

1 ■

Begrüßung und Einführungsreferate ■

Dr. Peter Runkel,
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin
Begrüßung 9 ■

Kurt Bodewig,
Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin
Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ 11 ■

Klaus Buß,
Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Kiel
Integrierte Stadtteilentwicklung in Schleswig-Holstein 17 ■

Norbert Kleine-Möllhoff,
1. Bürgermeister der Stadt Essen
Erfahrungen mit integrativem Handeln als Grundlage für die
soziale Stadtteilentwicklung in Essen 21 ■

Prof. Dr. Erika Spiegel,
Heidelberg
Integrativ, kooperativ, aktivierend und umsetzungsorientiert – Konzepte
und Verfahren für die soziale Stadt 27 ■

Dr. Peter Runkel

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin

Begrüßung

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf Sie im Namen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Deutschen Instituts für Urbanistik, das in unserem Auftrag diese Veranstaltung durchführt, sehr herzlich zu diesem Impulskongress „Integratives Handeln für soziale Stadtteilentwicklung“ begrüßen.

Dass zu diesem zweiten Impulskongress immer noch über 400 Anmeldungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorliegen, zeigt: Das Thema, der Kongress betrifft einen zentralen Bereich der städtebaulichen Entwicklung. Es wird sicher viele interessante Foren geben, auf denen entsprechende Erfahrungen ausgetauscht werden können, die Sie, die wir mit dem Programm „Soziale Stadt“ haben sammeln können.

Bei jedem Kongress dieser Größenordnung gibt es gewisse Änderungen. Sie finden ein neues Programm in Ihren Unterlagen. Auch dieses ist nicht mehr ganz aktuell, weil Minister Vesper sich entschuldigen lässt: Er ist kurzfristig krank geworden. Wir sollten dennoch unmittelbar in das Programm „einsteigen“ – mit dem Vortrag von Bundesminister Kurt Bodewig.



Kurt Bodewig,
Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich finde es besonders reizvoll, dass wir den Impulskongress – den zweiten seiner Art – hier in Essen durchführen, und zwar in der Zeche Zollverein. Sie war Teil der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ (IBA) und ist eines von vielen gelungenen Beispielen für die Umgestaltung und Erneuerung eines dicht besiedelten Industriegebiets.



Nordrhein-Westfalen hat viele herausragende Beispiele gegeben. Ich denke dabei nicht nur an die IBA. Beispielgebend ist auch das seit 1993 in NRW laufende Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. In diesem Zusammenhang passt ein Zitat des ehemaligen britischen Premierministers Lloyd George:

„Am besten, man stellt ein gutes Beispiel auf, indem man einem solchen folgt.“ Jedenfalls war damals schon die Kooperation mit den Kommunen, den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern des Ruhrgebiets gefragt. Auch damals ging es um die Umsetzung „Impulsgebender Projekte“ unter anderem in den Bereichen Wohnungsbau und Stadtentwicklung. Es ging um Stadtqualität, um Anregungen für städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen.

Mit dem Impulskongress gehen wir einen ähnlichen Weg. Nur richtet er sein Augenmerk auf das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Mit diesem Programm haben wir einen sehr viel weiterführenden, umfassenderen Ansatz gewählt. Und dies brauchen wir heute dringender denn je! Wir müssen uns immer wieder vor Augen führen: Wir leben in einer Zeit, in der Flexibilität eine wichtige Anforderung an die Menschen ist. Diese Anforderungen müssen die Menschen heute erfüllen. Wie alles hat dies natürlich positive und negative Wirkungen. Wenn wir nicht wollen, dass unsere Gesellschaften auseinander fallen, müssen wir mit unserer Politik zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen. Die Menschen brauchen Orte der Identifikation. Und die Wohnung und die Stadt sind Orte der Identifikation par excellence.

Dies gilt für alle – natürlich auch für die in Deutschland lebenden Ausländer, auch für die, die noch kommen werden. Es ist ja unbestreitbar sinnvoll, dass wir Zuwanderung haben. Und wenn wir mit den Menschen, die auch in Zukunft zu uns kommen werden, produktiv und friedlich zusammenleben wollen, dann brauchen wir funktionierende Bürgerschaften und Nachbarschaften.

Meine These ist: Der Zusammenhalt unserer Gesellschaft hat auch etwas mit dem Zusammenhalt in unseren Städten zu tun. Dort leben die meisten Menschen, und sie werden weiter wachsen. Dies ist der Grund, warum wir das Programm „Soziale Stadt“ gemeinsam mit den Ländern und Kommunen machen. Was aber unterscheidet dieses Programm überhaupt von den bisherigen Fördermaßnahmen? Zunächst einmal ist es ja

auch Teil der klassischen Städtebauförderung. Die Reparatur der Innenstädte ist das zentrale Ziel der Stadterneuerung. Dies ist heute eine äußerst komplexe Herausforderung, die natürlich komplexe Strategien erfordert.

Schon der Impulskongress „Quartiersmanagement“ in Leipzig hat deutlich gemacht, dass mit investiven Maßnahmen allein kein entscheidender Durchbruch erreicht werden kann. Wir brauchen integrierte Handlungsansätze. Ansätze, die die komplexe Problematik in den belasteten Quartieren berücksichtigen, und natürlich entsprechende Förderansätze. Der erste Impulskongress hat dies schon deutlich gemacht.

Ich will es noch einmal rekapitulieren: Alle Ressourcen der beteiligten Ressorts sollen gebündelt werden. Das ist die Devise – und auf Bundes- und Länderebene ein bereits akzeptiertes Verfahren. Denn man kann nicht alles über einen Kamm scheren. Anders gesagt: Die Schwierigkeiten in belasteten Quartieren sind ganz unterschiedlicher Art. Und so lassen sie sich auch klassifizieren:

- Defizite der sozialen Infrastruktur,
- überbelegte und schlecht ausgestattete Wohnungen,
- Fehlen von Arbeitsplätzen,
- Leerstand von Wohnungen, Läden und Gewerberäumen,
- Verwahrlosung des öffentlichen Raums,
- Unsicherheit und hohe Kriminalität,
- hohe Bevölkerungsdichte und sozial einseitige Zusammenballungen,
- Abwanderungen aus Städten aufgrund einer veränderten ökonomischen Basis (dies betrifft vor allem die neuen Bundesländer).

Wir wollen gemeinsam dagegenhalten. Wir stellen uns den Herausforderungen, die als Folge starker sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen auf uns zukommen. Die Situation in den Städten ist dadurch gekennzeichnet, dass sich hier teilweise soziale, wirtschaftliche und – damit zusammenhängend – auch städtebauliche Probleme aufgetan haben. Sie wissen dies alles, denn wir sind mit diesem zweiten Impulskongress ja schon mitten in der Diskussion. Ausgangspunkt für die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ ist also die Bündelung baulicher und sozialer Prozesse. Wir machen große Anstrengungen, um das voranzubringen.

Koordination ist ein wichtiger Ansatz: Wir haben deshalb die Ressorts gebeten, bei ihren Maßnahmen die Gebiete des Programms „Soziale Stadt“ möglichst bevorzugt zu berücksichtigen.

Information ist die ideale Ergänzung dazu: Hinweise auf „Die soziale Stadt“ in den Bestimmungen für die Ressortprogramme wären schon hilfreich. Auch dies haben wir angeregt.

Die Bündelung der Ressourcen kommt voran: Ich nenne beispielhaft das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“. Die Fördergebiete sind mit denen der „Sozialen Stadt“ identisch.

Besonders am Herzen liegt uns die Verbesserung der Beschäftigungssituation. Deshalb setzen wir auch auf eine enge Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung. Wenn wir mit dieser zusammen die Wirtschaft für schwierige Stadtteile gewinnen, dann sind wir wieder einen Schritt weiter.

Für den Erfolg sind nicht in erster Linie die Finanzhilfen entscheidend. Das Programm lebt auch von der Bereitschaft aller Akteure, die Entwicklung im Stadtteil kooperativ mitzugestalten. Und so gehörten zu den meist genannten Schlagwörtern des ersten Impulskongresses die Begriffe „Mitarbeit“ und „Beteiligung“!

Da bauliche, wirtschaftliche, ökologische und soziale Themen in den Stadtteilen ein weites Feld eröffnen, heißt dies auch: Wir brauchen eine möglichst breite Beteiligung des Bundes, der Länder, der Städte sowie der Bürgerinnen und Bürger. Wir brauchen das Engagement der Wirtschaft und der Verwaltung, der Vereine und vieler anderer Institutionen. Auch daran ist der Erfolg des Quartiermanagements gekoppelt. Und dieses Management ist der Motor der Problemlösungen.

Ich werde heute noch in Berlin mit jungen Menschen diskutieren. Sie beteiligen sich dort bereits in den 15 Berliner Gebieten des Programms. Und ich freue mich darüber, dass sie mitwirken und mitentscheiden, auch über die projektbezogene Vergabe von Geldern. Aber bürgerschaftliche Aktivitäten versanden, wenn sie nicht umgesetzt werden. Dann können Vorschläge zu Makulatur werden. Hier ist die Einrichtung von Fonds ein außerordentlich probates Mittel. Nordrhein-Westfalen und Berlin haben solche Verfügungsfonds bereits eingerichtet. Diese Mittel kann man Bürgerforen für Projekte zur Verfügung stellen. In beiden Ländern können sie nach den Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger eingesetzt werden. Überhaupt: Ohne finanzielle Hilfen können meiner Ansicht nach integrierte Handlungskonzepte und Maßnahmen gar nicht Erfolg versprechend umgesetzt werden. Und das Wort „integriert“ dominiert offensichtlich diesen Impulskongress ebenso stark wie der Begriff „Beteiligung“.

Natürlich kostet dies alles Geld. Wir sind mit 150 Mio. DM im Jahr dabei, ebenso wie Länder und Gemeinden. Und auch im Jahr 2002 wollen wir das so beibehalten. Und da ich von Bündelung der Ressourcen gesprochen habe, bietet es sich an, die Palette der finanziellen Hilfen für die Stadtentwicklung zu ergänzen: Investitionen sind unerlässlich für lebenswerte und zukunftsfähige Städte. Dies ist ein zentraler Punkt unserer Politik. Dabei müssen wir Wohnungs- und Städtebau gemeinsam denken. Nur so kommen wir zu tragfähigen Lösungen. Dies gilt vor allem für die neuen Länder, denn hier gibt es bei einem Leerstand von einer Million Wohnungen noch viel zu tun. Diese Aufgabe können wir nur gemeinsam schaffen. Wir müssen hier alle an einem Strang ziehen.

