



1.

Heidede Becker, Thomas Franke, Rolf-Peter Löhr
und Ulla-Kristina Schuleri-Hartje

Das Programm Soziale Stadt: von der traditionellen Stadt- erneuerung zur integrativen Stadtteilentwicklung

Als Folge des ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandels ist die soziale Ungleichheit in Städten und Gemeinden gewachsen. Zunehmend sind Quartiere entstanden, in denen negative Entwicklungen konzentriert auftreten. Seit fast zwanzig Jahren hat sich deshalb nach und nach die Erkenntnis verdichtet, dass mit der traditionellen Städtebauförderung die komplexen Probleme in den benachteiligten Stadtteilen nicht zu lösen sind. Zwar fanden von Beginn an in der Städtebauförderung auch sozialstaatliche Prinzipien Berücksichtigung¹, letztlich aber dominierten die baulich-städtebaulichen investiven Maßnahmen und Projekte. Im Rahmen der Stadterneuerung übernahmen die Länder Nordrhein-Westfalen (mit dem 1993 aufgelegten Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“) und Hamburg (mit dem Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung von 1994) Vorreiterfunktionen bei der Erprobung und Umsetzung integrativ-integrierter² Stadtteilentwicklungskonzepte. Einen wesentlichen Impuls zur Weiterentwicklung und Verbreiterung des neuen Politikansatzes gab die Ministerkonferenz der ARGEBAU (Arbeitsgemeinschaft der für das Bauen und Wohnen zuständigen Minister und Senatoren der Länder), deren Mitglieder am 9. November 1996 in Potsdam die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ als „Aktionsprogramm“ gegen die sich verschärfende sozialräumliche Polarisierung beschlossen³. Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt) wurde schließlich im September 1999 auf Basis der Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) und Bündnis 90/Die Grünen als Ergänzung zur traditionellen Städtebauförderung durch die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern etabliert.

Gegenwärtig gibt es 300 „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“⁴ in 214 Städten und Gemeinden (vgl. Abbildung 18). 1999 wurden von den Bundesländern insgesamt 162 Gebiete in 124 Städten und Gemeinden ins Programm Soziale Stadt aufgenommen, im Jahr 2000 kamen noch einmal 53, im Jahr 2001 weitere 48 und im Jahr 2002 nochmals 38 Stadtteile hinzu⁵. In den Programmgebieten der Jahre 1999, 2000 und 2001 leben insgesamt etwa 1,74 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner, davon 1,34 Mio. in den alten und 0,4 Mio. in den neuen Bundesländern. Dabei spricht vieles dafür, dass es erheblich mehr Stadtteile mit vergleichbarem Entwicklungsbedarf gibt, die bisher noch nicht ins Programm aufgenommen werden konnten.

1 Dazu *Uwe-Jens Walther*, Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen, in: derselbe (Hrsg.), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Opladen 2002, S. 26 f.

2 Das Adjektiv „integrativ“ bezieht sich auf den Prozess der Integration, „integriert“ beschreibt das Ergebnis.

3 Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Programms *Hans-Jochen Döhne und Kurt Walter*, Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. Ziele und Konzeption des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“, in: *Bundesbaublatt*, H. 5 (1999), S. 24–29; *Heidete Becker und Rolf-Peter Löhr*, „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 10-11 (2000), S. 22–29; vgl. zu den Programmmodalitäten *Michael Krautzberger und Birgit Richter*, „Die soziale Stadt“ – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit, in: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, H. 1 (2002), S. 36–41.

4 Hier und in den folgenden Kapiteln werden die Begriffe Stadtteil, Gebiet und Quartier synonym für die räumlichen Einheiten der Sozialen Stadt verwendet.

5 Vgl. hierzu und zum Folgenden die Tabelle in Anhang 8 zu den Entwicklungen im Bundesprogramm einschließlich der jährlichen Umschichtungen.

Ende des Jahres 2002 wurde vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) das Gutachten „Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms ‚Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), für das eine Laufzeit von einem Jahr vorgesehen ist, an das Institut für Stadtforschung (IfS) vergeben. Mit der Zwischenevaluierung soll im Juni 2003 begonnen werden. Am 11. September 2002 wurde in Berlin die Experten-/Steuerungsgruppe „Soziale Stadt“ konstituiert, die diese Zwischenevaluierung vorbereitet und begleitet. „Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung sollen in die weitere Umsetzung des Programms ‚Die Soziale Stadt‘ einfließen.“⁶ Übereinstimmung besteht darin, dass die Ergebnisse der Difu-Programmbegleitung einen grundlegenden Fundus für die Zwischenevaluierung darstellen⁷.

1.1 Anlass und Ziele des Programms

Anlass zum Handeln: die sozialräumliche Spaltung der Städte

Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Umbruch zieht soziale Ungleichheit nach sich, vor allem in den Bereichen⁸ Erwerbsarbeit (Abdrängen in befristete oder niedrig bezahlte Beschäftigung, Arbeitslosigkeit), soziale Beziehungen (Verlust unterstützender sozialer Netze, soziale Isolation) und soziale Rechte (erschwerter Zugang zu Angeboten, Institutionen, Lebensstandards). Diese soziale Ungleichheit tritt auch räumlich differenziert in Erscheinung: in einem tiefgreifenden sozialräumlichen Strukturwandel, der eine zunehmende Fragmentierung mit auf- und abgewerteten Stadtteilen zur Folge hat (sozial-räumliche Segregation)⁹. Mit dem Zurückfahren des Sozialen Wohnungsbaus, der Aufhebung von Sozialbindungen im Wohnungsbestand durch Rückzahlung der öffentlichen Mittel und Privatisierung sowie mit der weiteren Liberalisierung des Wohnungsmarkts vergrößerte sich die Kluft zwischen der wachsenden Zahl von Bevölkerungsgruppen mit Einkommen aus Transferleistungen der öffentlichen Hand (im Weiteren: Transfereinkommen) wie Arbeitslosen- und Sozialhilfe und dem für ihre Wohnungsversorgung verfügbaren sich drastisch verringernden Wohnungsbestand.

Je nach Bodenwerten und -verfügbarkeit, Mietenniveaus, Milieus und Images zerfallen die Städte zunehmend in Quartiere, in denen einkommensschwache und in schwieriger sozialer Situation lebende Haushalte konzentriert sind, und in privilegiertere Stadtteile. Umzugsbewegungen wirken zusätzlich räumlich selektiv und verstärken den Entmischungseffekt: Haushalte, die es sich noch leisten können,

⁶ Aus dem Einladungsschreiben des BMVBW vom 18. Juni 2002 zur konstituierenden Sitzung der Experten-/Steuerungsgruppe.

⁷ Vgl. Kapitel 9.

⁸ Hierzu und zum Folgenden *Martin Kronauer*, Die neue soziale Frage: Armut und Ausgrenzung in der Großstadt heute, in: Walther (Hrsg.), S. 47 ff.

⁹ Vgl. zu den Hintergründen und Ursachen, die zur Entstehung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf geführt haben, sowie zur Einbettung des Programms in politische Reformansätze *Thomas Franke, Rolf-Peter Löhr und Robert Sander*, Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, II. Halbjahresband (2000), S. 244 ff.

ziehen aus den benachteiligten Gebieten weg – sei es im Interesse der Kinder wegen der als problematisch erachteten nicht nur schulischen, sondern auch gesamten Situation im Gebiet, sei es wegen der allgemein angespannten Stimmung im Stadtteil. „Schulsegregation“ erweist sich immer deutlicher als ernster Gefährdungsfaktor für die kulturelle und soziale Integration in den Städten¹⁰.

Die Bevölkerung in den benachteiligten Stadtteilen ist von unterschiedlichen Ausgrenzungsprozessen betroffen, die sich teilweise auch noch überlagern¹¹: „in ökonomischer Hinsicht, indem sie keinen Zutritt zum Arbeitsmarkt mehr finden; in institutioneller Hinsicht, indem sich zwischen ihnen und den politischen bzw. sozialstaatlichen Institutionen unüberwindliche Schranken aufbauen; in kultureller Hinsicht, wenn Stigmatisierung und Diskriminierung zum Verlust des Selbstwertgefühls und zum Verlust der moralischen Qualifikation führen ...; und schließlich in sozialer Hinsicht, wenn durch soziale Isolation und das Leben in einem geschlossenen Milieu die Brücken zur ‚normalen Gesellschaft‘ verloren gegangen sind.“

Kinder und Jugendliche entwickeln eine „abweichende Kultur“, da sie in einem Umfeld mit nur wenigen positiven Vorbildern und Repräsentanten eines „normalen“ Lebens den Sinn von Schule, Ausbildung und Beruf nicht mehr ausreichend vermittelt bekommen; im Gegenteil: es erfolgt ein „negatives soziales Lernen“. Vielen Stadtteilen haftet ein Negativimage an, das bis zur Stigmatisierung reicht. Je mehr sich die problematische Situation in den Gebieten verfestigt, desto stärker wirken die Quartiere zugleich auch benachteiligend – zumindest aber die gesellschaftliche Randlage verfestigend.

Bundesweit haben sich so in den letzten etwa zwanzig Jahren Stadtteile herausgebildet, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Entwicklungen weitgehend abgekoppelt sind. In diesen Gebieten häufen sich Benachteiligungen und Belastungen, die sich auf die Lebensbedingungen und Lebenschancen sowie Stimmungen und das soziale Klima im Quartier auswirken¹²:

- *Problematische gebietliche Bedingungen*: z.B. Wohnungs- und Wohnumfeldmängel, Fehlen von Grün- und Freiflächen, Mangel an Infrastruktureinrichtungen und Beratungsangeboten, Defizite in der Nahversorgung, Lärm- und Abgasbelastung, Leerstand; Fehlen von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, problematische Schulsituation, Zusammenleben von Bevölkerungsgruppen aus sehr unterschiedlichen Herkunftsmilieus;
- *insbesondere das Gebietsimage belastende Probleme*: z.B. Verfall, Desinvestition, Verwahrlosung, Vandalismus, soziale Konflikte, negative Innen- und Außenwahrnehmung;
- *Probleme der individuellen Lebenslage*: z.B. Einkommensarmut, Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Transfereinkommen, geringe Berufsqualifikation, niedrige Kaufkraft, Krankheit, Suchtprobleme, Hilfebedürftigkeit, mangelhafte Deutschkenntnisse;
- *psychische Probleme als Folge von erschwerten Lebensbedingungen und geringen Lebenschancen*: z.B. Vereinsamung, Resignation, Rückzugstendenzen, Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit, Unsicherheitsgefühle.