Die Bundesregierung hat für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung drei Instrumente zu einem Gesamtkonzept verknüpft. Hier fließen ab 2002 jährlich fast 1,1 Mrd. DM in entsprechende Investitionen – fast doppelt soviel wie noch 1998 unter der alten Regierung. Durch die Kofinanzierung von Ländern und Kommunen werden ab 2002 jährlich knapp 3 Mrd. DM an öffentlichen Mitteln mobilisiert. Mit diesen öffentlichen Mitteln werden

zusätzliche private Investitionen von etwa 6 Mrd. DM ausgelöst. Ich will ergänzend zur „Sozialen Stadt“ noch die beiden anderen Instrumente kurz nennen:

Erstens: Die klassische Städtebauförderung wird auf hohem Niveau fortgeführt. In die neuen Länder fließen jährlich 420 Mio. DM, in die alten Länder 180 Mio. DM – dies soll auch 2002 so bleiben.

Zweitens: Aufgrund der besonderen Situation in den neuen Ländern hat die Bundesregierung das Programm „Stadtumbau Ost“ auf den Weg gebracht: Hier stehen zunächst 300 Mio. DM jährlich zur Verfügung, die von Ländern und Gemeinden kofinanziert werden. Mit diesem Programm werden die Städte lebenswerter, die Innenstädte aufgewertet und dauerhaft leer stehende Wohnungen vom Markt genommen. Ich denke, auch hiervon werden viele Fördergebiete der Sozialen Stadt erfasst. Wie ich schon sagte: auf die Bündelung kommt es an!

Sie sehen: Das Engagement von Bund, Ländern und Gemeinden für die Städte und die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern ist groß. Wenn man alles zusammennimmt, dann hat die Politik in dieser Legislatur mit einer gemeinsamen Kraftanstrengung über 10 Mrd. DM für die Städte mobilisiert!

Die Investitionen in die Städte in den neuen Ländern haben damit ein hohes Niveau erreicht. Ich will dies kurz zusammenfassen, weil man es oft aus den Augen verliert: das Programm „Stadtumbau Ost“ mit insgesamt etwa 5 Mrd. DM bis 2009; hinzu kommt das Eigentumsprogramm für die Modernisierung/Instandsetzung bei der Bildung von Wohneigentum in Innenstädten mit 300 Mio. DM bis 2004 und die Investitionszulage für die Modernisierung von Wohnraum mit etwa 4 Mrd. DM bis 2004.

Übrigens alles sehr gute Beispiele dafür, wie wir Wohnungs- und Städtebaupolitik miteinander verzahnen.

Bündelung und Kooperation, Integration, Investitionen und Geld sowie Bürgerbeteiligung: Dies ist zweifellos die Basis, auf der Fachressorts und Ämter integrierte Handlungskonzepte erarbeiten. Solche Handlungskonzepte sind der Orientierungsrahmen, mit dem die Programmumsetzung zum Erfolg gesteuert wird. Es wäre überlegenswert, sich dabei die langjährigen Erfahrungen Nordrhein-Westfalens zunutze zu machen. Stadtteilentwicklung hat hier Tradition. Ein Erfolgsrezept ist hier die Erarbeitung und Fortschreibung von Handlungskonzepten in „ämterübergreifenden Arbeitsgruppen“. Allerdings muss auch ein Leithammel benannt werden, der federführend koordiniert und moderiert. Dies hat sich bewährt und ist nachahmenswert. Man muss nicht immer bei Null anfangen. Dies gilt auch für die Verwaltungen. Dennoch: was spricht dagegen, den „integrativen Programmansatz“ zum Ausgangspunkt einer Reform der Verwaltung zu machen. Die meisten von Ihnen kennen das. Ich nenne nur die Stichworte: verbesserte Vernetzung, Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

Hinsichtlich der Verfügungsfonds machen Berlin und NRW derzeit die Probe aufs Exempel. Lassen Sie uns über all dies nachdenken.

Unser Impulskongress kann einen Bogen schlagen: zu den verschiedenen Aspekten der sozialen Stadtentwicklung. Einen solchen Spannungsbogen schlagen wir z.B. zum Kongress „Armut und Gesundheit“ vom 30. November bis 1. Dezember 2001 in Berlin. Hö-

hepunkt soll die Konferenz „Soziale Stadtentwicklung“ am 7. Mai 2001 sein, auf dem der Bundeskanzler sprechen wird. Hier geht es vor allem um die Perspektiven der sozialen Stadtentwicklung. Damit wollen wir nicht nur die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Programm „Die soziale Stadt“ lenken. Wir wollen auch zeigen, wie das Programm vorankommt. Zurzeit laufen 249 Maßnahmen in 184 Städten und Gemeinden.

Wir wollen deutlich machen, dass das Programm Teil eines breiten politischen Ansatzes ist; wollen verdeutlichen, wie die Bürgerinnen und Bürger an lokalen Prozessen mitwirken können. Denn dies alles geht die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar etwas an. Es geht um ihr Lebensumfeld, ihre Perspektiven. Der Bundeskanzler sprach in diesem Zusammenhang von den vielfältigen Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung.

Alles in allem: Die Neuerungen integrativer Stadtentwicklungspolitik finden zunehmend Beachtung, und sie werden den Nachweis ihrer Effektivität erbringen.

Für den zweiten Impulskongress wünsche ich uns allen nun weiterführende Ergebnisse.

Klaus Buß,
Innenminister des Landes Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung zu dem Impulskongress. Ich komme gerne der Bitte nach, über integrierte Stadtteilentwicklung in Schleswig-Holstein zu berichten. Es ist sicherlich interessant, auch einmal einiges dazu aus einem kleinen und – im Vergleich der alten Länder – strukturschwachen Flächenland wie Schleswig-Holstein zu hören.



Für Fachleute und interessierte Laien ist eines klar: Der Entwicklungsbedarf in benachteiligten Quartieren wächst, auch in Schleswig-Holstein. Die Finanzmittel, die uns dafür zur Verfügung stehen, sind relativ bescheiden. Mit den überforderten Nachbarschaften geht der überforderte Staat Hand in Hand.

Es muss uns daher gelingen, die Effizienz der zur Verfügung stehenden Mittel zu steigern. Die Ziele und Strategien städtebaulicher Erneuerung müssen zu einem Konzept aus einem Guss werden. Die Städtebauförderung hat zwar auch einen investiven Ansatz, sie hat aber zugleich den Anspruch, verschiedene, stadtentwicklungspolitisch zusammenwirkende Teilmaßnahmen und -programme zu bündeln. Damit bietet sie eine sehr gute Basis für einen umfassenden Politikansatz.

Nicht bauliche Themen und die Beseitigung städtebaulicher Missstände stehen im Vordergrund, sondern die Frage, ob und wie künftig unsere Städte lebenswerter werden können und sozial gefährdeten Nachbarschaften geholfen wird. Es geht um die Schaffung zukunftsfähiger ökologischer, ökonomischer und sozial-kultureller Standards für alle Bürgerinnen und Bürger unserer Gesellschaft.

Die Instrumente hierfür sind alle bekannt: Ressourcen bündeln, Politikfelder verzahnen, Ressortegoismen aufgeben, die Zielgenauigkeit der Förderungsinstrumente erhöhen, integrierte Handlungskonzepte aufstellen und umsetzen, neue Kommunikations-, Kooperations- und Organisationsstrukturen aufbauen, die Potenziale der Zivilgesellschaft durch eine neue Verteilung der Verantwortung nutzen.

Die Begriffe gehen uns leicht über die Lippen. Niemand zweifelt ernsthaft die Richtigkeit eines integrierten, sektoral- und ressortübergreifenden Handlungsansatzes an. Er ist der einzig gangbare Weg, um benachteiligte Stadtteile zu stabilisieren und in ihrer Entwicklung voranzubringen. Aber wie sieht die Praxis aus?

1998 wurden im Rahmen des Landesprogramms Städtebauförderung in Schleswig-Holstein an zwei Standorten – in Flensburg und Lübeck – Projekte einer sozialen Stadtteilentwicklung angeschoben. Beide Projekte, die mittlerweile nahezu abgeschlossen sind, gelten als außerordentlich erfolgreich.

Noch vor wenigen Jahren wurde Flensburg-Engelsby als sozialer Brennpunkt beschrieben. Es gab viele Leerstände. Heute hat das Wohnungsunternehmen Wartelisten potentieller Mieterinnen und Mieter. Der Weg zum Erfolg war nicht immer einfach. Er war mit sehr hohem Engagement der beteiligten Personen verbunden. Gerade deshalb ist es uns auch gelungen, die Instrumente der Städtebauförderung und der Wohnungspolitik zu verzahnen und gleichzeitig die Bevölkerung vor Ort an der Entwicklung zu beteiligen. In der Hauptsache waren es Kinder und Jugendliche, die mitgemacht haben. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass die Polizei von Flensburg umorganisiert wurde; nun spielen sehr engagierte „Sozialarbeiter in Uniform“ eine tragende und von allen Bewohnerinnen und Bewohnern akzeptierte, ja gewünschte Rolle im Stadtteil.

Der Flensburger Stadtteil Engelsby ist eine typische Großsiedlung aus den 60er- und 70er-Jahren. Diese wurde mit Mitteln der Städtebauförderung und der Europäischen Union weiterentwickelt. Die rund 3,5 Mio. DM haben bei den Wohnungsbaugesellschaften zusätzliche Investitionen von rund 45 Mio. DM ausgelöst, die in die Modernisierung der Wohnungen geflossen sind. Es ist uns in Engelsby gelungen, einen Imagewechsel herbeizuführen. In Engelsby gibt es heute einen Stadtteil- und Freizeitpark, Straßen wurden umgebaut, Stellplatzanlagen neu ausgerichtet, und es wurden Spielräume geschaffen. Eine alte Heizzentrale, die niemand mehr brauchte, wurde zu einem Bürgertreff umgebaut. Hochhäuser mit inzwischen schäbigen Fassaden wurden grundlegend modernisiert und gelten heute – so viel zum Thema Imagewechsel – als positive Wahrzeichen des Stadtteils. Die Umgestaltung des Stadtteils erfolgte nicht vom grünen Tisch. Wir sind auf die Bewohnerinnen und Bewohner zugegangen und haben sie ermuntert, sich aktiv an der Neuausrichtung ihres Wohngebiets zu beteiligen. Dies geschah über Workshops, Zukunftswerkstätten, Vortragsreihen und runde Tische.

Im Lübecker Stadtteil Hudekamp haben wir die soziale Stadtentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung mit insgesamt 3,5 Mio. DM unterstützt, davon kamen 500 000 DM aus dem Programm „Soziale Stadt“. Insgesamt wurden in der Hansestadt rund zehn Mio. DM investiert. Auch hier standen wir vor der Aufgabe, eine Siedlung aus den 70er-Jahren sozial und städtebaulich zu stabilisieren.

Was passierte konkret? Wohnhochhäuser wurden modernisiert und instand gesetzt. Außenanlagen wurden neu gestaltet. Es wurden Spiel- und Ruheflächen und Gärten für Mieter angelegt. Die Eingangsbereiche und die Erdgeschosse der Hochhäuser wurden komplett umgebaut und beherbergen nun neben Conciertgelogen ein Café für die Wohnerschaft, eine Teestube, einen Jugendtreff und eine Spielstube. Inzwischen haben sich hier vielfältige Aktivitäten entwickelt, die das soziale Zusammenleben positiv beeinflussen haben. Neben einem Seniorentreffpunkt gibt es einen Frühstückstisch für Kinder, ein Internetcafé und regelmäßige Diskos im Jugendtreff.

Neben den beiden Pilotprojekten, die räumlich und hinsichtlich der funktionalen Zusammenhänge und Möglichkeiten recht begrenzt waren, setzen die Kommunen Schleswig-Holsteins im Rahmen des Förderungsprogramms Soziale Stadt zurzeit acht weitere Maßnahmen sozialer Stadtteilentwicklung um. Die jeweiligen Standorte und die Lösungsansätze sind sehr unterschiedlich. Besonders bei den kleineren Maßnahmen in Orten wie Itzehoe oder Elmshorn greifen nicht alle für die Soziale Stadt relevanten Handlungsfelder. Hier stehen die Wohnbestandsentwicklung und Wohnumfeldverbesserungen im Vordergrund.

rungen im Vordergrund. Sie werden kombiniert mit sozialen Projekten, die sich hauptsächlich mit Menschen beschäftigen, die zu uns eingewandert sind.

Da ich neben der Städtebauförderung auch für die Wohnungsbauförderung sowie für die Ausländerangelegenheiten zuständig bin, ist die Bündelung der notwendigen Ressourcen auf Landesebene vergleichsweise unproblematisch. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städtebau- und der Wohnungsbauförderung haben sich auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt, das auf umfassenden wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Konzepten für die jeweiligen Stadtteile basiert. Hierbei werden alle zur Verfügung stehenden wohnungspolitischen Instrumente einbezogen. Die Frage nach der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit von Modernisierungskonzepten gegenüber Abriss nicht mehr zeitgemäßer Wohnungen und Neubau spielt eine wesentliche Rolle. In einem relativ dünn besiedelten Land wie Schleswig-Holstein wird ein zehngeschossiges Punkthaus von potenziellen Mieterinnen und Mietern kaum noch angenommen. Die notwendige Modernisierung der Wohnungsbestände aus den 70er-Jahren mit einem Standard, der eine nachhaltige Nutzbarkeit ermöglicht, ist auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht immer sinnvoll.

Die Leerstände in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf bieten auch in den alten Ländern die Chance zu einer attraktiven Umgestaltung, indem Abrissmaßnahmen in die Aufwertungsstrategien für Wohnsiedlungen integriert werden. Hier ist sicherlich kein flächendeckender Handlungsansatz wie mit dem Stadtumbauprogramm Ost für die neuen Länder gegeben. Vielmehr geht es um punktuellen Rückbau und Neubebauung der freiwerdenden Flächen überwiegend mit neuen Eigentumsmaßnahmen. Dadurch erreichen wir eine nachhaltige Strukturverbesserung der Siedlungen aus den 50er- bis 70er-Jahren.

In den größeren auch innerstädtischen Fördergebieten der kreisfreien Städte werden thematisch umfassendere Handlungskonzepte umgesetzt. Die Funktion des Programms Soziale Stadt als investives Leitprogramm muss auch anderen Ressorts gegenüber erfolgreich umgesetzt werden. Schon mit der Programmaufstellung 1999 hat das Schleswig-Holsteinische Kabinett beschlossen, eine interministerielle Lenkungsgruppe für die Fragen der Programmbündelung einzusetzen. Alle Ressorts wurden aufgefordert, im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten die Umsetzung des Programms Soziale Stadt zu unterstützen.

Aber Papier ist geduldig, und was heißt schon „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“?

Schon sehr schnell hat sich gezeigt, dass es aufgrund personeller Engpässe innerhalb der Landesregierung und der Notwendigkeit, sehr schnell die Rahmenbedingungen für die Umsetzung integrativer Stadtentwicklungsansätze zu schaffen, nicht möglich war, einen politischen Konsens der betroffenen Ressorts darüber zu erreichen, was von Landeseite zu tun ist. Deshalb unterstützt das für das Programm Soziale Stadt federführend zuständige Fachreferat die Kommunen nun direkt bei der Einwerbung von Fördermitteln für konkrete Projekte. Dies bedeutet die Einrichtung eines Programmbündelungs-Managements direkt im Innenministerium, das die Kommunen bei der Projektentwicklung berät und unterstützt und auch eine Türöffnerfunktion zu den anderen Landesministerien hat.

Auch auf Seiten des Landes ist es nicht immer leicht, die Voraussetzungen für integriertes Handeln herzustellen. Lassen Sie mich beispielhaft die Bemühungen meines Haus um Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – kurz EFRE – schildern.

Das Schleswig-Holsteinische Wirtschaftsministerium hatte sich entschlossen, die in Aussicht gestellten EFRE-Mittel mit den Bundes- und Landesmitteln der Wirtschaftsförderung zu kombinieren. Über einen breit diskutierten Qualitätswettbewerb wollte man über die Mittelvergabe entscheiden. Korridore für die einzelnen Maßnahmenbereiche sollten nicht eingerichtet werden. Die Hauptzielrichtung des Programms ist die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur unter Zuhilfenahme der einschlägigen Förderungsrichtlinien des Landes. Die Ausgestaltung des für die Städtebauförderung relevanten Maßnahmenbereiches war sehr aufwändig. Besonders problematisch erwies sich die Frage, ob EFRE-Mittel zur Erschließung gemischt genutzter Gebiete eingesetzt werden können. Die Wirtschaftsförderer können wohl immer noch besser mit Gewerbegebietsansiedlungen in Stadtrandbereichen oder in Umlandgemeinden umgehen als mit den etwas komplexer zu kommunizierenden Projekten wirtschaftsnaher Infrastruktur in innerstädtischen und gar problembehafteten Lagen.

Mittelweile haben wir uns einer inhaltlichen Lösung des Problems angenähert, und die Europäische Kommission hat dem Land Schleswig-Holstein die Mittelzuschreibung zu den einzelnen Maßnahmenbereichen verbindlich vorgeschrieben. Die hier ausgeführten Beispiele integrierter Vorgehensweisen seitens des Landes Schleswig-Holstein stehen für viele mögliche Vorgehensweisen. Auf Bundesebene hat bisher einzig die Bundesjugendministerin mit „Entwicklung und Chance junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ ein Programm aufgelegt, das gezielt in den Fördergebieten der Sozialen Stadt eingesetzt wird. Ich denke jedoch nicht, dass wir zwingend weitere oder komplementär konzipierte Programme für die Soziale Stadt brauchen. Gefragt ist vielmehr die konsequente Überprüfung der Förderprogramme des Bundes und der Länder darauf hin, inwieweit sie geeignet sind, den sich verschärfenden gesellschaftlichen Problemen auch dort wirksam zu begegnen, wo diese am deutlichsten in Erscheinung treten.

Mit der Neuorientierung der Städtebau- und Wohnungspolitik, die die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode sehr erfolgreich auf den Weg gebracht hat, ist es gelungen, die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Stadtteilentwicklung wesentlich zu verbessern. Stellvertretend seien hier nur das Programm Soziale Stadt und die Wohnungsbaurechtsreform genannt. Dafür möchte ich Ihnen, Herr Minister Bodewig, und Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meinen Dank aussprechen. Diesen Dank möchte ich jedoch mit dem Wunsch verbinden, dass Sie den eingeschlagenen Weg der Stärkung der Städte und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung zielgerichtet fortsetzen mögen.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen allen einen spannenden Kongress, neue Impulse für Ihre Tätigkeit, Kreativität und Phantasie sowie den Mut und die Ausdauer für visionäre Konzepte.

Norbert Kleine-Möllhoff,
1. Bürgermeister der Stadt Essen

Erfahrungen mit integrativem Handeln als Grundlage für die soziale Stadtteilentwicklung in Essen

Meine sehr geehrten Damen und Herren, im Namen der Stadt Essen begrüße ich Sie herzlich zu diesem wichtigen Kongress. Ich freue mich, dass Sie Essen als Tagungsort gewählt haben. Essen hat eine lange Tradition, wenn es um die Erarbeitung von integrativen Handlungskonzepten für die soziale Entwicklung unserer Stadtteile geht. Wohl kaum ein Ort ist besser dafür geeignet, über dieses Thema zu sprechen, als das riesige Areal der Zeche Zollverein mit seinen unterschiedlichen Schachtanlagen. Vor rund 20 Jahren wurde hier die Tradition der Essener Stadtteilarbeit begründet, zunächst mit einzelnen Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung.



Schon früh hat sich in Essen die Notwendigkeit gezeigt, neue Wege zu beschreiten, um soziale Segregation zu verhindern und Disparitäten auszugleichen. Der Strukturwandel, das Wegbrechen von Tausenden von Arbeitsplätzen im Bergbau und in der Stahlindustrie rissen riesige Löcher in das Gefüge unserer Stadt: sozial, baulich und in der Fläche. 1986 wurde die Schachanlage 12, 1993 die Kokerei Zollverein mit jeweils über 1 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschlossen. Das riesige Gelände von Zollverein wurde mit einem Mal zur nicht mehr genutzten industriellen Brachfläche, die eine Wunde in die weitere Entwicklung des Stadtteils Katernberg schlug. Insgesamt sind zwischen 1970 und 1987 im Stadtbezirk VI, zu dem Katernberg gehört, über 6 000 Arbeitsplätze verloren gegangen.

Mit dieser strukturellen Krise wurde deutlich: Das Ungleichgewicht der sozialen Entwicklung schlägt sich räumlich nieder. Sehr früh hat die Stadt damit begonnen, regelmäßige Untersuchungen über die Sozialstruktur in den Stadtteilen und Quartieren durchzuführen, um verlässliche Informationen über die soziale Situation in der Stadt, in den Stadtteilen zu erhalten. In Essen, so ein Ergebnis dieser Studien, gibt es ein deutliches Nord-Süd-Gefälle, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen: Die Stadtteile mit kritischer Sozialstruktur befinden sich im ehemals stark industriell geprägten Norden der Stadt.

Hohe Arbeitslosigkeit, ein hoher Anteil von Sozialhilfeempfängern, ein im Vergleich zum restlichen Stadtgebiet erhöhter Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund waren nur drei auffällige Ergebnisse. Langsam gelangte die Verwaltung zur Einsicht, dass bestehende Probleme weitere Probleme nach sich zogen, dass sich also die Faktoren gegenseitig bedingten: Aus dem geringen zur Verfügung stehenden Einkommen ergaben sich zwangsläufig erhebliche Probleme für den örtlichen Einzelhandel. Ehemals prosperierende Mittelzentren wie das Gebiet um den Katernberger Markt verödeten, weil der

Einzelhandel dicht machte. Die in einigen Quartieren schwierigen Wohnverhältnisse verschlechterten sich drastisch. Das Bildungsgefälle wurde signifikant.