¹⁰ Vgl. Hartmut Häußermann, Global, lokal, sozial. Die Unteilbarkeit der Stadt, in: Walther (Hrsg.), S. 78.

¹¹ Hierzu und zum Folgenden Hartmut Häußermann, Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11 (2000), S. 13.

¹² Vgl. dazu Kapitel 3 „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – die Programmgebiete der Sozialen Stadt“.

Hauptziel: die „Abwärtsspirale“ stoppen und umkehren

Ohne sozialstaatliche Intervention, wenn die Quartiere sich selbst überlassen blieben, würde sich die Abwärtsspirale in den Stadtteilen weiter drehen. Die hier ablaufenden Prozesse verstärken sich selbst, wenn sie nicht durch koordinierte Anstrengungen von Politik, Verwaltung, Bewohnerschaft, Wirtschaft und anderen lokal engagierten Akteuren unterbrochen werden. Mit dem Programm Soziale Stadt sollen nun Revitalisierungs- und Entwicklungsprozesse angestoßen, integrative Maßnahmenkonzepte erarbeitet und umgesetzt sowie die lokalen Selbstorganisationskräfte mobilisiert werden. Die ressortübergreifende Kombination von Förderprogrammen, die stärkere Berücksichtigung nicht-investiver Ansätze und die Erprobung neuer Verwaltungs- und Managementstrukturen sollen dazu dienen, die vorhandenen Ressourcen für eine umfassende und integrierte Stadtteilentwicklung zu bündeln und den Mitteleinsatz zielgenauer, effizienter und gleichzeitig auch flexibler zu gestalten. Die Bundesregierung will mit dem Programm „neue stadtentwicklungspolitische Akzente“ setzen und „erreichen, dass in gefährdeten Stadtteilen stärker als bisher städtebauliche Maßnahmen mit Maßnahmen anderer Politikfelder verknüpft werden“¹³.

Schlüsselfunktionen für die Programmumsetzung hat der „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ der ARGEBAU¹⁴, in dem Ziele (in den Handlungsbereichen Bürgermitwirkung/Stadtteilleben, Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung, Quartierszentren, Soziale, kulturelle, bildungsbezogene und freizeitbezogene Infrastruktur, Wohnen, Wohnumfeld und Ökologie) und methodisch-technische Hinweise für die Programmumsetzung (fachübergreifende Umsetzung, Rechtsinstrumente, Mitteleinsatz, Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrolle und Begleitforschung) formuliert sind. In der jährlich neu abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder¹⁵ wird die Berücksichtigung dieses Leitfadens bei der Programmumsetzung statuiert.

Insgesamt geht es darum, mit dem Programm die physischen Wohn- und Lebensbedingungen (überwiegend durch baulich-investive Maßnahmen und Projekte), die individuellen Lebenschancen (durch Vermittlung von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen, Eröffnung von Zugangsmöglichkeiten in den Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie Hilfen zur Selbsthilfe) sowie Gebietsimage, Stadtteilöffentlichkeit und Identifikation mit den Quartieren (auf Basis konkreter Stabilisierungs- und Revitalisierungsmaßnahmen) zu verbessern. Dabei werden Integrationsziele (im weitesten Sinne) verfolgt:

- Mit dem Schlüsselinstrument *Quartiermanagement* soll eine horizontal und vertikal vernetzte Kooperations- und Managementstruktur auf Verwaltungs- und Quartiersebene, zwischen diesen Ebenen sowie mit allen anderen lokal relevanten Akteuren gewährleistet werden, um insbesondere die Aktivierung und Beteiligung sowie die Vernetzung von Bewohnerschaft und lokalen Akteuren zu fördern und zu stützen¹⁶.

¹³ Krautzberger/Richter, S. 37.

¹⁴ ARGEBAU, Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen, Leitfaden der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Zweite Fassung vom 1. Februar 2000 (vgl. Anhang 9).

¹⁵ Vgl. den Text der Verwaltungsvereinbarung des Jahres 2002 im Anhang 10.

¹⁶ Vgl. weiter Kapitel 7 „Quartiermanagement“ und Kapitel 8 „Aktivierung und Beteiligung“.

- Das Steuerungs- und Koordinierungsinstrument *Integriertes Handlungskonzept* dient dazu, im Dialog zwischen den entsprechenden Verwaltungsressorts, der Quartiersbevölkerung und den lokalen Akteuren alle notwendigen Politik- und Handlungsfelder in die Entwicklung der Konzepte, ihre Fortschreibung und Umsetzung einzubeziehen¹⁷.
- Unter dem Ziel *Ressourcenbündelung* sollen vorhandene Förderprogramme für den Einsatz in den Programmgebieten zusammengeführt und harmonisiert werden¹⁸.
- Der Titel des Programms *Soziale Stadt* deutet auf ein weiteres Integrationsziel: Die Auswahl der Gebiete – der *besondere* Entwicklungsbedarf – setzt den Vergleich mit der Gesamtstadt voraus und rückt damit das *Verhältnis von Stadtteil und Gesamtstadt* ins Blickfeld; vor allem aber sollen die stadtteilbezogenen Integrierten Handlungskonzepte in Korrespondenz mit gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten erarbeitet und umgesetzt werden.

Voraussetzung für den Einsatz von Mitteln des Programms Soziale Stadt ist die Ausweisung von Gebieten. Dies ist zum einen der Logik und Tradition der Städtebauförderung geschuldet, zum anderen dem Ziel, unmittelbar an Problemen und Potenzialen in der räumlichen Lebenswelt anzusetzen, denn gerade in den Quartieren der Sozialen Stadt leben weniger mobile Bevölkerungsgruppen, die besonders auf das Gebiet, seine sozialen Netze, Angebote und Einrichtungen angewiesen sind. Damit erfährt das Quartier als „Ressource zur Lebensbewältigung“¹⁹ eine Aufwertung. Die Dimension Raum wird insgesamt verstanden als Überlagerung von physischen Bedingungen, Ort von Erfahrungen und Lernprozessen, als Raum mit Orientierungs-, Symbolisierungs-, Identifikations-, Aneignungs- und Nutzungsfunktionen und damit auch als „Statusmerkmal und als Ort der sozialen Selbstdefinition“²⁰.

Die lokale Orientierung und die Tatsache, dass mit dem Programm allein die aufgeworfenen Probleme nicht zu lösen sind, verweisen auf die Notwendigkeit, dass quartiersbezogene Strategien durch gesamtstädtische ergänzt werden müssen. Dies betrifft in erster Linie Fragen der Bildungs- und Beschäftigungspolitik, der Wohnungsversorgungspolitik sowie der sozialen und kulturellen Infrastruktur.

1.2 Resonanz auf das Programm

Als Politik- und Förderansatz, mit dem die Aufmerksamkeit auf Entwicklungen in den benachteiligten Stadtteilen gelenkt sowie Kooperation und integratives Handeln in den Mittelpunkt gestellt worden sind, hat das Programm von Beginn an in

¹⁷ Vgl. weiter Kapitel 4 „Integrierte Handlungskonzepte“.

¹⁸ Vgl. weiter Kapitel 6 „Kooperation und Koordination – Bündelung der Ressourcen“.

¹⁹ Vgl. dazu Ulfert Herlyn und andere zitiert bei *Barbara Lang*, Was macht eine Stadt sozial? Perspektiven für die soziale Stadt im 21. Jahrhundert, in: *Die alte Stadt*, H. 1 (2000), S. 16; dazu auch *Monika Alisch*, Stadtteilmanagement – zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel, in: dieselbe (Hrsg.), *Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt*, Opladen 1999, S. 8.

²⁰ *Kronauer*, S. 52.

der Öffentlichkeit große Resonanz erfahren: einerseits breite Zustimmung und Akzeptanz, andererseits auch Skepsis und (in der Regel produktive) Kritik. Die überraschend hohen und kontinuierlich wachsenden Teilnehmerszahlen an den bundesweiten Veranstaltungen zur Sozialen Stadt²¹ (Auftaktveranstaltung 1999: rund 700 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Starterkonferenz 2000: mehr als 900 und Zwischenbilanz-Kongress 2002: mehr als 1 200) offenbaren – ebenso wie die permanent steigenden „Besucherzahlen“ des Internet-Forums www.sozialestadt.de²² – nicht nur das immense Interesse an Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zur Programmumsetzung sowie das große Engagement von vielen Beteiligten, sondern auch eine beträchtliche Besorgnis über die Entwicklungen in den Quartieren.

Als Folge des integrativ-integrierten Ansatzes engagieren sich für das Programm nicht nur bisherige „Spezialisten“ der Stadterneuerung und Stadtentwicklung, sondern ein sehr weites Spektrum an Professionen und Institutionen: Dieses umschließt die Bereiche Bauen und Stadtplanung, Gemeinwesenarbeit und Kriminalprävention, Familien-, Jugend- und Seniorenhilfe, Soziales und Kultur, Gesundheitswesen und Umweltschutz, Wohnungswirtschaft und Wirtschaftsförderung usw.; vertreten sind außerdem lokale Initiativen, Quartiermanagement, Verwaltung und Politik auf kommunaler, Landes- und Bundesebene, Bundesverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Fachhochschulen und Universitäten. Das breite Interesse und Engagement wird weiter daran deutlich, dass sich verschiedenste Organisationen (unter anderem GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, Diakonisches Werk, BAG Bundesarbeitsgemeinschaft Stadtteilentwicklung und Gemeinwesenarbeit, Wohnbund, Stiftung Mitarbeit, Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen, Institutionen der Parteien) in einer Vielzahl von thematisch einschlägigen Veröffentlichungen, Workshops, Seminaren und Tagungen²³ mit dem Ansatz der integrierten Stadtteilentwicklung auseinandersetzen. (Fach-)Zeitschriften haben dem Thema eigene Schwerpunktheft gewidmet²⁴.