Schon früh erkannte die Stadt: Sollte die Verelendung oder gar Verslumung, wie wir sie aus US-amerikanischen Städten kannten, verhindert werden, mussten gezielte Projekte initiiert werden, um die Gleichheit der Lebensverhältnisse im Stadtgebiet wieder herzustellen, um das Abrutschen ganzer Stadtteile und damit großer Teile der Bevölkerung zu verhindern. Ein entscheidender Impuls zur Revitalisierung der Emscherregion und damit der nördlichen Stadtteile Essens war dabei sicherlich die Internationale Bauausstellung Emscherpark, die bedeutsame Einzelprojekte initiierte und durchführte. Vor allem die Besinnung auf das industrie-kulturelle Erbe der Region hat den Städten der Ruhrstadt neue Impulse, ein neues Selbstbewusstsein gegeben. Auch die Zeche Zollverein mit ihrer einmaligen Architektur hat als Projekt der IBA Emscherpark begonnen – heute steht sie als Anwärtlerin auf die Auszeichnung „Weltkulturerbe“ ganz oben.

Als zu Beginn der 90er-Jahre das Land Nordrhein-Westfalen das Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ startete, gehörte Essen-Katernberg zu den landesweit ersten Stadtteilen, für die Strategien und integrierte Handlungsprogramme erarbeitet wurden. Katernberg gehörte von Anfang an zu den Modellprojekten dieses Programms. Zwischenzeitlich kam auch ein weiterer traditioneller Arbeiterstadtteil hinzu: Seit Januar 1999 gibt es das Handlungskonzept für den Stadtteil Altendorf.

Um integrierte Handlungskonzepte erfolgreich umzusetzen, müssen verbindliche Qualitätsstandards vereinbart und von allen Protagonisten eingehalten werden. Im Vordergrund steht dabei die Frage: Wer arbeitet wie mit wem woran? Schwierig war die Vereinbarung von Kriterien für die Zusammenarbeit: Offenheit und Transparenz sind die wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit.

Für die Verwaltung bestand wohl die größte Schwierigkeit darin, den Integrationsgedanken aufzugreifen – ein Gedanke, der der Verwaltung aufgrund ihrer Organisation fern war, denn die Struktur der Verwaltung mit ihrer fachlichen Orientierung stand der notwendigen räumlichen Orientierung im Weg. Die Verwaltung musste für ihr Handeln eine neue Perspektive, einen neuen Blickwinkel finden. Die alles entscheidende Frage lautete: „Was braucht der Stadtteil?“ – und nicht: „Was kann die Stadt, was kann die Verwaltungseinheit X im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Stadtteil tun?“

Was einfach und plausibel klingt, stellte für die Verwaltung einen Paradigmenwechsel dar – einen Paradigmenwechsel übrigens, der sich noch nicht überall durchgesetzt hat. So gibt es beim Bund zwar das Programm „Soziale Stadt“ – eine ressortübergreifende Förderung integrativer Konzepte gibt es hingegen nicht. Hier ist der Bund in der Pflicht, nicht nur die Entwicklung integrativer Konzepte zu fordern, sondern sie auch integrativ, das heißt Ministeriums- und Fördermittel übergreifend zu finanzieren.

In einigen Bereichen der Verwaltung ist dieser Paradigmenwechsel gelungen. Doch galt es auch, Widerstände in den Stadtteilen selbst zu überwinden. Das Konzept, alle relevanten Gruppen des Stadtteils an einen Tisch zu bringen, musste sich erst durchsetzen. Misstrauen und Vorbehalte gegen einzelne Beteiligte des Prozesses mussten behutsam abgebaut werden – dies bezieht sich nicht allein auf Vorbehalte gegen die Verwaltung, die oftmals nur als Ordnungsverwaltung wahrgenommen wurde; es bezieht sich auch

auf einzelne Gruppen und Protagonisten in den Stadtteilen selbst. Von Anfang an setzte die Stadt Essen auf die Arbeit mit externen Moderatoren. Die Zusammenarbeit mit dem Institut für stadtteilbezogene Sozialarbeit ISSAB der Universität Essen erwies sich dabei als Glücksfall. Der mit dem ISSAB geschlossene Generalvertrag wird bei Bedarf um Einzelverträge für konkrete Projekte erweitert.

Insgesamt beruht das Quartiermanagement nach dem Essener Modell auf drei Säulen:

1. Zunächst ist da die eigentliche Stadtteilarbeit, die in Stadtteilbüros koordiniert wird. Die Stadtteilbüros sind Anlaufstelle für alle Fragen, die den Stadtteil, das Quartier betreffen.
2. Dann gibt es die externen Moderatoren der Universität Essen.
3. Zuletzt gibt es in der Verwaltung Gebietsbeauftragte, deren Zuständigkeit sich durch räumliche und nicht durch fachliche Zuweisung ergibt.

Dieses Quartiermanagement ist langfristig angelegt, der integrative Ansatz soll sich verstetigen. Die Erfolge, die sich in Katernberg und auch in Altendorf zeigen, haben dazu geführt, dass auch andere Stadtteile die Vorzüge dieser integrativen Arbeitsweise entdecken. Ich bin zuversichtlich: In absehbarer Zeit wird sich diese Art des Quartiermanagements in Essen durchsetzen.

Allein im Stadtteil Katernberg gibt es über 40 Projekte, die unter dem Motto „Essen-Katernberg: Ein Stadtteil macht sich auf den Weg“ zusammengefasst wurden. Dazu gehören große Projekte wie die Zeche Zollverein – dazu gehören vor allem auch ganz kleine Projekte, deren Bedeutung für den Stadtteil jedoch nicht hoch genug angesetzt werden kann. Ich will das Kleine wie das Große an einigen Beispielen deutlich machen:

Zollverein: So groß das Gelände ist, so vielfältig sind auch die Projekte, die hier verwirklicht werden:

Das ZukunftsZentrumZollverein – kurz Triple Z – auf dem Gelände der früheren Schachanlage 4/11 entwickelt sich zu einer guten Adresse für junge aufstrebende Unternehmen – bei Existenzgründern genießt es einen guten Ruf. 50 kleine und mittlere Unternehmen haben sich hier angesiedelt, die Auslastung liegt bei über 90 Prozent. Die Existenzgründer erhalten nicht nur Räume zu angemessenen Mieten. So genannte Coaches helfen ihnen von der Vorfeldberatung über den Gründungsprozess bis hin zur Begleitberatung, etwa in den ersten Jahren nach der Gründung.

Der Bürger- und Handwerkerpark Katernberg Beisen auf dem Gelände des Schachtes 3/7/10 verbindet die Schaffung von Arbeitsplätzen im Handwerksbereich mit der Schaffung von für den Stadtteil dringend erforderlichen sozio-kulturellen Angeboten. So entstand im ehemaligen Schaltheus eine Kindertagesstätte.

Kokerei Zollverein: Noch im Rahmen der IBA entstand die Ausstellung „Sonne Mond Sterne“, die sich zum Publikumsmagneten entwickelte. In diesem Jahr gab es die Ausstellung „Arbeit Essen Angst“. Im Salzlager hat sich der renommierte Künstler Ilya Kabakov mit dem „Palast der Träume“ niedergelassen.

Schacht 12 beherbergt neben dem Design Zentrum Nordrhein-Westfalen und dem Choreographischen Zentrum eine Zahl von Institutionen aus dem Bereich Kunst und Kultur.

Design ist und bleibt ein Schwerpunkt dieses Geländes. Die Weltausstellung für Design Metaform nimmt ebenso wie der Plan, mit einem Ruhrmuseum das kulturelle Gedächtnis unserer Region zu gestalten, konkrete Formen an. Umgesetzt werden können diese Planungen allerdings erst, wenn die Finanzierung geklärt ist – hier ist noch viel zu tun. Ein Design-Gewerbepark ist in Planung. Vordringliches Ziel bei der Entwicklung von Schacht 12 wie des gesamten Areals ist die Schaffung von neuen zukunftsorientierten Arbeitsplätzen.

Katernberg-Konferenz: Die Katernberg-Konferenz ist ein herausragendes Beispiel für die Herstellung einer lokalen Öffentlichkeit. Sie ist das Diskussionsforum für alle Angelegenheiten des Stadtteils. Eingerichtet von den Werbegemeinschaften der Stadtteile Schonnebeck, Stoppenberg und Katernberg ist sie fester Bestandteil der Stadtentwicklung geworden. Neben den bisherigen Themen der Stadtteilentwicklung, vom Sozialen bis zum Städtebau, hat das Thema Tourismus einen hohen Stellenwert erreicht. Die Katernberg-Konferenz ist ein gutes Beispiel für bürgerschaftliches Engagement.

Ethno art Ruhr ist ein Projekt, das Ausdruck der kulturellen Vielfalt unserer Stadt, unserer Region ist – diese kulturelle Vielfalt ist ein wichtiger Faktor für die Lebensqualität in unserer Region. Im ehemaligen Prüfstand auf Schacht 4/11 entstand ein Zentrum für junge ausländische Künstlerinnen und Künstler, Musikerinnen und Musiker. Sie finden hier nicht nur ein Umfeld, das ihnen ermöglicht, nach Ausdrucksmöglichkeiten ihrer spezifischen Kultur zu suchen. Unter einem Dach finden die Künstlerinnen und Künstler hier Übungs- und Probenräume, dazu Aufführungsbühnen und professionelle Video- und Tontechnik sowie professionelle Hilfe bei der Vermarktung. Ethno art Ruhr ist ein wichtiger Impulsgeber für interkulturellen Austausch vor Ort, aber auch in der gesamten Stadt, da sie auch wesentlich zum „Carnival der Culturen“ beiträgt, den wir seit zwei Jahren im September begehen.

Interkulturelle Konflikte lassen sich oft schon wegen fehlender Sprachkenntnisse nicht oder nur unbefriedigend lösen. Auch kann es vorkommen, dass Migrantinnen und Migranten ihre berechtigten Interessen aufgrund mangelnder oder fehlender Sprachkenntnisse nicht durchsetzen können. Seit es im Stadtteil eine arabisch sprechende Kontaktperson gibt, hat sich die Situation erheblich verbessert. Deren Arbeit hat wesentlich dazu beigetragen, dass eine handlungsfähige Kooperationsstruktur entwickelt wurde, die der Erhaltung des sozialen Friedens im Stadtteil dient.

Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf: Seit über zwei Jahren treffen sich regelmäßig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städte, die am Landesprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf teilnehmen. Die Geschäftsstelle des Netzwerks ist bei der Stadt Essen angesiedelt. Ziele sind neben dem Informations- und Erfahrungsaustausch natürlich die gemeinsame Entwicklung von neuen Konzepten. Da auch Nachbarstädte Essens dazu gehören, bietet sich die interkommunale Zusammenarbeit hier wie selbstverständlich an. Gerade in dieser dicht besiedelten Region setzen wir in Essen verstärkt auf interkommunale Kooperation – auch dies gehört zur Erarbeitung integrierter Handlungsprogramme.

So vielfältig die Probleme in unseren Stadtteilen, so vielfältig sind auch die Lösungsansätze – da ist für den Stadtteil die Einrichtung eines gemeinsamen Mittagstischs der Essener Tafel genauso wichtig wie die Entwicklung des Zollverein-Areals.

Viele der Projekte, die in den Stadtteilen durchgeführt werden, sind ohne eine Essener Besonderheit undenkbar: Wenn es um Bauprojekte geht, ist meist der „Essener Konsens“ beteiligt. Er ist keine Institution, er ist eine Grundüberzeugung, die von der Zusammenarbeit lebt. Alle Protagonisten treffen sich zu konkreten Projekten. Zumeist geht mit konkreten Bauprojekten die Qualifizierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen einher – oftmals sind es Maßnahmen im Rahmen von Arbeit statt Sozialhilfe.

„Das Laster der Kleinstadt ist der Klatsch, das Laster der Großstadt ist die Gleichgültigkeit.“ Zumindest mit dem zweiten Teil seiner Aussage hat der amerikanische Schriftsteller Tom Wolfe zweifelsohne Recht. Wir müssen den Bürgerinnen und Bürgern die Städte zurückgeben. Wir brauchen mehr Bürgerbeteiligung und mehr Bürgerverantwortung. Viele Bürgerinnen und Bürger vermuten unredliche Einsparabsichten, wenn wir Politiker die Übernahme von mehr Verantwortung fordern. Hier muss noch viel Misstrauen abgebaut werden. Wir müssen deutlich machen, dass es dabei um mehr geht als um die Umsetzung von Einsparpotenzialen. Die Bürgerinnen und Bürger unserer Städte müssen sich mehr und mehr als Mitgestalter der Kommunen begreifen. Dies lässt sich am einfachsten im Stadtteil, im Quartier umsetzen. Oft fehlt es an der Motivation, an der Einsicht in die Notwendigkeit zur stärkeren Beteiligung an den Fragen der Entwicklung unserer Stadt. Hier muss in Zukunft noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Der amerikanische Schriftsteller und Friedensnobelpreisträger Elie Wiesel hat einmal gesagt: „Wo soll ich beginnen? Die Welt ist so groß. Ich werde also mit dem Land beginnen, das ich am besten kenne, mit meinem eigenen. Aber mein Land ist so groß. Ich fange doch lieber mit meiner Stadt an. Aber meine Stadt ist so groß. Am besten beginne ich mit meiner Straße. Nein, mit meinem Haus. Nein, mit meiner Familie. Ach was, ich beginne bei mir.“ Was sich beim ersten Hinhören egozentrisch anhört, ist doch tatsächlich nichts anderes als eine Formulierung des Agenda-Gedankens „Think global, act local“. Der Agenda-Gedanke entspricht der Idee des integrativen Handelns für die soziale Entwicklung unserer Stadtteile. Nur wenn es uns gelingt, soziale Segregation und Disparitäten innerhalb der Städte und Gemeinden zu beseitigen, nur dann werden wir auch an einer gerechteren, an einer besseren Welt arbeiten können.

Prof. Dr. Erika Spiegel,
Heidelberg

Integrativ, kooperativ, aktivierend und umsetzungsorientiert – Konzepte und Verfahren für die „Soziale Stadt“

Zum Thema

Die „Impulskongresse“ im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ sollen, so sieht es die Programmbegleitung vor, in erster Linie so genannte *best practices* bekannt machen und diskutieren, besonders erfolgreiche und nachahmenswerte Beispiele also, die bei der Konzeption und Realisierung eigener Projekte hilfreich sein können. Die diesbezüglichen „Erfahrungen aus der Praxis“ sind aber erst Gegenstand der Podiums- und Plenumsdiskussion heute Nachmittag und, vor allem, des anschließenden Erfahrungsaustauschs in den Arbeitsgruppen. Ich wünschte, ich wüsste schon, was dort gesagt wird. Ich habe mich zwar in einigen Modellgebieten „vor Ort“ umgesehen, kenne auch eine Reihe von Zwischenberichten und, nicht zuletzt, zahlreiche ältere „Problemgebiete“, die in das Programm aufgenommen worden sind. Dies ist aber sicher nicht genug. Trotzdem ist mir bei allen Unterschieden zwischen den Gebieten schon eines deutlich geworden, nämlich dass viele von ihnen es trotz aller Hilfen durch das Programm schwer haben werden, die „endogenen Potenziale“ zu mobilisieren, die Voraussetzung für eine „selbsttragende“ Entwicklung sind.



Ich möchte daher mein Thema dahingehend verstehen, dass ich das Verständnis der Begriffe „integrativ“ und „integrierend“, die tragende Elemente der Handlungskonzepte sind, die die Entwicklung der Gebiete fördern sollen, etwas erweitere, und zwar in zweierlei Hinsicht:

- Zum einen in Hinsicht auf den Gebietsbezug. Das heißt: ich werde zwar von „integrativem Handeln“ in den und für die „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ ausgehen, dann aber fragen, ob dieses gebietsbezogene nicht durch ein gebietsübergreifendes, wenn nicht gesamtstädtisches Handeln ergänzt werden muss.
- Zum anderen in Hinsicht auf die Akteure, die da integrativ handeln oder zu integrativem Handeln angeleitet werden sollen. Dies sind zurzeit zum einen die mit der Entwicklung der Gebiete befassten Verwaltungsstellen einschließlich des Quartiersmanagements, zum anderen die im Gebiet ansässigen oder dort tätigen Einrichtungen und Personen, die von ihrer Funktion oder ihren persönlichen Interessen her täglich mit den gebietsspezifischen Problemen und Defiziten befasst sind; und dann natürlich die so genannten *Problemgruppen* selbst. Daneben und dazwischen gibt es aber noch eine Quartiersbevölkerung, die zwar ebenfalls von diesen Problemen und Defiziten betroffen ist, deren berufliche und private Interessen, deren Sozial-

verhalten, Beziehungsmuster und Assoziationsformen sich aber sonst nicht wesentlich von denen der städtischen Durchschnittsbevölkerung unterscheiden. Zwar wird niemand bestreiten wollen, dass es nicht schon zahlreiche Versuche gegeben hat, auch diese „Durchschnittsbevölkerung“ in der einen oder anderen Form in das Programm einzubeziehen. Angesichts der Tatsache, dass sie vermutlich den größeren Teil der endogenen Potenziale stellt, die ein Gebiet mobilisieren kann, muss man ihrer Integration in das Programm aber vermutlich besondere Aufmerksamkeit widmen.

Dabei brauche ich sicher nicht zu betonen, dass ich mit dieser Erweiterung meines Themas keine Kritik am derzeitigen Konzept und der derzeitigen Ausgestaltung des Programms „Soziale Stadt“ verbinde, am allerwenigsten an den drei konstitutiven Schwerpunkten des Programms, nämlich

- einer Verbindung der baulich-städtebaulichen mit der sozialen Erneuerung,
- einer auf dieses Ziel hin ausgerichteten Bündelung bislang vorwiegend ressort- und fachspezifisch eingesetzter Ressourcen, verbunden mit einer Kombination investiver und nicht-investiver Mittel;
- nicht zuletzt einer auf das gleiche Ziel hin ausgerichteten Mobilisierung eben jener endogenen Potenziale, die die selbsttragende Entwicklung stützen sollen, und zwar im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe, verbunden mit dem Aufbau hierfür geeigneter Organisations- und Beteiligungsformen.

Auf nichts davon kann verzichtet werden, wenn den Gebieten umfassend und dauerhaft geholfen werden soll. Das Programm heißt aber nicht umsonst „Soziale Stadt“ und nicht „Sozialer Stadtteil“, oft ist sogar von „Solidarischer Stadt“ die Rede. Und auch wenn von einer „Ausgrenzung“ benachteiligter Stadtteile gesprochen wird, so setzt dies ja voraus, dass es diesseits der ausgegrenzten Stadtteile auch noch eine andere Stadt gibt, wie aktiv oder passiv auch immer diese an der Ausgrenzung beteiligt war. Will man also dieser Ausgrenzung nicht noch unwillentlich Vorschub leisten, so darf man die benachteiligten Gebiete nicht vorzugsweise auf sich selbst verweisen, auf ihre lokalen Potenziale, Akteure, Ökonomien, Milieus usw., sondern muss auch die überlokalen Potenziale, Akteure, Ökonomien, Milieus usw. einbeziehen, die mit dem größeren Teil der Bevölkerung auch über den größeren Teil der finanziellen und personellen Ressourcen verfügen, die die Stadt zu einer „Sozialen Stadt“ machen können. Die Stadt ist also gefragt, nicht nur der Stadtteil.

Diese Forderung ist im Übrigen nicht neu. Schon kurz nach der Auflage des Programms wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, quartiersbezogene Strategien durch gesamtstädtische zu ergänzen (Becker/Löhr 2000), und auch die Organisationsschemata altgedienter Erneuerungsvorhaben, etwa hier im Ruhrgebiet, verweisen regelmäßig auf die Beteiligung und Verantwortung gesamtstädtischer, teilweise sogar regionaler Akteure. Schließlich ist auch eine der Arbeitsgruppen des heutigen Nachmittags dem Thema „Einbindung der Integrierten Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte“ gewidmet. Umso mehr scheint es daher angebracht, gerade dieses Thema hier zum Gegenstand zuerst einiger grundsätzlicherer, dann einiger praxisbezogener Überle-

gungen zu machen, die zunächst von der Positionierung des Programms zwischen Staat und Gesellschaft ausgehen.

Die „Soziale Stadt“ zwischen Staat und Gesellschaft

Es lässt sich nicht übersehen, dass das Programm – auch darauf wurde bereits hingewiesen (Franke/Löhr/Sander 2000) – nach Konzept und Ausgestaltung ein gewandeltes Verhältnis, auch eine gewandelte Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft voraussetzt, wobei diese gewandelte Aufgabenverteilung nicht nur die genuin staatliche, sondern auch die kommunale Ebene betrifft. Dies zeigt schon jeder Vergleich mit klassischen Sanierungsprogrammen, die nicht nur staatlich initiiert, gefördert und gesteuert, sondern auch weitgehend in staatlicher Regie durchgeführt wurden. Das Programm „Soziale Stadt“ und seine Vorläufer auf Länderebene hingegen wurden und werden zwar auch staatlich initiiert, gefördert, in gewissem Ausmaß auch gesteuert, im Übrigen aber weitgehend den treuen Händen der Gesellschaft überlassen. Der Staat führt nicht mehr Regie, sondern weckt, aktiviert, motiviert, sorgt für Kommunikation und Kooperation, möglichst auch für Konsens, verlässt sich aber sonst auf die endogenen Potenziale der Gesellschaft.