Das Programm Soziale Stadt erfährt eine breite und intensive Rezeption nicht nur in den Kreisen der professionellen Praktikerinnen und Praktiker, die mittelbar oder unmittelbar in die Umsetzung involviert sind, sondern auch in der Wissenschaft, in der insbesondere nach der theoretischen Positionierung der Praxis und nach ihrer Evaluierung gefragt wird. Die kritisch-wissenschaftliche Begleitung von Stadterneuerung und Stadt(teil)entwicklung durch Stadtsoziologie, Politikforschung, Verwaltungswissenschaft und Planungstheorie hat eine schon längere Tra-

21 Vgl. dazu weiter Kapitel 2.1 „Aufbau eines bundesweiten Netzwerks“.

22 Dazu Abbildung 4 in Kapitel 2.

23 Vgl. die große Zahl von Veranstaltungen unter www.sozialestadt.de/veranstaltungen.

24 Themenhefte zur Sozialen Stadt (chronologisch): Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11 (2000); *Die soziale Stadt*, Die alte Stadt, H. 2 (2000); *Soziale Stadt soll lebenswert für alle sein*, der städtetag, H. 8 (2000); *deutsche bauzeitung* (db), 12-teilige Serie veröffentlicht in Heften der Jahrgänge 2000/2001, zusammengefasst in: *Christian Holl* (Hrsg.), *Soziale Stadt – ein politisches Programm in der Diskussion*, Stuttgart und München 2002; *Schwerpunkt: Soziale Stadt*, vhw Forum Wohneigentum, H. 2 (2001); *Im Dickicht der Städte – Soziale Arbeit und Stadtentwicklung*, Soziale Praxis, H. 22 (2001) mit Dokumentation der Veranstaltung gleichen Titels; *Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig*, Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10 (2001); *Soziale Stadt*, Deutsches Architektenblatt, H. 6 (2002); „*Soziale Stadt*“, *Stadtbauwelt*, H. 12 (2003); *Stadtumbau – Soziale Stadt. Auf dem Weg zur integrierten Stadtentwicklung*, *PlanerIn*, H. 2 (2003).

dition²⁵, die im Rahmen der Diskussionen über das Programm Soziale Stadt weiter belebt wird.

Kritik am Programm, die später noch einmal aufzugreifen sein wird²⁶, bezieht sich z.B. auf Besonderheiten der Förderung, Programminhalte, den grundlegenden Politikansatz, die wissenschaftliche Fundierung. Besonders thematisiert werden widersprüchliche Handlungsvoraussetzungen, in denen „Stolpersteine und Chancen zugleich“ gesehen werden, die aber gerade in der Umsetzungspraxis Anstöße für Innovationen ermöglichen²⁷.

- *Dominanz investiver Strategien:* Die Positionierung des Programms Soziale Stadt als Ergänzungsprogramm zur Städtebauförderung und damit die Bindung an Art. 104 a Abs. 4 Grundgesetz (GG), der den Bund darauf beschränkt, Finanzhilfen ausschließlich für *Investitionen* der Länder zu leisten, wird dafür verantwortlich gemacht, dass investive Maßnahmen und Projekte zulasten nicht-investiver überwiegen. Vor diesem Hintergrund wird beklagt, dass die „Förderrealität“ in diesem Programm „dem integrativen Ansatz nur sehr bedingt“ entspreche, weil es eben am Städtebauförderungsprogramm mit der starken Ausrichtung auf Investitionen orientiert ist: „Das ist uns ja durchaus sympathisch. Dass sie aber erst durch eine virtuose Mittelakquisition des jeweiligen Stadtteilmanagements zu dem wird, was sie eigentlich sein sollte, das ist schon einmal das erste Hemmnis der Integration und bedeutet ein Ungleichgewicht zugunsten des investiven Teils.“²⁸ Allerdings wird der Begriff der Investition im Rahmen der Städtebauförderung traditionell weit ausgelegt²⁹.
- *Unzureichende Mittelausstattung:* Angesichts der Komplexität und Größe der Probleme wird von mehreren Seiten ein zu geringes Förderungsvolumen bemängelt. Der Deutsche Städtetag beklagt eine Mittelumverteilung (im Jahr 2000 Mittel aus dem Etat des Sozialen Wohnungsbaus) und fordert, „dass die erforderlichen Mittel langfristig und in ausreichendem Maße zusätzlich bereitgestellt werden“. Es wird befürchtet, „dass die Städte, für die das Programm konzipiert wurde, nicht in der Lage sein werden, die Komplementärfinanzierungsmittel bereitzustellen“³⁰.
- *Zweifel an Machbarkeit und Steuerbarkeit:* Die mit dem Programm verbundenen großen Ambitionen und der umfassende Lösungsanspruch stoßen teilweise auf Skepsis hinsichtlich der Realisierbarkeit: „Gerade weil das Grundkonzept der Gemeinschaftsinitiative lobens- und anerkennungswert ist, muss vor Erwartungen und Zielformulierungen gewarnt werden, die unrealistisch sind und nur zu Ent-

25 Unter anderem *Harald Bodenschatz, Erich Konter, Michael Stein und Max Welch Guerra (Hrsg.), Stadterneuerung im Umbruch*, Berlin 1994 (Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung); *Klaus Selle, Bestandspolitik. Zehn Beiträge zur Stadterneuerung und Wohnungspolitik*, Darmstadt 1986; *Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung (Hrsg.), Bestand verbessern. Forschungen zur sozial und ökologisch orientierten Erneuerung der Stadt. Die Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung 1976–2001*, Dortmund 2002 (Werkbericht der AGB No. 50); *Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen zusammen mit dem Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin (Hrsg.), Jahrbuch Stadterneuerung*, das seit 1990/91 herausgegeben wird.

26 Vgl. das Resümee in Kapitel 10.

27 *Walther*, Ambitionen und Ambivalenzen, S. 24 und S. 38.

28 Hans Fürst, Nassauische Heimstätten Gesellschaft für innovative Projekte im Wohnungsbau mbH, Frankfurt/Main, im Rahmen der Podiums- und Plenumsdiskussion „Integrierte Handlungskonzepte – Erfahrungen aus der Praxis“, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation*, Berlin 2002, S. 53 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7).

29 Vgl. dazu weiter Kapitel 6.3 „Ressourcenbündelung auf kommunaler Ebene“.

30 *Hartmut Thielen*, Soziale Stadt soll lebenswert für alle sein, in: *der städtetag*, H. 8 (2000), S. 11.

täuschungen und zum Nachlassen der Anstrengungen führen müssen ...“³¹ Es werden außerdem Zweifel vor allem hinsichtlich der Leistungsfähigkeit sozial-integrativer Steuerungsinstrumente formuliert, insbesondere weil das Programm einen innovativen Politikansatz darstelle, „der in seiner prozeduralen Bedeutung weit über den materiellen Gegenstandsbereich der Stadtteilentwicklung hinausweist“³².

- *Problematik quartiersbezogener Politik:* Von mehreren Seiten wird davor gewarnt, durch eine Abkopplung gebietsbezogener von gesamtstädtischen und von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen nur räumliche Problemverschiebungen zu riskieren³³ und anderswo verursachte Symptome dort zu bekämpfen, wo sie am deutlichsten in Erscheinung treten. Aus dem Ausland wird die Gefahr der Stigmatisierung der Gebiete betont; deshalb habe man es beispielsweise in den Niederlanden aufgegeben, Programme für Problemgebiete aufzulegen³⁴. Diese Kritikpunkte verweisen einerseits auf die Problematik der trennscharfen Abgrenzung von Programmgebieten und andererseits auf die Notwendigkeit, die quartiersbezogene Politik in gesamtstädtische Konzepte einzubetten: Wenn der Ausgrenzung von Stadtteilen nicht noch „unwillentlich Vorschub“ geleistet werden soll, „so darf man die benachteiligten Gebiete nicht vorzugsweise auf sich selbst verweisen, auf ihre lokalen Potenziale, Akteure, Ökonomien, Milieus usw., sondern muss auch die über-lokalen Potenziale, Akteure, Ökonomien, Milieus usw. einbeziehen...“³⁵
- *Reduktion auf Simultanpolitik und Rückzug der öffentlichen Hand:* „Wird mit der spärlichen Ausrüstung, die ja mehr oder weniger Programm im Programm ist, nicht auch ein langfristiger Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Thema ‚soziale Stadtteilentwicklung‘ vorbereitet oder gar exerziert?“³⁶ Manchen scheint es so, als sollten gesamtgesellschaftliche Probleme auf Stadtteilebene gelöst und ein Abbau sozialstaatlicher Leistungen durch eine Verantwortungsteilung kaschiert werden, die den Menschen vor Ort die Last der Problemlösung aufbürdet. Vor allem aber würden die Probleme nicht an ihrer Wurzel angegangen: „Der grundlegende Mangel des Programms Soziale Stadt ist bisher: Die Tendenzen, die zur Herausbildung von benachteiligten und benachteiligenden Quartieren führen, werden nicht zum Gegenstand der Politik für eine sozial gerechte und sozial integrierte Stadt gemacht.“³⁷

31 Hartmut Häußermann, „Soziale Stadt“ und Integration. Eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten, in: Holl (Hrsg.), S. 53.

32 Vgl. Diskussion auf dem Schader-Kolloquium im Juni 2000: Volker Eichener, Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“. Ergebnisse der Diskussion, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die Soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt 2001, S. 103.

33 Unter anderen Jan Vranken, Pascal De Decker und Inge Van Nieuwenhuyze, Social inclusion, urban governance and sustainability. Towards a conceptual framework for the UGIS Research Project, Antwerpen – Apeldoorn 2003, S. 64; Häußermann, Global, lokal, sozial, S. 82.