Dieser Wandel des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft ist sicher zum einen der Finanznot der öffentlichen Hände zuzuschreiben. Er geht aber darüber hinaus, ist auch schon älter. Bereits gegen Ende der 70er-Jahre wurde nicht nur in der Politikwissenschaft von einer „Krise regulativer Politik“ gesprochen (unter anderen Mayntz 1979), damals vor allem im Zusammenhang mit der gewachsenen Zahl und zunehmenden Differenzierung der bei allen politischen Entscheidungen zu berücksichtigenden Sachverhalte und Interessen, die sich nur noch schwer in eine regulative gesamtstaatliche Politik einbinden ließen. 1992 wurde dann schon die „Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts“ zur Diskussion gestellt (Scharpf 1992). Im Wesentlichen ging es dabei stets um eine Abgabe staatlicher Steuerungsfunktionen an gesellschaftliche Institutionen, denen gegenüber der Staat selbst nur noch als ein Verhandlungspartner unter mehreren auftritt, darüber hinaus aber nur als Koordinator gesellschaftlicher Akteure und Prozesse mit begrenztem Sanktionspotenzial. Von daher entspricht es also durchaus einer diesem Wandel inhärenten Logik, wenn auch bei Programmen wie der „Sozialen Stadt“ dem Staat weniger eine aktive als eine aktivierende, weniger eine handelnde als eine verhandelnde, weniger eine dirigierende als eine moderierende Rolle zugewiesen wird, die eigentliche Aufgabenerfüllung aber (zivil)gesellschaftlichen Akteuren überlassen bleibt.

In welcher ihrer Strukturen, Organisationsformen und Akteurskonstellationen aber tritt „die“ Gesellschaft in diesem Zusammenhang dem Staat gegenüber? Zunächst sicher in Form der so genannten *gesellschaftlichen Gruppen*, die schon lange als legitime Vertreter gesellschaftlicher Interessen anerkannt und daher auch bei der Vorbereitung aller Gesetze, Verordnungen, Programme gehört werden, den großen Verbänden und Korporationen also, in unserem Falle vornehmlich den Vertreterinnen und Vertretern der Wohnungswirtschaft, der Eigentümer und Mieter, des Einzelhandels, des Handwerks, der Gastronomie, im Hinblick auf die sozialen Zielsetzungen auch der großen Wohlfahrtsverbände, die denn auch immer wieder genannt werden, wenn im Programm von

„lokalen Akteuren“ die Rede ist, deren Potenziale aktiviert, gebündelt, koordiniert oder auch „gemanagt“ werden sollen.

Darüber hinaus sind aber schon seit Beginn der ersten großen Sanierungsvorhaben gerade auf der lokalen Ebene auch zahlreiche Bürgerinitiativen und Bürgergruppen im doppelten Sinne des Wortes „gesellschaftsfähig“ geworden, die sich zunächst vor allem solcher Themen annahmen, die nicht in das Interessenspektrum der etablierten Verbände passten, den Bewohnerinnen und Bewohnern selbst aber tagtäglich auf den Nägeln brannten: der Instandhaltung und Modernisierung ihrer Wohnungen, der meist damit verbundenen Mieterhöhungen, der unzureichenden Kinderspielflächen, des nutzlosen Abstandsgrüns, der Park- und Verkehrsprobleme usw.

Ist dies aber alles? Erschöpft sich Gesellschaft als Verhandlungspartner des Staates einerseits in Großorganisationen, andererseits in lokalen Initiativen, so unverzichtbar diese sind? Jeder Versuch einer Antwort muss sich zunächst mit einem merkwürdigen Widerspruch auseinandersetzen, einer Diskrepanz zwischen dem doch offenbar großen Vertrauen in die Einsatzbereitschaft und Organisationsfähigkeit der Gesellschaftsmitglieder als „mündiger“ Bürgerinnen und Bürger, ohne die eine Übernahme staatlicher Funktionen nicht einmal gedacht, geschweige denn realisiert werden kann, und dem Mangel an Gemeinsinn, Engagement, Zusammengehörigkeitsgefühl, der den gleichen Gesellschaftsmitgliedern zur gleichen Zeit vorgeworfen wird. Auch die zweifellos vorhandenen und allen modernen Gesellschaften innewohnenden Individualisierungstendenzen werden oft genug nur dahingehend ausgelegt, dass damit notwendig ein Verlust an Gemeinschaftsbewusstsein und Verantwortungsbereitschaft für andere, wenn nicht eine Erosion des Sozialen schlechthin verbunden sei. Von dort bis zu einem „Zerfall“ der Gesellschaft ist es dann nicht weit.

Als vor einigen Jahren, 1997, unter dem bezeichnenden Obertitel „Bundesrepublik Deutschland: Von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft“ (Heitmeyer 1997) zwei Suhrkamp-Bände erschienen, hatte der erste, mit dem Titel „Was treibt die Gesellschaft auseinander?“ 654 Seiten, der zweite, mit dem Titel „Was hält die Gesellschaft zusammen?“ 484 Seiten, und auch von diesen entfielen noch 72 Seiten auf einen Abschnitt „Desintegrationspotentiale“, beides durchaus in Übereinstimmung mit der auch diesem Band vorangestellten skeptischen Frage: „Sind individualisierte und ethnisch-kulturell vielfältige Gesellschaften noch integrierbar?“ Immerhin findet sich in einem der Beiträge dann doch der Hinweis, dass nicht nur die traditionellen, lokal fest verbundenen Solidargemeinschaften wie Familie und Nachbarschaft, sondern auch andere, modernere Formen der Vergesellschaftung, vor allem soziale Netzwerke, nicht nur persönliche Nähe und Intimität, sondern auch uneigennützig Hilfe und Beistand, also nichts Geringeres als Solidarität vermitteln. Und dass dies auch und gerade für die Großstädte gelte, deren Bewohner im Durchschnitt sogar vielfältigere Kontakte zu Freunden, Arbeitskollegen, Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen hätten als Nicht-Städter oder auch als ihre eigene Vorläufergeneration (Keupp 1997, S. 302). Voraussetzung sei allerdings auch hier ein Ausmaß an sozialer Kompetenz, das wohl vorerst nur bei höherem Bildungsniveau zu erwarten sei.

Trotzdem gibt es auch heute schon genug überzeugende Belege für diesen neuen Typ von Solidarität. Der Verein „Lebenshilfe“ etwa kann auf 540 Orts- und Kreisgruppen mit 130 000 ehrenamtlich tätigen Mitgliedern zurückgreifen, die erst 1993 gegründeten „Ta-

feldn“, die unter anderem in Super- oder Großmärkten Lebensmittel sammeln und an Bedürftige weiterleiten, auf 155 Ortsgruppen mit 4 600 ebenfalls ehrenamtlich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Nicht zahlenmäßig erfasst, auch kaum so erfassbar sind die ungezählten Selbsthilfegruppen, die ihren Mitgliedern praktische Hilfe und seelischen Beistand bei allen nur denkbaren Schicksalsschlägen, bei physischen und psychischen Krankheiten, bei Ehe- und Erziehungsproblemen, Drogen- und Alkoholabhängigkeit, Kontakt- und Beziehungsschwierigkeiten versprechen, die von den Eltern selbst betriebenen Kinderläden, die sich dieser oder jener Pädagogik verschrieben haben, die Frauen-, Mütter- und Seniorengruppen, die Geschichts-, Kultur- und Zukunftswerkstätten, die Freunde und Förderer dieses oder jenes Natur- oder Kulturdenkmals, dieses oder jenes Entwicklungshilfeprojekts, von UNICEF, Greenpeace, Amnesty International oder „Ärzte ohne Grenzen“ ganz zu schweigen. Sämtlich verlangen sie ihren Mitgliedern einiges an finanziellen und zeitlichen Opfern ab, auch an Einsatz für und Rücksichtnahme auf andere.

Sämtlich beruhen diese neuen Formen der Vergesellschaftung aber auf zwei Voraussetzungen, die sie von den meisten traditionellen Formen der Vergesellschaftung unterscheiden, die aber für die strukturelle Kohärenz und die Funktionsfähigkeit moderner Gesellschaften unverzichtbar sind:

- Zum einen darauf, dass die Zugehörigkeit und das Engagement auf freiwilliger Basis erfolgen und mit relativ wenig formellen Zwängen verbunden sind. Gefragt sind Spielräume für eigenständiges und eigenverantwortliches Handeln und entsprechende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Nicht umsonst haben auch altgediente Vereine und Verbände, die es ja auch noch in großer Zahl gibt, gelernt, dass sie nur dann eine Überlebenschance haben, wenn sie sich in ihrem Führungs- und Arbeitsstil dem anpassen.
- Zum anderen darauf, dass die Mitglieder entweder in ihren thematischen Interessen oder in ihren situationsspezifischen Belangen angesprochen werden – und dass eine Mitwirkung greifbare Ergebnisse verspricht. Wer sich nur mäßig für das städtische Haushaltswesen interessiert, schlägt sich doch mit Verve für den Kirchenchor, einen Kinderbauernhof oder die Ganztagschule. Die hohe Bedeutung der Themen- und Situationsbezogenheit für jedes gesellschaftliche Engagement wird im Übrigen auch durch politikwissenschaftliche Analysen bestätigt, die eine direkte Abhängigkeit zwischen der Bereitschaft zu direktdemokratischer Beteiligung – etwa an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – und der Sach- und Fallbezogenheit sowie dem Konkretheitsgrad der anstehenden Entscheidungen ermittelt haben. Fast immer waren auch Sach- und Fallbezogenheit am ehesten geeignet, bisher weitgehend politikferne Gruppen für eine Beteiligung zu gewinnen (Gabriel 1998, S. 177 f.).

Integrierte Handlungskonzepte

Geht man von der spezifischen Positionierung des Programms „Soziale Stadt“ zwischen Staat und Gesellschaft aus, so ergeben sich daraus Konsequenzen sowohl für Art und Zahl der einzelnen Handlungsebenen wie für die Ausgestaltung der Handlungsfelder.

Handlungsebenen

Dabei bestätigt sich zunächst die Notwendigkeit einer Erweiterung der Programmgebiete durch funktional und räumlich mit ihnen verbundene Nachbargebiete, die ich hier als Ergänzungsgebiete bezeichnen will. Zahl und Umfang dieser Ergänzungsgebiete dürften nach Größe, Lage und Beschaffenheit der Programmgebiete variieren, in jedem Falle aber durch das ihnen innewohnende Unterstützungspotenzial zu bestimmen sein. Fast noch mehr aber bestätigt sich auch die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Programmgebiete in eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung, die, ebenfalls fach- und ressortübergreifend organisiert, auf ihre langfristige Konsolidierung angelegt sein muss. Selbst bei einer Mindestlaufzeit des Programms „Soziale Stadt“ von acht bis zehn Jahren, wie sie angesichts der langen Problemgeschichte der meisten Gebiete unerlässlich scheint, müssen ja beizeiten Auffangpositionen gebildet werden. Insgesamt stehen also drei Handlungsebenen zur Diskussion:

- die Ebene des Stadtteils,
- die Ebene eines fallweise zu bestimmenden Ergänzungsgebiets,
- die gesamtstädtische Ebene.