34 Eichener, S. 106.

35 Erika Spiegel, Integrativ, kooperativ, aktivierend und umsetzungsorientiert – Konzepte und Verfahren für die soziale Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation, Berlin 2002, S. 28 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7).

36 Uwe Rada, Zwischenbilanz mit Fragezeichen. Ein bundesweites Quartiermanagement macht noch keine soziale Stadt, in: Deutsches Architektenblatt, H. 6 (2002), S. 7.

37 Häußermann, Global, lokal, sozial, S. 82; ähnlich Klaus Schmals, Eine neue Politik für „Die soziale Stadt“?, in: vhw Forum Wohneigentum, H. 2 (2001), S. 69; Jürgen Friedrichs und Carola Hommerich, EU-Projekt „Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability (UGIS)“, Köln 2002, S. 47 f. (Berichte aus dem Forschungsinstitut für Soziologie der Universität Köln).

- *Fehlen einer theoretischen Fundierung*: Die neuen Instrumente würden „nicht konsequent implementiert und evaluiert“³⁸, lautet ein weiterer Vorwurf gegenüber der Programmumsetzung. Fragen nach Wirkungen und Akzeptanz der Maßnahmen würden nicht systematisch untersucht. „Eine Einbindung in wissenschaftliche Diskurse lässt sich nur sporadisch entdecken.“³⁹ Das Programm sei bisher im Wesentlichen durch tagespolitische, pragmatische und aktionistische Vorgehensweisen gekennzeichnet.

Mit dem neuen Programm hat das Leitbild „Soziale Stadt“ – vergleichbar dem der „Solidarischen Stadt“⁴⁰ – eine besondere Konjunktur erfahren. Doch auf die Frage „Was macht eine Stadt überhaupt sozial? Statistische Unauffälligkeit? Ordnung, Sauberkeit und Ruhe? Ausreichende Grünflächen? Geringe Kriminalitätsraten?“⁴¹ gibt es zumeist nur allgemeine und chiffrartige Antworten. Mehrere Attribute werden der Sozialen Stadt zugeschrieben: sozial gerecht und solidarisch, ökonomisch tragfähig und ökologisch verträglich, kulturell offen und dialogorientiert, vorausschauend und zukunfts offen. Handfester beschreiben es die Oberbürgermeister im Rahmen des Zwischenbilanz-Kongresses⁴²: Die Soziale Stadt brauche finanzielle Sicherheit, die ohne die notwendige Gemeindefinanzreform nicht gewährleistet ist. „Eine soziale Stadt ... muss eine leistungsfähige Stadt sein. ... Nur die finanziell leistungsfähige Stadt, die auch in den kommenden Jahren alle vorhandenen Kultur- und Sozialeinrichtungen sowie Schulen finanzieren und neue Kinderbetreuungseinrichtungen bauen und mit Personal ausstatten kann, ist eine soziale Stadt.“⁴³ Das Leitbild der Sozialen Stadt – darüber besteht Konsens – muss auf die Stadt als Ganzes bezogen werden.

1.3 Akteure der Programmumsetzung

Die Philosophie des Programms Soziale Stadt und der daran gekoppelte neue Politikansatz stützen sich auf einen Wandel der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft, bei dem die Gewichte deutlich zugunsten einer stärkeren Vertretung von gesellschaftlichen Interessen verschoben sind: „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.“⁴⁴ Dies korrespondiert mit der Auffassung, dass vor allem die Bewohnerschaft, aber zusätzlich auch mehr und andere Akteure an der Stadtteilentwicklung beteiligt sein sollten, als dies bei der traditionellen Stadterneuerung der Fall war – auch in ihrer bereits sozial orientierten Ausprägung, der „Behutsamen Stadterneuerung“.

³⁸ Schmals, S. 69.

³⁹ Aus dem „Call for Papers“ zur für Mai 2003 geplanten Tagung des Arbeitskreises Lokale Politikforschung und der Schader-Stiftung.

⁴⁰ Monika Alisch und Jens Dangschat, Die solidarische Stadt – Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Frankfurt/Main 1993.

⁴¹ Lang, S. 14.

⁴² Petra Roth (Frankfurt am Main), Wolfgang Tiefensee (Leipzig), Christian Ude (München).

⁴³ Christian Ude, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Kongress „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, Berlin 2002, S. 42 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 8).

⁴⁴ Spiegel, Integrativ, kooperativ, aktivierend, S. 29; vgl. dazu auch dieselbe, Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, I. Halbjahresband (1999), S. 3–23; vgl. hierzu auch Franke/Löhr/Sander, S. 250 ff.

Die an der Umsetzung des Programms Soziale Stadt beteiligten Akteure stehen angesichts des Anspruchs an integratives und kooperatives Handeln sowie der schwerwiegenden und komplexen Probleme in den benachteiligten Quartieren vor massiven Herausforderungen. Dabei sind sie teilweise mit Ansprüchen konfrontiert, auf die sie und ihre bisherigen Aktivitäten noch nicht oder kaum ausgerichtet waren, denn bei der Programmumsetzung Soziale Stadt geht es darum, einen offenen Prozess mit allen Beteiligten zu organisieren und zu moderieren, eine gemeinsame Sprache und Verständigungsebene zu finden, Vertrauen aufzubauen und Kooperation in Gang zu setzen. Für alle bedeutet eine Beteiligung an diesem neuen Politikansatz die Abkehr von Verhaltens- und Verfahrensroutinen, die Übernahme neuer Verantwortung, die Bereitschaft, sich an offenen Verfahren und Lernprozessen zu beteiligen sowie neue Bündnisse und Partnerschaften einzugehen – ungeachtet von Missverständnissen, Konflikten, Positionskämpfen, Verlust an Autonomie, Enttäuschungen und zusätzlichem Aufwand.

Vor allem professionelle Akteure – sei es in der Verwaltung, der Politik, bei freien Trägern, Wohnungsunternehmen oder in Planungsbüros – sind gefordert, eine bisher noch nicht allgemein übliche Vor-Ort-Nähe zu entwickeln, auf Bewohnerschaft und lokale Akteure zuzugehen, sich mit ungewohnten Ausdrucksformen und Verhaltensweisen auseinander zu setzen, eigene Normen und Regeln mit zur Disposition zu stellen, ohne die professionellen Kernkompetenzen zu vernachlässigen: Die Bereitschaft, fach- und bereichsübergreifend zu arbeiten, kann und darf nicht „die Professionalität im eigenen Fach“ ersetzen⁴⁵.

Trotz verstärkter gesellschaftlicher Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen kann der von manchen beklagte „Mangel an Gemeinsinn“ und resignative „Rückzug ins Private“ nicht als generelles Phänomen bestätigt werden⁴⁶. Vielmehr zeigen sich auf kommunaler Ebene und auf Stadtteilebene Beteiligungsbereitschaft, Eigeninitiative und Selbsthilfensätze von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie anderen lokalen Akteuren. Die Motive sowie Anforderungen an Organisationsstruktur und „Formen der Assoziation“ für diese Aktivitäten haben sich allerdings deutlich verändert. Es sind „neue informelle Formen der Organisation bürgerschaftlichen Engagements“ entstanden, die mehr Bewegungs- und Gestaltungsraum zulassen⁴⁷. Für diese „Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen“ gelten zwei Prinzipien als unverzichtbar: Zum Ersten ist es wichtig, „dass die Zugehörigkeit und das Engagement auf freiwilliger Basis erfolgen und mit relativ wenig formellen Zwängen verbunden sind“; damit sollen „Spielräume für eigenständiges und eigenverantwortliches Handeln“ geschaffen werden. Zum Zweiten sollen die potenziell Beteiligten „entweder in ihren thematischen Interessen oder in ihren situationsspezifischen Belangen angesprochen

45 Karl Jasper im Rahmen der Podiums- und Plenumsdiskussion „Integrierte Handlungskonzepte – Erfahrungen aus der Praxis, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln*, S. 42.

46 Vgl. dazu *Spiegel*, Zur Institutionalisierung, S. 9 ff.; *Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“* Deutscher Bundestag, Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002, S. 111 ff.; *Jochen Dieckmann*, Veränderungen im Kräftereieck zwischen Bürgern, Rat und Verwaltung, in: Heinrich Mäding (Hrsg.), *Zwischen Überforderung und Selbstbehauptung – Städte unter dem Primat der Ökonomie*, Berlin 1999, S. 214 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 27).

47 *Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*, S. 109 f.

werden“, und es soll gewährleistet sein, „dass eine Mitwirkung greifbare Ergebnisse verspricht“⁴⁸.

Damit wachsen nicht nur der Handlungs- und Anpassungsdruck hinsichtlich der neuen Aufgaben und Organisationsstrukturen, sondern auch der Abstimmungsbedarf unter der Vielzahl der Akteure mit unterschiedlichen Aktionsfeldern und Interessen. Deren Aktivitäten sind in vielen Programmgebieten kaum aufeinander abgestimmt. Deshalb müssen bereits in der ersten Phase der Programmumsetzung die in vielen Gebieten schon bestehenden Initiativen, Angebote, Vereine und engagierten Akteure in lokale Netzwerke eingebunden und das Kennenlernen, der Austausch und die gemeinsame Arbeit organisiert werden.

Das Engagement aller Beteiligten braucht Bestätigung, Ermutigung und Anerkennung, um kontinuierlich durchgehalten werden zu können. Aus der Sicht der Hamburger Lawaetz-Stiftung, eines intermediären Trägers, wurde deshalb auf der Starter-Konferenz zur Sozialen Stadt im März 2000 dafür plädiert, die Anerkennung für die Menschen vor Ort zu organisieren: „Schmücken Sie die Menschen vor Ort mit den Federn des Erfolgs“⁴⁹. Wie motivierend, kommunikationsfördernd und öffentlichkeitswirksam Anerkennung als inszenierter „symbolischer Akt“ gesellschaftlicher Wertschätzung⁵⁰ wirken kann, darauf haben die Veranstaltungen zur Verleihung des „Preises Soziale Stadt“ aufmerksam gemacht.

Aus diesem Wettbewerb⁵¹ erschließt sich nicht nur das beeindruckend breite Spektrum von Projekten und Maßnahmen, sondern auch die Vielfalt der engagierten Akteure mit ihrem beträchtlichen – zu großen Teilen auch ehrenamtlichen – Einsatz. Bereits für den erstmals kurz nach Etablierung des Programms Soziale Stadt im Jahr 2000 ausgeschriebenen Preiswettbewerb wurden 101 Projekte und Maßnahmen eingereicht; die Resonanz auf die zweite Ausschreibung im Jahr 2002 war mit 214 eingereichten Beiträgen schon doppelt so groß. Die meisten Beiträge kamen von Städten und Gemeinden (in beiden Jahren jeweils ein Viertel der eingereichten Beiträge), gefolgt von Wohnungsunternehmen (2000: 24 Prozent/2002: 17 Prozent), Sanierungsträgern, Stadterneuerungsgesellschaften und Quartiermanagement (5 Prozent/22 Prozent), von Vereinen, darunter auch Bewohnerinitiativen (14 Prozent/10 Prozent) und Trägern der Wohlfahrtspflege (jeweils 6 Prozent).

Die meisten zentralen Träger der Programmumsetzung Soziale Stadt sind nicht nur durch die angespannte und belastende Situation in den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert; fast allen stellen sich vor dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlichen Umbruchsituation und der daran gekoppelten gewandelten Rahmenbedingungen zusätzliche Aufga-

⁴⁸ *Spiegel*, Integrativ, kooperativ, aktivierend, S. 31: „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.“

⁴⁹ *Karin Schmalriede*, Soziale Stadt – meine Sicht, in: *Soziale Stadt info*, Nr. 1 (2000), S. 7.

⁵⁰ *Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*, S. 268 ff.

⁵¹ Auslober: AWO Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Deutscher Städtetag, GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, Schader-Stiftung, THS TreuHandStelle GmbH Essen, vhw Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung e.V. Ausschreibung und die Dokumentation wurden jeweils vom BMVBW finanziell unterstützt; vgl. die vom GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen herausgegebenen Dokumentationen zu den Preisverleihungen.

ben, zu deren Bewältigung sich die Notwendigkeit ergibt, ein neues Rollen- und Selbstverständnis zu entwickeln.

Quartiersbevölkerung

Mit dem zentralen Ziel des Programms „Aktivierung und Beteiligung“ der Bewohnerschaft wird die Aufmerksamkeit auf Bevölkerungsgruppen gelenkt, die bisher eher ein Schattendasein in den gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen und damit auch der öffentlichen Wahrnehmung führten, und denen nun mit der Aufforderung zu Meinungsäußerung und Mitgestaltung die Übernahme einer Expertenrolle für die Weiterentwicklung ihrer Quartiere angetragen wird. Diese Rolle zu erfüllen setzt voraus, dass die Quartiersbevölkerung insoweit anerkannt und ernst genommen wird, als ihr Handlungsspielräume geboten, Eigensinn und Spontaneität zugestanden sowie Entscheidungsbefugnisse – z.B. im Rahmen von Verfügungsfonds oder Stadtteilbudgets – eingeräumt werden.

Allerdings ist ein Großteil der Bevölkerung mit der Bewältigung des Alltags bereits so stark gefordert, dass er kaum die Kraft aufbringt, den zusätzlichen emotionalen und zeitlichen Aufwand zu betreiben, der nötig ist, um am Aufbau „selbstorganisierter Unterstützungsstrukturen“⁵² mitzuwirken. Aus Sicht mancher Bewohnerinnen und Bewohner wird dies als zusätzliche „verordnete“ Belastung, teilweise auch als Überforderung empfunden. Deshalb gibt es (berechtigte) Abwehr, ständig mit einem Aktivierungs- und Beteiligungsanspruch konfrontiert zu werden: Beispielsweise gab es Kritik aus dem Modellgebiet Hamburg-Altona – Lurup⁵³ daran, „dass Bürger immer noch wahrgenommen werden als Leute, die man jetzt in Krisenzeiten ... aktivieren soll, ohne dass man die grundsätzlichen Rahmenbedingungen verändert. Bürger sind aktiv, sie versuchen, unter total schwierigen Umständen in solchen Stadtteilen halbwegs vernünftig zu leben, dafür muss man ziemlich aktiv sein.“

Die mit dem Programmstart vielerorts relativ zügig in die Quartiere getragene Aufforderung, an vielen Veranstaltungen und Befragungen teilzunehmen, Probleme und Ziele zu benennen, Projekte vorzuschlagen und für ihre Umsetzung aktiv zu werden sowie eine Fülle von Informationen – zumeist in deutscher Sprache – aufzunehmen, erfordert Artikulationsfähigkeit und Beteiligungsbereitschaft, Selbstbewusstsein und vor allem Interesse an einer neuen, gemeinsam getragenen Perspektive für die Entwicklung des Quartiers. Dies einfach vorauszusetzen, ist unrealistisch. Deshalb brauchen die Bewohnerinnen und Bewohner Hilfe und Unterstützung.

Daraus resultiert das Erfordernis, über direkte Ansprache, das Angebot von formellen und informellen Anlässen zu Begegnung und Nachfrage zwanglose Kommunikationssituationen zu schaffen, die unverzichtbar für Motivierung, Befähigung und Teilhabe sind⁵⁴. Da Aktivierung auch viel mit Wahrnehmung zu tun hat, gewinnen

52 Heiko Geiling, Thomas Schwartz, Claudia Heinzlmann und Esther Bartnick, Begleitende Dokumentation der PvO im Modellstadtteil Hannover-Vahrenheide – Endbericht, Hannover 2002, S. 83.

53 Sabine Tengeler im Rahmen der Podiumsdiskussion „Stärken und Potenziale der Stadtteile: Aktive Bewohnerschaft“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Kongress „Die Soziale Stadt ...“, S. 156.

54 Vgl. hierzu weiter Kapitel 8 „Aktivierung und Beteiligung“.

alle schnell erlebbaren Verbesserungen im Quartier besondere Bedeutung, insbesondere dann, wenn sie Ergebnis gemeinschaftlicher Planungsprozesse sind. „Folgenlosigkeit ist der Tod jeder Bürgerbeteiligung.“⁵⁵

Kommunale Politik

Kommunalpolitikerinnen und -politiker sind auch im Rahmen der Programmumsetzung Soziale Stadt mit neuen Entscheidungsstrukturen parallel zu den traditionellen Steuerungsfunktionen des politischen Mandats konfrontiert. Diese Entwicklung wird als Machtgewinn von Verwaltung und Bevölkerung interpretiert, von der Politikseite hingegen als Machtverlust wahrgenommen⁵⁶. Mehrere Entwicklungstendenzen scheinen dieses von der Politik befürchtete Ungleichgewicht noch zu unterstreichen⁵⁷: Einführung des Instruments Bürgerentscheid, eingeschränkter Handlungsspielraum durch Auslagerungen von Aufgaben der Verwaltung, Flut von Regelungen auf Bundes- und Länderebene, die Finanzmisere kommunaler Haushalte, die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells formulierte Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Politik (Formulierung von Zielen und Kontrolle der Zielerreichung) und Verwaltung (Operationalisierung der Ziele und Umsetzung). Konstatiert wird außerdem eine sich ausweitende Kluft zwischen fachlicher Professionalisierung auf Verwaltungsseite und einer im Vergleich dazu unzureichenden Fachkompetenz vieler ehrenamtlich tätiger Politikerinnen und Politiker.

Die Kommunalpolitik – insbesondere in den größeren Städten – steht damit vor der Herausforderung, ein verändertes Rollenverständnis zu entwickeln, mit dem sowohl traditionelle strategische Steuerung als auch – in weitaus stärkerem Maße als bisher – inhaltliche Arbeit sowie direkte Kooperation mit den am Umsetzungsprozess beteiligten Akteuren bewältigt werden können⁵⁸. Gründe für eine bisher eher zögerliche Annahme der neuen Rolle liegen darin, dass „Vorbehalte der gewählten Gemeindevertreter gegenüber Mitentscheidungsrechten bürgerschaftlicher Gruppen“ bestehen⁵⁹, die Dialogbereitschaft und/oder -fähigkeit noch nicht genügend ausgeprägt sind, häufig aber auch einer intensiveren Mitarbeit von Kommunalpolitikerinnen und -politikern einfache Sachzwänge entgegen stehen: Vor allem als ehrenamtlich Tätige können sie kaum genügend Zeit für die Arbeit vor Ort aufbringen.

⁵⁵ *Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*, S. 101.

⁵⁶ Für diesen Machtverlust gibt es weitere Gründe: eingeeengte Handlungsräume durch die massiven Finanzprobleme der Kommunen, geringere Einflussmöglichkeiten bei Ausgliederungen und Privatisierungen sowie durch die Verwaltungsmodernisierung und die gleichzeitig eingeführte Budgetierung; vgl. dazu *Paul von Kodolitsch*, *Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, II. Halbjahresband (2000), S. 215 f.

⁵⁷ Vgl. dazu *Birgit Frischmuth und Paul von Kodolitsch*, *Bürger – Rat – Verwaltung: Neue Rollenverteilung in der Kommunalpolitik*, in: *Heinrich Mäding (Hrsg.), Zwischen Überforderung und Selbstbehauptung – Städte unter dem Primat der Ökonomie*, Berlin 1999, S. 181–207 (*Difu-Beiträge zur Stadtforschung*, Bd. 27).

⁵⁸ In der Politikwissenschaft wird hinsichtlich des gewandelten Verhältnisses zwischen staatlicher Handlungskompetenz und gesellschaftlichen Funktionssystemen als Ergänzung zum traditionell hierarchischen Modus von „der Notwendigkeit eines ‚zweiten Politikmodus‘“ gesprochen, der auch als kooperativ oder konsensuell bezeichnet wird; vgl. *Spiegel*, *Zur Institutionalisierung*, S. 5.

⁵⁹ *Ebenda*, S. 13.

Eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Programmumsetzung besteht aber gerade darin, dass die Politik in die grundlegenden Weichenstellungen für die Stadtteilentwicklung eingebunden ist, dass beispielsweise die Erarbeitung und Fortschreibung integrierter Handlungskonzepte sowie die Einrichtung neuer Management- und Organisationsformen vom Rat beschlossen werden und damit politische Rückendeckung und Legitimation erhalten. Dies setzt voraus, dass Kommunalpolitikerinnen und -politiker Ortsnähe entwickeln, indem sie sich an Stadtteilkonferenzen oder -foren, Runden Tischen oder ähnlichen Gremien beteiligen, in denen die Politik allerdings nur als „ein Verhandlungspartner unter mehreren auftritt“⁶⁰. Auf diese Weise gewinnen sie Einblicke in die Lebenswirklichkeit vor Ort, können an den Erfahrungen und Lernprozessen im Quartier teilhaben und so „zum Für- und Lautsprecher für den Stadtteil“ werden⁶¹.

Kommunale Verwaltung

Der Verwaltung kommen bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt zwei zentrale Rollen zu: Auf der einen Seite steht die eher „traditionelle“ Aufgabe, formale Anforderungen zu erfüllen und die Voraussetzungen zur Programmteilnahme zu schaffen (z.B. Gebietsauswahl, Federführung bei der Erarbeitung des integrierten Handlungskonzepts, Mittelverwaltung und -abrechnung, Kostencontrolling). Auf der anderen Seite wird inhaltlich eine neue, auf Kooperation und Konsensfindung basierende Steuerungsform im Akteurspektrum zwischen Verwaltung, Politik, Markt, Drittem Sektor und Zivilgesellschaft gefordert.

Durch diese in vielen Verwaltungen als „Spagat“ empfundene Doppelrolle wird Handlungsdruck erzeugt: einerseits als „traditionelle“ Verwaltung die formale Programmumsetzung durchzuführen, andererseits gleichzeitig die durch das Programm Soziale Stadt eingeforderten experimentell-progressiven Ansätzen gebietsbezogener Kooperationen auch mit außerhalb der Verwaltung stehenden Akteuren zu erproben. Trotz teilweiser Ernüchterung angesichts von Beharrlichkeiten und Ämteregoismen wird hier von Verwaltungskreisen selbst ein „Mentalitätswandel“ gefordert, der Neugier und Engagement an die Stelle von Skepsis treten lässt.

In diesem Zusammenhang wird es für nötig erachtet, „eine entsprechende Weiterbildung“ der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu institutionalisieren⁶², um die Lücken einer auf bürgerschaftliches Engagement ausgerichteten Verwaltungsreform zu erfüllen: „Ob Rechtsanwendung oder Managementmethoden, fördernder Umgang mit aktiven Bürgern und Initiativen, Moderation, Monitoring und Mediation ihrer Aushandlungsprozesse sowie die Evaluation der Ergebnisse gehören nicht zum vorherrschenden Verwaltungshabitus.“

Vor dem Hintergrund der wachsenden Erfahrungen mit der gebietsbezogenen integrierten Stadtteilentwicklung wird außerdem – ausgehend von Nordrhein-Westfalen mit seiner schon längeren Tradition integrierter Stadtteilentwicklung durch das

⁶⁰ Ebenda, S. 3.

⁶¹ Stefan Rommelfanger im Rahmen des Podiumsgesprächs „Stärken und Potenziale der Stadtteile: Aktive Bewohnerschaft“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Kongress „Die Soziale Stadt ...“*, S. 150.

⁶² Hierzu und zum Folgenden *Roland Roth*, Schritte zur Bürgerkommune sind möglich, in: *Demokratische Gemeinde*, H. 7 (2002), S. 11.

1993 aufgelegte Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ – eine Erweiterung der Verwaltungsreform um den Aspekt der Raum- und Stadtteilorientierung diskutiert⁶³. Gebietsbezogenes Verwaltungshandeln erfordert die Entwicklung neuer organisatorischer ämter- und bereichsübergreifender Lösungen wie beispielsweise die Etablierung von Gebietsteams.

Trotz Gemeinsamkeiten des Programmansatzes Soziale Stadt mit den Leitlinien des Neuen Steuerungsmodells wird von mehreren Seiten konstatiert, dass einzelne Aspekte des Neuen Steuerungsmodells „auch in einem deutlichen Widerspruch zu einer Raumorientierung des Verwaltungshandelns stehen“; befürchtet wird eine weitere Abschottung der Fachabteilungen, was einer systematischen Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsabteilungen im Wege steht⁶⁴. Widersprüche werden außerdem diagnostiziert zwischen dem serviceorientierten Kundenmodell in der Verwaltungsreform und der Ausrichtung des Programms Soziale Stadt auf den aktivierten/aktiven „Bürger als Koproduzenten“ sowie zwischen der Produktorientierung der Verwaltungsreform und der Prozessorientierung des Stadtteilentwicklungsprogramms Soziale Stadt⁶⁵. Vor diesem Hintergrund werden einerseits eine „sozialräumliche Profilierung des Neuen Steuerungsmodells“, andererseits der stärkere Einbezug von Elementen der Strategischen Steuerung gefordert.

Freie Träger

Soziale Arbeit beruht in Deutschland seit langem auf dem „dualen System“ öffentlicher und freier Träger, deren Verhältnis im Wesentlichen durch das Subsidiaritätsprinzip bestimmt ist⁶⁶. Die ressourcenstarken und einflussreichen traditionellen Wohlfahrtsverbände – dazu gehören Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden – sind in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege lose miteinander verbunden. Daneben gibt es weitere Gemeinschaften, die sich nicht an die Wohlfahrtsverbände angeschlossen haben. Wohlfahrtsverbände sind „etablierte Instanzen des Gemeinwohls“⁶⁷.

Die freien Träger arbeiten in erster Linie klientelorientiert (Kinder, Jugendliche, alte Menschen), übernehmen gesellschaftliche und familiäre Leistungen, treten als Projektträger auf und animieren Freiwillige für die Übernahme eines sozialen Ehrenamts. Teilweise in Kooperation mit der kommunalen Verwaltung erweitern sie in den Stadtteilen das Angebot an sozialen Leistungen, unter anderem Erziehungs-, Familien-, Suchtberatung, Rettungsdienste, Jugendhilfeplätze.

Nicht nur von Anliegen und Anspruch her sind deshalb die freien Träger der Wohlfahrtspflege wichtige Partner der Sozialen Stadt: „In Partnerschaft mit Akteuren aus Bürgerschaft (Ehrenamtlichen aus Kirchengemeinden, Selbsthilfe und Vereinen usw.) bilden sie eine wichtige Lobby für diese Stadtgebiete insgesamt und überneh-

63 *Städtenetzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf (Hrsg.)*, Positionspapier 2001. Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung, Essen 2001.

64 Ebenda, S. 15.

65 *Wolfgang Hinte*, Verwaltungsreform und integrierte Stadtentwicklung – zwei gegenläufige Strategien?, in: vhw Forum Wohneigentum, H. 7 (2000), S. 253 f.

66 *Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“*, S. 192.

67 Ebenda, S. 241.

men Anwaltsfunktion für benachteiligte Bewohnergruppen.“⁶⁸ Gleichzeitig wird aber auch festgestellt, dass sich die „Akteure der Sozialen Arbeit“ in der Umsetzung der integrierten Stadtteilentwicklung „noch nicht genügend profiliert“ haben, was sich unter anderem an einer „mangelnden Einbindung der freien Träger aus Sozial- und Jugendhilfe“ zeige⁶⁹. Als derzeit „größtes Manko“ gilt ihre mangelnde Einbindung in den Selbsthilfe- und bürgerschaftlichen Bereich, „der dem Verband Identität und Basisnähe geben könnte“⁷⁰. Als wünschenswert erscheinen eine deutlichere Orientierung der freien Träger an zivilgesellschaftlichen Prinzipien sowie eine stärkere Ausrichtung an den lebensweltlichen Zusammenhängen und am Gemeinwesen, das heißt die Erweiterung des klientelbetonten zum gebietsbezogenen Ansatz und damit eine Bewegung „vom Fall zum Feld“.

Wohnungswirtschaft

Großsiedlungen machen etwa die Hälfte der Programmgebiete der Sozialen Stadt aus; dies verweist darauf, dass (in der Regel) größere Wohnungsunternehmen – Gesellschaften und Genossenschaften – wichtige Akteure der Programmumsetzung sind. Auch in Altbauquartieren und den vom Baualter gemischten Gebieten spielen Wohnungsunternehmen eine Rolle, stärker aber noch Einzeleigentümer, die – ähnlich wie Zwischenerwerber in den Großsiedlungen – für eine Beteiligung an der Programmumsetzung allerdings nur schwer zu erreichen sind und deshalb als Akteure der Programmumsetzung nur selten in Erscheinung treten.

Schon in der traditionellen Städtebauförderung hatte die Wohnungswirtschaft eine tragende Rolle übernommen. Als Mitte der Achtzigerjahre in den Großsiedlungen der alten Bundesländer sehr unterschiedliche Probleme wie die „neue Armut“ als Folge gestiegener Arbeitslosigkeit, Mieterhöhungen aufgrund der Staffelmieten im Sozialen Wohnungsbau und erhebliche Bauschäden auftraten, führten Vermietungsprobleme, Räumungsklagen, soziale Konflikte, erhöhte Fluktuation, massive Reparaturen sowie auch Leerstand dazu, dass die großen randstädtischen Neubauquartiere zu Gebieten der Stadterneuerung wurden. In diesem Zusammenhang begannen viele der betroffenen Wohnungsunternehmen umzudenken. Seitdem hat Kundenorientierung in der Unternehmensphilosophie an Bedeutung gewonnen, und die Unternehmen verbanden nun auch stärker betriebswirtschaftliche Kalküle mit sozialen Ansprüchen. Inzwischen ist soziales Engagement zu einer „Daueraufgabe der Wohnungswirtschaft“⁷¹ geworden.