Stadtteil

Dabei kommt ohne Zweifel dem Stadtteil selbst die größte Bedeutung zu, und zwar nicht nur deswegen, weil eine parzellenscharfe Abgrenzung der Programmgebiete in der Regel Voraussetzung für den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln ist. Auch die Einzugs- oder Versorgungsgebiete der meisten Schulen, Gesundheits- und anderer Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sind im Allgemeinen gebietsbezogen dimensioniert und lokalisiert. Nicht zuletzt weisen die langjährigen Erfahrungen der Gebietsbetreuung darauf hin, dass der physische und psychische Aktionsradius gerade der Bewohnerinnen und Bewohner, die am ehesten Hilfe benötigen, räumlich außerordentlich begrenzt ist. Für den, der mit Mühe den Hauptschulabschluss erreicht hat, liegt schon eine Lehrstelle am entgegengesetzten Ende der Stadt auf einem anderen Stern. Aber auch andere, sonst durchaus mobile Bewohnerinnen und Bewohner sind desto eher für Stadtteilbelange zu interessieren, je mehr man sie inmitten ihres unmittelbaren Wohnumfelds anspricht. Es soll Stadtteilforen geben, die sich jedes Mal an einem anderen Ort treffen, weil nur so eine möglichst breite Teilnahme der Bewohnerinnen und Bewohner gewährleistet ist.

Hinzu kommt, dass viele Programmgebiete auch in sich heterogen sind. Fast überall gibt es Straßenzüge, Blocks, Gebäudegruppen, deren sozialräumliche Segregation noch größer ist als die der Gebiete insgesamt, sei es aufgrund einer Randlage, sei es aufgrund eines lange vernachlässigten Wohnungsbestands, sei es aufgrund einer Belegungspolitik, die zunächst nur die Unterbringung von Dringlichkeitsfällen im Auge hatte. Solange den Bewohnerinnen und Bewohnern solcher Teilgebiete nicht gezielt Wohnungen in anderen Stadtteilen angeboten werden können – oder sie einen Fortzug ablehnen –, ist und bleibt hier der Stadtteil die nächstliegende Integriationsebene.

Nur auf der Ebene der Stadtteile ist aber auch der baulich-räumlichen Ausgrenzung entgegenzuwirken, durch die vor allem periphere Neubaugebiete häufig geprägt sind, sei es durch die periphere Lage als solche, sei es durch die Trennwirkung viel befahrener Stra-

ßen, Eisenbahntrassen, Wasserläufe, Industriebrachen, sei es schließlich durch besondere Gebäudeformen wie Hochhäuser, Laubenganghäuser, Schlichtwohnungen, die sich bei der städtischen Bevölkerung keines besonders positiven Images erfreuen. Nicht nur von Obdachlosensiedlungen ist bekannt, wie sehr eine solche Häufung negativ beurteilter Merkmale objektiv wie subjektiv zur Diskriminierung der Bewohnerschaft beiträgt. Insofern geht es neben der Aufwertung der Gebiete als solcher stets auch um den Abbau etwa vorhandener materieller und ideeller Barrieren, um die Schaffung möglichst zahlreicher gleitender Übergänge, baulich-räumlicher ebenso wie funktionaler.

Ergänzungsgebiete

Auch wenn es sich hier nicht um besonders benachteiligte Gebiete handeln würde – kein Stadtteil ist heute aus sich heraus lebensfähig. Dies gilt nicht nur für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des mittelfristigen, oft schon des kurzfristigen Bedarfs, es gilt auch für die Versorgung mit weiterführenden Schulen, mit Arbeits- und Ausbildungsplätzen, mit sozialer und kultureller Infrastruktur. Und es gilt erst recht für die Neubaugebiete am Stadtrand, die zwar auch, aber keineswegs nur wegen ihrer Monostrukturen auf eine funktionale Ergänzung durch benachbarte Gebiete angewiesen sind. Wo kleinere Programmgebiete in größere Stadtteile eingebettet und Schulbezirke oder Kirchensprengel gebietsübergreifend zugeschnitten sind, haben sich entsprechende Kooperationsbeziehungen oft auch schon etabliert. Welche Ergänzungsgebiete sonst dafür in Frage kommen und wie die Kooperationsbeziehungen im Einzelnen ausgestaltet werden, wird sich nur von Fall zu Fall entscheiden lassen. Sie sollten sich jedoch nicht nur auf freundliche Absichtserklärungen beschränken, sondern auch institutionell abgesichert sein.

Gesamtstadt

Die gesamtstädtische Ebene kommt zurzeit vor allem im wohnungspolitischen Bereich ins Blickfeld. Fast überall wird versucht, durch eine gezielte Wohnungsvergabepolitik zu einer gleichmäßigeren räumlichen Verteilung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, wie sie sich sonst in Problemgebieten konzentrieren, beizutragen, sei es durch Verzicht auf oder Tausch von Belegungsrechten, durch Aussetzen der Fehlbelegungsabgabe oder durch die Förderung von Wohneigentum. Diese Maßnahmen sind jedoch selten in eine gesamtstädtische Perspektive integriert. Ähnliches gilt für die sozialpolitischen Ziele des Programms. Die meisten Stadtentwicklungsprogramme und -konzepte enthalten zwar neben Aussagen zu einer langfristigen Flächennutzungs- und Standortplanung auch Aussagen zur Bewältigung des allorts präsenten Strukturwandels, insbesondere zu einer diesbezüglichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik, manchmal, wie in München, auch zu einer gezielten Entwicklung sowohl des „Sozialraums Stadt“ insgesamt wie der Stadtteile als wichtigster sozialer Handlungs- und Erfahrungsebene. Diese Aussagen werden aber selten explizit auch auf die Problemgebiete bezogen, noch seltener zu einem eigenen Programmpunkt zusammengefasst, der den „besonderen Entwicklungsbedarf“ dieser Gebiete spezifizieren, ihre Entwicklungsdefizite, Entwicklungspotenziale und Entwicklungsziele benennen und auf dieser Basis eine längerfristige Funktionszuweisung innerhalb des Stadtganzen vornehmen würde.

Handlungsfelder

In Bezug auf eine Ergänzung der Handlungsfelder möchte ich, wie es auch in den meisten Erfahrungsberichten und Handlungskonzepten geschieht, der integrativen Funktion der Arbeits- und Ausbildungsstätten und der Schulen, einschließlich der sich daraus ergebenden Sozialbeziehungen, hohe Priorität einräumen, daneben aber auch dem, was ich, mangels einer präziseren Bezeichnung, unter „Kultur und Soziales“ subsumiert habe.

Arbeit und Ausbildung

Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen stellen in modernen Gesellschaften die zentralen Integrationsmedien dar. Insofern ist der Verlust des Arbeitsplatzes in der Regel nicht nur mit einem Einkommens- und Statusverlust, sondern auch mit einem Verlust selbstverständlicher Sozialbeziehungen verbunden. Angesichts des hohen Anteils von Arbeitslosen, insbesondere Langzeitarbeitslosen, aber auch von Unterbeschäftigten und Unterqualifizierten in den Programmgebieten stellt die Qualifizierung für und Vermittlung von geeigneten Arbeitsplätzen überall ein zentrales Handlungsfeld dar, dessen sich eine große Zahl unterschiedlicher Akteure annimmt. Große Hoffnungen werden dabei in die Aufnahmefähigkeit der „lokalen Ökonomie“ gesetzt. Diese ist sicher je nach Branchenzugehörigkeit und Größenstruktur der dafür in Frage kommenden Betriebe von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich, aber selbst bei innerstädtischen Mischgebieten, die noch die meisten Arbeitsplätze bereitstellen könnten, wird immer wieder deutlich, dass auch die dortige lokale Ökonomie ohne Einbettung in eine überlokale Ökonomie nicht lebens-, geschweige denn wachstumsfähig wäre.

Erst recht gilt dies für die Neubaugebiete am Stadtrand, in denen sich die lokale Ökonomie in der Regel auf einige Dutzend Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe in den Nahversorgungszentren beschränkt. Angesichts des insgesamt geringen Potenzials an Betriebsverlagerungen und Neugründungen, die für eine strukturelle Anreicherung solcher Gebiete in Frage kämen, ist hier auch keine wesentliche Änderung zu erwarten. Die Bemühungen der Wohnungsgesellschaften, Gartenämter, Abfallentsorgungsbetriebe usw., für die Pflege und Instandhaltung des engeren und weiteren Wohnumfelds nur gebietsansässige Arbeitskräfte einzusetzen, stoßen schon deswegen nicht immer auf Gegenliebe, weil die Vergabe dieser Arbeitsplätze oft an den Bezug von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe gebunden ist und sich niemand gern in der Quartiersöffentlichkeit, in der solche Arbeiten in der Regel verrichtet werden, mit einem derartigen Etikett versehen darstellen möchte.

Umso wichtiger sind daher Beschäftigungsmöglichkeiten in (mehr oder weniger) benachbarten Gewerbegebieten und -betrieben, mit denen zahlreiche Quartiersmanager denn auch schon Verbindung aufgenommen haben. Die Schwierigkeiten, die sich dabei ergeben, beruhen meist auf den Qualifikationsunterschieden zwischen dem Arbeitskräftebedarf der Betriebe und dem Arbeitskräftepotenzial der Gebiete. Hier helfen, wenn man sich nicht auf die Vermittlung ungelernter Hilfskräfte beschränken will, nur maßgeschneiderte Lösungen, die schon die Qualifikationsangebote in den Gebieten auf die Qualifikationsanforderungen der Betriebe abstimmen, und zwar bis herunter zum Einzelfall. Das Gleiche gilt für die Bereitstellung und Vermittlung von betrieblichen Ausbil-

dungsplätzen. Nicht umsonst werden in unseren europäischen Nachbarländern zunehmend Ausbildungs- und Qualifikationsprogramme für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche aufgelegt, die auf die individuelle Betreuung und Begleitung der Jugendlichen bis zur Aufnahme eines dauerhaften Arbeitsverhältnisses angelegt sind. Selbstläufer sind jedoch auch sie nicht.

Schulen

Eine gar nicht zu überschätzende integrative Funktion kommt daher auch den im Gebiet ansässigen Schulen zu – und wird von den meisten auch mit viel Idealismus, Phantasie und persönlichem Einsatz der Schulleiterinnen und -leiter und der Lehrerschaft wahrgenommen. Dies gilt für alle Schultypen, allen voran jedoch für die Grund- und Hauptschulen, deren Einzugsbereich sich oft mit den Gebieten deckt und die innerhalb und außerhalb der Schulstunden Projekte, Kurse, Begegnungsmöglichkeiten anbieten, die nicht nur den Kindern, sondern auch deren Eltern neue Perspektiven eröffnen. Wo es die Einrichtung der „Stadtteilschule“ gibt, eignet sie sich auch besonders zu einer institutionellen Anbindung externer Projekte, deren stabilisierende Bedeutung gerade für unerfahrene Projektträger und Projektgruppen von Quartiersmanagern immer wieder hervorgehoben wird. Wo die Einzugsbereiche der Schulen größer sind, wie dies oft bei weiterführenden oder Gesamtschulen der Fall ist, nehmen viele Schulen aber auch die Chance wahr, die unterschiedliche soziale Herkunft ihrer Schülerinnen und Schüler gezielt zu überbrücken und entsprechende Projekte und Veranstaltungen anzubieten. Hierbei vor allem kommt ihnen das größere personelle und soziale Potenzial zugute, das entsprechend geschnittene Ergänzungsgebiete bieten.

Besondere Erwähnung verdienen auch die oft von einzelnen Schulleiterinnen und Schulleitern oder Lehrerinnen und Lehrern initiierten Projekte, die, zum Beispiel, Schulklassen aus Hamburg-Lurup über einen Internet-Chatroom mit Schulklassen aus Schwedt an der Oder, Schulklassen aus Hannover-Vahrenheide mit solchen aus Oldenburg oder Stadthagen in Verbindung bringen. Aber auch Schulklassen aus der gleichen Stadt, aber mit unterschiedlichem Erfahrungshintergrund bieten sich für gemeinsame Unternehmungen an. Dabei können die Schulverwaltungen – die gesamtstädtische Solidarität im Blick – wichtige Hilfe leisten, etwa wenn, wie in Solingen, Schul-Netzwerke gefördert werden, die sich jeweils gebietsübergreifend interessierender Themen annehmen.

Kultur und Soziales

Hierunter sollen alle gesellschaftlichen Aktivitäten und Gruppierungen verstanden werden, die jenseits von Schule und Arbeit, aber auch jenseits von Familie und Nachbarschaft relativ stabile und dauerhafte Sozialbeziehungen begründen. Dabei handelt es sich auch hier in der Mehrzahl um Aktivitäten und Gruppierungen, die von ähnlichen sachlich-fachlichen Interessen oder ähnlichen Lebenssituationen getragen werden, ob sie sich nun in formellen Vereinszugehörigkeiten oder in informellen Verbindungen niederschlagen.

Leider wissen wir über Zahl, Ziele und Integrationspotenzial solcher Aktivitäten und Gruppierungen in den Programm- und vergleichbaren Gebieten außerordentlich wenig. Benachteiligung und Ausgrenzung werden meist an strukturellen Merkmalen gemessen, an den Anteilen an Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Ausländern, Alleinerziehenden usw. Ob und welche individuellen oder gruppenspezifischen Sozialbeziehungen innerhalb und zwischen diesen Gruppen bestehen, aber auch innerhalb und zwischen anderen Bevölkerungsgruppen, die im gleichen Gebiet wohnen, ist allenfalls punktuell bekannt. So erfährt man eher am Rande, dass sich, zum Beispiel, bei einem Stadteilfest insgesamt 35 Vereine, Gruppen, Initiativen engagiert haben, oder dass es, ein anderes Beispiel, in einem Gebiet nicht weniger als 20 italienische Vereine gibt. Dabei scheint vor allem die ausländische Bevölkerung über ausgeprägte und gut funktionierende Netzwerke zu verfügen, die sich allerdings selten auf das eigene Wohngebiet beschränken, gerade deswegen aber auch wichtige Informationen über freie Wohnungen oder Arbeitsplätze vermitteln (vgl. Bremer 2000, S. 203). Schließlich sei noch an die 86 000 Sportvereine und ihre zahllosen örtlichen Untergruppen erinnert, die es in der Bundesrepublik gibt und denen ohnehin jeder recht ist, der über schnelle Beine oder kräftige Arme verfügt. Auch sie vollbringen eine wichtige und auch nach außen in Erscheinung tretende Integrationsleistung, zu der die Wanderer, Naturschützer, Tierfreunde, die sich ebenfalls meist in örtlichen Untergruppen organisieren, erst animiert werden müssen. So lückenhaft solche Beispiele sind, entscheidend ist, dass hier offensichtlich ein sozialintegratives Potenzial vorhanden ist, das gezielt über die jeweiligen thematischen Interessen angesprochen und mit Personen und Personengruppen in Verbindung gebracht werden könnte, die diese Interessen vielleicht teilen, aber ohne Ansprechpartnerinnen und -partner innerhalb wie außerhalb ihres engeren sozialen und räumlichen Umfeldes sind.

Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe

Angesichts der ohnehin engen räumlichen und funktionalen Verflechtung der Programm- mit den Ergänzungsgebieten sollte eine diesbezügliche Erweiterung des Gebietsbezugs kaum Änderungen der Organisationsstruktur auf der lokalen Ebene erfordern. Dies gilt zunächst für die bei den meisten Kommunen eingerichteten ämterübergreifenden Arbeits-, Steuerungs- oder Lenkungsgruppen, die schon wegen ihrer Ressort- und Fachkenntnisse einen ausreichenden Überblick auch über die in den Ergänzungsgebieten vorhandenen Potenziale haben sollten. Es gilt aber auch für die Quartiersmanagerinnen und -manager, von denen sich die meisten ohnehin bereits in der Nachbarschaft umgesehen und Kontakte mit Betrieben, Schulen, Kirchengemeinden und Ähnlichem angeknüpft haben. Ihre Arbeitsbelastung dürfte damit allerdings nicht geringer geworden sein. Angesichts der existenziellen Bedeutung eines kompetenten und umfassenden Quartiersmanagements für den Erfolg des Programms „Soziale Stadt“ darf hier aber am allerwenigsten gespart werden – zumal das Missverhältnis zwischen investiven und nicht-investiven, sprich: Personalmitteln gerade bei sozialintegrativen Erneuerungsmaßnahmen immer noch massiv zu Buche schlägt. Es geht ja auch nicht um zusätzliche Projekte und Maßnahmen für die Ergänzungsgebiete, sondern „nur“ um die Aufdeckung und Nutzbarmachung der dortigen Potenziale für die Programmgebiete selbst.

Anders steht es mit der Einbeziehung der Programmgebiete in eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung. Diese kann zwar sicher nicht aus den jeweiligen Zuständigkeiten herausgelöst werden. Umso mehr erfordert sie aber eine zusätzliche anwaltliche Vertretung, die die Probleme und Möglichkeiten der einzelnen Gebiete genau kennt und sie in die sektoralen Planungen einbringen, darüber hinaus aber auch sektorübergreifende Zielsetzungen für eine langfristige Konsolidierung und Funktionszuweisung formulieren kann.

Die solidarische Stadt

Zum Abschluss: Als die Begriffe „Soziale Stadt“ und „Solidarische Stadt“ zum ersten Mal die Runde machten – wenn ich mich recht erinnere, war dies vor etwa zehn Jahren der Fall –, habe ich mich immer gefragt: Wer oder was ist hier eigentlich mit „Stadt“ gemeint? Die Stadt als Kommune, als politische und administrative Einheit also? Oder die Stadt als Gesamtheit ihrer Bürgerinnen und Bürger? Eine eindeutige Antwort auf diese Frage habe ich bis heute nicht erhalten, doch neigt sich schon wegen der Gewichtsverlagerung zwischen Staat und Gesellschaft die Waagschale zunehmend zugunsten der Stadt als Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger. Wie und worin aber äußert sich bei diesen Solidarität?

Jeder von uns findet nicht nur vor Weihnachten in seinem Briefkasten zahlreiche Aufrufe zur Solidarität mit, sprich: zum Spenden für die unterschiedlichsten guten Zwecke, für verlassene Kinder und erholungsbedürftige Mütter, für Kranke und Behinderte, Gefangene und Verfolgte, Flüchtlinge und Vertriebene, Erdbeben- und Überschwemmungsopfer. Wer in seiner Stadt einschlägig bekannt ist, erhält vielleicht auch die Bitte um einen Beitrag zur Renovierung eines Denkmals, zum Ankauf eines Bildes oder zur Förderung eines Jugendorchesters. Guter Wille kann also offenbar vorausgesetzt werden, Geld auch. Hat aber schon jemand etwas von einem Spendenkonto „Die solidarische Stadt“ gehört?

Die Gründe dafür wären ein eigenes Thema. Sie liegen sicher nicht zuletzt darin, dass seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung dafür der Staat zuständig erscheint, und wenn die Kommune, dann als Staatsersatz. Wer Steuern und Zwangsbeiträge zahlt, fühlt sich davon befreit. Es ist aber nicht einzusehen, dass Bürgerinnen und Bürger, die offenbar bereit sind, Solidarität mit menschlichem Unglück bis in die entlegensten Länder der Welt zu beweisen, nicht auch bereit sein könnten, Solidarität mit menschlichem Unglück in der eigenen Stadt zu beweisen – sofern man ihnen einmal deutlich gemacht hat, dass Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die seit mehr als hundert Jahren bei Staat und Verwaltung gelegen haben, wenigstens zum Teil auf dem Wege sind, wieder in ihre eigene Zuständigkeit und Verantwortlichkeit überzugehen, und dass man schwerlich zusätzliche Bürgerrechte in Anspruch nehmen kann, wenn man nicht bereit ist, auch zusätzliche Bürgerpflichten zu übernehmen.

Quellen

- Becker, Heidede, und Rolf-Peter Löhr*, „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 10–11 vom 3. März 2000, S. 22-29.
- Bremer, Peter*, Ausgrenzungsprozesse und die Spaltung der Städte. Zur Lebenssituation von Migranten. Opladen 2000.
- Franke, Thomas, Rolf-Peter Löhr und Robert Sander*, Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 30. Jg., 2000, S. 243-268.
- Gabriel, Oscar W.*, Innovation durch Partizipation, in: Dieter Sauberzweig, Walter Laitenberger (Hrsg.), *Stadt der Zukunft – Zukunft der Stadt*, Baden-Baden 1998, S. 151-184.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.)*, Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Band 1, Frankfurt am Main 1997.
- Ders.*: Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Band 2, Frankfurt am Main 1997.
- Keupp, Heiner*, Die Suche nach Gemeinschaft zwischen Stammesdenken und kommunitärer Individualität, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): *Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*, Band 2, Frankfurt am Main 1997, S. 279-312.
- Mayntz, Renate*, Regulative Politik in der Krise?, in: Matthes, Joachim (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1978*, Frankfurt am Main und New York 1979, S. 55-81.
- Scharpf, Fritz W.*, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, 18. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Gesellschaft für Politische Wissenschaft, Opladen 1992, S. 93-115.
- Spiegel, Erika*, Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 38. Jg., 1999, S. 3-23.