In den Gebieten der Sozialen Stadt ist die Wohnungswirtschaft – unter anderem als Folge einer Belegungspolitik, die sie nur zu geringen Teilen selbst zu verantworten

68 Reinhard Thies, Beteiligung der Freien Träger, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln, S. 99.

69 Ebenda, S. 104.

70 Hierzu und zum Folgenden Wolfgang Klug, Wohlfahrtsverbände zwischen Beharrung, Aufbruch und Neuorientierung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, I. Halbjahresband (1999), S. 86 f.

71 Lutz Freitag, Präsident des GdW Bundesverbands deutscher Wohnungsunternehmen, anlässlich der Preisverleihung „Soziale Stadt 2002“ im Januar 2003, zitiert im Artikel *Bürgerschaftliches und unternehmerisches Engagement für soziale Stabilität in den Städten*, in: Wohnungswirtschaftliche Informationen, H. 3 (2003), S. 5.

hat – mit Einkommensarmut eines großen Teils der Bewohnerschaft, mit Mietausfällen und hoher Fluktuation, aber auch mit Hilfebedürftigkeit (z.B. Überschuldung) und teilweise mit Vandalismus konfrontiert. Die Wohnungsunternehmen bieten deshalb eine besonders intensive Mieter- und Hausbetreuung an. Eine grundlegende Aufgabe besteht darin, Gefährdungen der Wohnsicherheit frühzeitig zu erkennen⁷², um zu verhindern, dass sich der Teufelskreis aus Arbeitslosigkeit, Mittellosigkeit und Wohnungslosigkeit schließt.

Die Wohnungswirtschaft äußert ein „massives Interesse daran, dass die Prozesse der ‚Sozialen Stadt‘ gelingen, und zwar ein ökonomisches Interesse“, das im Prozess der Programmumsetzung aus ihrer Sicht auch „nicht diffamiert werden“ darf⁷³. Nur „wirtschaftlich gesunde Unternehmen können auch sozial orientierte Unternehmen sein“⁷⁴. Anlässlich der Verleihung des Preises „Soziale Stadt 2002“ wurde aus Sicht der Wohnungswirtschaft betont⁷⁵, dass es sich lohne, „in die Soziale Stadt zu investieren“, denn allein mit der Bereitstellung von Wohnraum und investiven Maßnahmen sei es nicht getan. „Erforderlich sei ein neues Verständnis von Baukultur: ‚Zur planerischen Vision, baulichen Perfektion und optimierten Verwaltungsorganisation muss das soziale Management hinzukommen.‘“ Damit geraten „weiche Faktoren“ wie „ein mehr an Nachbarschaft und an Integration, an Wohlfühlen, eine höhere Attraktivität“⁷⁶ verstärkt ins Blickfeld.

Dennoch lässt die Einbindung der Wohnungsunternehmen in die Programmumsetzung teilweise noch zu wünschen übrig: Während viele Unternehmen länger schon Schrittmacherfunktionen für die Nachbesserung von Großsiedlungen übernommen haben, sich für die Realisierung von innovativen Projekten wie Intensivierung des Service-Bereichs, neue Formen betreuten Wohnens, Organisation von Nachbarschaftshilfe, Stärkung der Mieterbeteiligung, Einrichtung von Regiebetrieben engagieren und festgestellt haben, dass auch sozialorientierte Bemühungen mit dem betriebswirtschaftlichen Eigeninteresse der Vermietbarkeit kompatibel sind⁷⁷, verhalten sich andere dem Programm gegenüber reserviert. Sie bleiben der Konkurrenz untereinander verhaftet, obwohl es insbesondere in den großen Neubauquartieren darum geht, in konzertierten Aktionen Marketing-, Aufwertungs- und Stabilisierungsstrategien zu entwickeln und gemeinsam umzusetzen.

72 Mietrückstände geben Anlass für Kündigungen und Räumungsklagen und sind deshalb als Signal für drohenden Wohnungsverlust anzusehen.

73 Hans Fürst, Nassauische Heimstätten Gesellschaft für innovative Projekte im Wohnungsbau mbH, Frankfurt am Main, im Rahmen des Podiumsgesprächs „Integrierte Handlungskonzepte – Erfahrungen aus der Praxis“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Impulskongress Integratives Handeln, S. 53 f.

74 Karl-Heinz Cox, TreuHandStelle GmbH Essen, im Rahmen der Abschlussdiskussion, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Fachgespräch „Wirtschaften im Quartier“. Dokumentation der Veranstaltung am 2. und 3. Juli 2001 in Bochum, Berlin 2002, S. 144 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 6).

75 Vgl. zum Folgenden Karl-Heinz Cox anlässlich der Vergabe des Preises Soziale Stadt, zitiert im Artikel *Bürgerschaftliches und unternehmerisches Engagement für soziale Stabilität in den Städten*, in: *Wohnungswirtschaftliche Informationen*, H. 3 (2003), S. 5.

76 Hans Fürst, zitiert in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Impulskongress Integratives Handeln, S. 54.

77 Vgl. weiter Kapitel 5.4 „Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldverbesserung“.

Gewerbetreibende

Gewerbetreibende in den benachteiligten Stadtteilen stehen vor der schwierigen Aufgabe, trotz Kaufkraft- und Nachfrageverlust sowie problematischem Gebietsimage ihre Existenz zu sichern, zur Versorgung im Quartier beizutragen und auch Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten. Der als Folge von Bevölkerungswegzug, verringerter Kaufkraft und Geschäftsaufgabe entstandene Leerstand von Läden und sonstigen Gewerberäumen mindert die Anziehungskraft der Quartiere noch zusätzlich. Bei den Gewerbetreibenden in den Programmgebieten der Sozialen Stadt handelt es sich vor allem um Klein- und Kleinstunternehmen des Einzelhandels, des reparierenden und produzierenden Handwerks und der vorwiegend haushaltsbezogenen Dienstleistungen (darunter in Gebieten mit hohem Migrantenanteil auch viele ethnische Gewerbebetriebe) – insgesamt um eine Klientel „ohne allzu hohes Ansehen bei den Kammern und den Banken, auch nicht bei den Kommunalpolitikerinnen und -politikern – und damit ohne Lobby“⁷⁸.

Diese „lokal orientierte Teilökonomie der ‚Stadtteil- und Quartiersbetriebe‘“ – dies zeigt eine Hamburger Untersuchung⁷⁹ – ist hinsichtlich Tätigkeitsprofilen, Beschäftigungsverhältnissen, Zugangs- und Arbeitsbedingungen sowie der Einbettung in das Nutzungsgefüge des Stadtteils sehr vielfältig strukturiert; und die Betriebe unterscheiden sich auch aufgrund von lebensweltlichen, sozialen und kulturellen Prägungen. Diesen Stadtteil- und Quartiersbetrieben wird insgesamt eine wichtige Funktion für den städtischen Arbeitsmarkt zugeschrieben, aber sie lassen sich „nicht umstandslos für eine Beschäftigungspolitik für ausgegrenzte Problemgruppen instrumentalisieren“, da sie sich zumeist an „gut qualifizierte, hochmotivierte und flexible Arbeitskräfte“ richten.

Insbesondere die Gewerbetreibenden, die sich bislang gegenüber den problematischen Veränderungen eher defensiv verhalten, Investitionen scheuen und resignierend mit einer weiter rückläufigen Nachfrage sowie mit Umsatzverlusten rechnen, sind auf Beratungs- und Unterstützungsangebote angewiesen, die auf ihre besondere Lage zugeschnitten sind und sich an den sozial und kulturell besonderen Arbeitswelten orientieren. Dies gilt für deutsche und ethnische Gewerbetreibende gleichermaßen⁸⁰.

Die Sicherung ausländischer Betriebe und Existenzgründungen scheidet häufig noch am Mangel von Information und Unterstützung durch deutsche Behörden, durch die Industrie- und Handels- sowie die Handwerkskammern. Hier gibt es offenbar auch Unverständnis gegenüber dem ungewohnt organisierten Arbeitsalltag, informellen Arrangements und Entscheidungsstrukturen. Aus Sicht der Wirtschaftsförderung stellt sich z.B. die geringe Inanspruchnahme von Beratungs- und Seminarangeboten als „zumeist kulturell bedingte Beratungsresistenz dar“; es fehle die Bereitschaft, „sich auf das in Deutschland übliche Geschäftsgebahren und auf die von den Banken geforderte sehr weitgehende Transparenz und Einsicht in die

⁷⁸ Christine Becker, Impulsreferat Beteiligung der Wirtschaft, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln, S. 91.

⁷⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Dieter Läßle, Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungsdynamik, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund 2000, S. 27 ff. (ILS-Schriftenreihe, Bd. 168). In Hamburg erweisen sich die Stadtteil- und Quartiersbetriebe als „eine der größten Teilökonomien der städtischen Wirtschaft“, die zudem auch noch zu den wenigen gehört, die im Untersuchungszeitraum expandiert haben (ebenda, S. 27).

⁸⁰ Vgl. auch Kapitel 5.2 „Lokale Ökonomie“.

Geschäftsunterlagen und -strukturen einzulassen“⁸¹. Insbesondere bei den ausländischen Betriebsinhabern braucht es eine Vertrauensbasis, damit sie sich „trauen“, ihre Probleme und Sorgen an die zuständigen Stellen weiterzugeben⁸².

Schulen

Die Schulen erweisen sich immer stärker als Schlüsselinstitutionen in den Gebieten der Sozialen Stadt. Ihnen wird eine Vielzahl von zusätzlichen Aufgaben abverlangt, denen sie sich in manchen Quartieren mit großem Engagement der Lehrerschaft und kreativen Konzepten bereits erfolgreich stellen⁸³. Sie müssen zum einen Kompensationsleistungen erbringen, weil viele Eltern aufgrund von Notlagen ihrer Erziehungsarbeit nicht mehr gerecht werden, zum anderen stellen sie zentrale Orte für die Integration von deutschen und ausländischen Kindern dar⁸⁴. Jenseits der Wissensvermittlung geht es zunehmend darum, soziale, kommunikative und alltagspraktische Kompetenzen zu vermitteln und einzuüben. Da in vielen Programmgebieten der Sozialen Stadt der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler überdurchschnittlich hoch ist, bekommt die interkulturelle Erziehung besonderes Gewicht⁸⁵.

Für die Entwicklung eines notwendig neuen Rollenverständnisses gibt es allerdings Barrieren, zunächst einmal durch eine generelle Schwerfälligkeit der Institution Schule („Schools change slower than churches“)⁸⁶. Teilweise beharren Schulleitung und Lehrpersonal auf der Position, dass ihre originäre Aufgabe die Wissensvermittlung und keineswegs die Bewältigung von Lebensproblemen der Schülerschaft und ihrer Eltern sei⁸⁷. Die Schule räumlich und mental zu „verlassen“ und ungewöhnliche Lernorte zu erschließen, gehört durchaus noch nicht zum üblichen Handlungsrepertoire. Überdies bestehen tradierte Ressentiments zwischen Schule und Jugendhilfe, die die Kooperation speziell dieser beiden Partner erheblich behindern⁸⁸.

⁸¹ Christine Becker, S. 91.

⁸² Sahinder Öztürk im Rahmen des Podiumsgesprächs „Stärken und Potenziale der Stadtteile: Lokale Ökonomie“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Kongress „Die Soziale Stadt ...“, S. 129.

⁸³ Dazu auch Kapitel 5.5 „Schule und Bildung im Stadtteil“.

⁸⁴ *Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.)*, Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 152.

⁸⁵ Dazu verabschiedete die Kultusministerkonferenz schon 1996 Empfehlungen, nach denen interkulturelle Erziehung konsequent und flächendeckend als Grundkategorie des Unterrichts Eingang in alle Fächer des Bildungssystems finden soll, vgl. *Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Empfehlungen „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule“, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 25. Oktober 1996.

⁸⁶ Wolfgang Steiner, Die Zeit ist reif, in: Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH, Schulen und Stadtteile gemeinsam entwickeln, Quartiersnachrichten spezial, 2. Aufl. Hamburg 2000, S. 21.

⁸⁷ Ingo Richter, Die achte Todsünde der Bildungspolitik. Die Vernachlässigung sozialer Brennpunkte, in: Kirsten Bruhns und Wolfgang Mack (Hrsg.), Aufwachsen und Lernen in der Sozialen Stadt. Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebensräumen, Opladen 2001, S. 62.

⁸⁸ Die Schule wird von den Vertreterinnen und Vertretern der Jugendhilfe vielfach als bloßer Selektions- und Disziplinierungsapparat mit festen Unterrichtsplänen, Prüfungen und Abschlüssen ohne adäquate Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen wahrgenommen. Umgekehrt tendiert die Lehrerschaft dazu, die offenen, individualistischen und auf Freiwilligkeit gegründeten außerschulischen Angebote der Jugendhilfe lediglich als defizitäre Nothilfe ohne Bildungsanspruch („Kuschelpädagogik“) zu begreifen. Vgl. dazu auch Thomas Coelen, Kooperation von Schulen und Jugendhilfe, in: Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH, Schulen und Stadtteile gemeinsam entwickeln, Quartiersnachrichten spezial, 2. Aufl. Hamburg 2000, S. 28; Richter, S. 62.

Tatsächlich sind die Entwicklung neuer Arbeitsinhalte sowie das Experimentieren mit neuen Kommunikations- und Kooperationsformen mit einem erhöhten Arbeitsaufwand für die Lehrerschaft verbunden, für die sie bisher kaum Kompensation erhält. Die Schulen benötigen finanzielle, personelle und organisatorische Unterstützung für ihre zusätzlichen Aktivitäten und Neuerungen; das ehrenamtliche Engagement von Lehrerschaft, Schülerinnen und Schülern, Eltern und Verwaltungspersonal setzt Veränderungen häufig in Gang, kann sie aber selten auf Dauer tragen.

Nicht zuletzt erschwert das Fehlen von Autonomie der Schulen hinsichtlich Personalentscheidungen, Lehrplan, Budget usw. das Beschreiten neuer Wege. Daher werden Forderungen nach „kommunalen Schulen“ mit von der Kultusbürokratie vorgegebenen Leistungsstandards erhoben⁸⁹: Es müsse die Chance ergriffen und die Schule so gestärkt werden, dass sie auch Aufgaben der Früherkennung von Krisen erfüllen kann. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird das Konzept der Ganztagschulen von mehreren Seiten befürwortet, auch als Möglichkeit, das Verhältnis zwischen Schule und Jugendhilfe in der gemeinsamen Arbeit zu verändern. „Würden hervorragende Ganztagschulen zu sozialen und kulturellen Zentren in den Quartieren ausgebaut und durch entsprechende Ausstattung und Qualifikation des Lehrpersonals in die Lage versetzt, einen interkulturellen Erziehungs- und Bildungsprozess zu organisieren, wäre den Desintegrationsprozessen ... ein großer Teil ihrer Schubkraft genommen.“⁹⁰

Vereine

Vereine als zweckbezogene soziale und formal-juristische Zusammenschlüsse bleiben weiter die „klassische“ und „dominierende Organisationsform bürgerschaftlichen Engagements“⁹¹. In den Quartieren trägt eine Vielfalt von Vereinen zum gesellschaftlichen und kulturellen Leben bei: in den Bereichen Freizeit, Erholung, Kultur und Erziehung ebenso wie in Form von Bürger- und Nachbarschaftsvereinen. Für Haushalte mit Migrationshintergrund sind ethnische Vereine „wichtige Anlaufstellen“, und sie dienen als „Orte der Orientierung, des Austausches von Alltagswissen über die Aufnahmegesellschaft, der Kommunikation und Unterstützung“⁹².

Vor allem Sportvereine bieten oft den Ort, an dem deutsche und ausländische Kinder sowie Jugendliche zusammentreffen, ohne dass sprachliche Fähigkeiten im Vordergrund stehen, vielmehr andere (sportliche) Leistungen besonders gefragt und geschätzt sind. Sportvereine gewinnen außerdem als Institutionen zur Vorbeugung von Gewalt zunehmend an Gewicht: „Wir müssen uns ... schließlich über die Krise

⁸⁹ Christian Pfeiffer, Minister für Justiz des Landes Niedersachsen, im Rahmen der Podiumsdiskussion „Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft – Chancen für einen gesellschaftlichen Wandel“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Kongress „Die Soziale Stadt ...“, S. 59.

⁹⁰ Häußermann, Global, lokal, sozial, S. 78 f.

⁹¹ *Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“*, S. 69. In den Neuen Bundesländern liegt der Organisationsgrad noch etwas geringer. Zu DDR-Zeiten waren Vereine mit eigenständigen Interessen nicht geduldet. 1990 setzte deshalb ein Gründungsboom ein (ebenda, S. 238).

⁹² *Deutscher Bundestag (Hrsg.)*, Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 14/4357 (2000), S. 167.

der Männlichkeit Gedanken machen“ und ein „ganz anderes Engagement der Sportvereine“ fördern⁹³. Sportvereine können einen wichtigen Beitrag zur Jugendarbeit leisten, indem sie Aktivitäten zur Kanalisierung von Frust, Langeweile und Aggression anbieten: Fußball bedeutet „wie fast nichts anderes für die Jungens bei uns soziales Lernen“, wird die Situation für das Modellgebiet Gelsenkirchen – Schalke/Bismarck-Nord vom Nachwuchsmanager des Vereins Schalke 04 beschrieben⁹⁴.

In den letzten Jahren ist die Rechtsform Verein als Potenzial zur Organisation von Netzwerken und Selbsthilfe, besonders auch im Rahmen der Sozialen Stadt, (wieder)entdeckt worden. Vereine werden eigens gegründet, um bei der Programmumsetzung wichtige Funktionen zu übernehmen. Die Vereinskonstruktion dient als Trägerstruktur von Projekten und Maßnahmen der Sozialen Stadt – sei es als Rechtsträger und Organisator des lokalen Quartiermanagements, von Stadtteilforen, als Dachorganisation (Forum der Vereine in Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord), in Abstimmung mit der Ortopolitik als Verwalter des Stadtteilbudgets (Ahlen), als Träger von Nachbarschaftsringen und Tauschbörsen oder als „Verein der Vereine“, der als Träger des lokalen Stadtteilmanagements fungiert (Forum Lohberg in Dinslaken⁹⁵).

Auch seitens der Wohnungswirtschaft werden Vereinsgründungen initiiert, z.B. von der Wohnungsbaugesellschaft Glückauf in Lünen der Verein Glückauf Nachbarschaftshilfe e.V., mit dem die Idee der „Hilfe zur Selbsthilfe“ aufgegriffen wurde⁹⁶. Dem Verein kann jeder interessierte Bürger beitreten, er fungiert als Träger von Kommunikationszentren als Häusern der Begegnung. Dieser Verein ist „das umfassendste von der Glückauf Wohnungsbaugesellschaft gegründete Organ im Bereich ihrer Sozialaktivitäten“.

93 Christian Pfeiffer, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Kongress „Die Soziale Stadt ...“, S. 64 f.: „Die Gewalt ist männlich ... Diese Krise der Männlichkeit entsteht in den Vororten, dort brauchen wir Antworten, die den jungen Männern andere Idole, andere Perspektiven, andere Freizeitchancen vermitteln...“

94 Bodo Menze im Rahmen der Podiumsdiskussion „Die soziale Stadt – Vielfalt und Zukunft“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Kongress „Die Soziale Stadt ...“, S. 75.

95 In § 1 der Geschäftsordnung heißt es: „Der Verein soll als Partner der Stadt unter Einbeziehung insbesondere der Lohberger Bevölkerung das vom Rat der Stadt Dinslaken beschlossene Handlungskonzept unter Beachtung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Aspekte weiterentwickeln und umsetzen.“

96 Hierzu und zum Folgenden *Klaus Pfitzenreuter*, Die Einbindung in lokalen Netzwerken – Neue Handlungsansätze zur Bearbeitung wohnungswirtschaftlicher Fragestellungen – Das Beispiel Lünen-Brambauer, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Fachgespräch „Wirtschaften im Quartier“, S. 81.