

Das Programm “Soziale Stadt” – Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung ?

Der tiefgreifende gesellschaftliche und ökonomische Wandel verändert die sozialen und räumlichen Strukturen in den Städten und stellt Stadterneuerung und Stadt(teil)entwicklung vor neue Aufgaben. Zahlreiche Städte drohen sozial und räumlich auseinanderzufallen – in Quartiere derjenigen, die am Wohlstand teilhaben und derjenigen, die von ihm ausgeschlossen und zunehmend ohne eigene Handlungsmöglichkeiten sind.

Ursachen für die Entstehung sogenannter “benachteiligter und überforderter Stadtteile” sind u.a. hohe Arbeitslosigkeit, zunehmende Abhängigkeit von Sozialhilfe, Dequalifizierung, Perspektivlosigkeit besonders ausländischer Jugendlicher und sich verfestigende Armut als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels. (1) Die Zersiedlung der (Stadt-)Landschaft geht einher mit der sozialen Entmischung der Innenstadtquartiere.

Die traditionelle Stadterneuerung, vorrangig auf bauliche Aufwertung ausgerichtet, ist angesichts der Probleme überfordert. Notwendig sind deshalb Konzepte, die auf die komplexen Ursachen der Benachteiligung mit integrierten Ansätzen begegnen: Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Sozial-, Kultur-, Wohnungs- und Städtebaupolitik müssen deshalb zusammengeführt werden und Möglichkeiten für gezieltes Handeln vor Ort eröffnen.

Das Bund-Länder-Programm “Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt”

Nach dem die Bauministerkonferenz bereits im Jahre 1996 Bund und Länder aufgefordert hat, mit einem nationalen Aktionsprogramm der “drohenden Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten”, reagiert erstmals 1999 die rot-grüne Bundesregierung mit einem Förderprogramm zur “Revitalisierung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf” .

In der Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 wurde festgelegt: “Die Städtebauförderung wird verstärkt. Sie verknüpft verschiedene Politikfelder mit einem neuen integrativen Ansatz. Sie wird ergänzt durch ein Programm “Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt für Innenstädte, Großsiedlungen und Stadtteilzentren.”

Für das Programm Soziale Stadt ist im Bundeshaushalt 1999 ein Verpflichtungsrahmen von 100 Mio DM festgelegt, der von Ländern und Kommunen mit je 100 Mio DM ergänzt wird. Insgesamt steht damit ein Finanzvolumen von 300 Mio DM zur Verfügung, das in den nächsten Jahren fortgesetzt werden soll.

Angesichts der Probleme in benachteiligten Städten ist die Summe ein Tropfen auf den heißen Stein. Das Geld fließt in 160 Stadtgebiete, wo es mit anderen Finanzmitteln und Maßnahmen – entsprechend dem Programmziel - gebündelt wird, u.a mit Mitteln nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), EU- und Stadterneuerungsmitteln.

Die Finanzhilfen sollen für bauliche und investive Maßnahmen für eine innovative, nachhaltige Stadtentwicklung eingesetzt werden. Mit diesen Konzepten soll eine zielgerichtete bauliche, ökonomische, soziale und ökologische Infrastruktur befördert werden. In Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf sind alle für die Entwicklung dieser Gebiete erforderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen zu koordinieren und zu bündeln.

Ziele des Programms sind, die Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in benachteiligten Stadtquartieren sowie die Erhöhung des Wirkungsgrades öffentlicher Maßnahmen und finanzieller Mittel. Initiiert werden sollen:

- “Beschäftigungsimpulse” durch Stärkung der lokalen Wirtschaft , Schaffung und Sicherung örtlicher Arbeitsplätze sowie Qualifizierung von Arbeitssuchenden;
- “Soziale Impulse” durch Verbesserung der Wohnverhältnisse, vor allem im Wohnungsbestand, Unterstützung des sozialen Miteinanders, Wiederherstellung von gemischten Bewohnerstrukturen durch Verbesserung der Attraktivität für Zuziehende, Schaffung von mehr Sicherheit im öffentlichen Raum, Verbesserung des Infrastrukturangebotes;
- “Ökologische Impulse” durch ökologisches Planen, Bauen und Wohnen im Bestand (und Wohnumfeld);
- “Politische Impulse” durch einen integrativen Einsatz verschiedener Politikfelder (2)

“Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte besonders belasteter Stadtquartiere - Aktionsprogramm “Urbane Integration” in Berlin

Auslöser für die Initiative ist die räumliche Konzentration von Problemfaktoren in Berliner Stadtquartieren sowie die Abwanderung von etwa 170.000 Einwohnern in den letzten 10 Jahren ins Umland und der Zuzug einkommensschwacher Einwohnergruppen. Die ökonomischen, sozialen und räumlichen Veränderungen sind seit der Vereinigung beider Stadthälften tiefgreifend. Der sehr hohe Verlust von Arbeitsplätzen u.a. im industriellen Sektor konnte nicht neue Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich ausgeglichen werden. Auf der Grundlage zweier Gutachten, dem Sozialstrukturatlas sowie einer sozialräumlichen Segregationsanalyse (3) erarbeitete eine senatsübergreifende Arbeitsgruppe Handlungsfelder und den Ansatz für ein integratives Stadtteilverfahren, das zunächst in fünfzehn Stadtgebieten modellhaft erprobt wird. Die Steuerung der integrierten Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – liegt zunächst in 10 Gebieten bei der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr und in fünf Gebieten bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umwelt und Technologie. Im Oktober 1999 wurde beide Verwaltungen zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zusammengeführt. Insgesamt stehen in Berlin 6 Mio DM (davon Bundesmittel 5,1 Mio DM) für Quartiersmanagement zur Verfügung, in die ausgewählten Gebiete fließen pro Jahr jeweils 300000 DM Personalmittel und 30000 DM Aktionsmittel.

Das Quartiersmanagement wird zunächst für die Dauer von drei Jahren in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Bezirksverwaltungen als Pilotvorhaben eingerichtet. In der ersten Stufe des Aktionsprogramms sollen die beauftragten Quartiersmanager (Sanierungs- und/oder soziale Träger) vorrangig eine Beteiligungsstruktur im Stadtteil aufbauen und kurzfristig umsetzbare Verbesserungen erreichen. Die zweite zu erarbeitende Stufe des Aktionsprogramms soll vor allem ein strategisches Gesamtkonzept für die einzelnen Gebiete definieren, in dem Ziele, Maßnahmen, Projekte und Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Mit dem Quartiersmanagement sollen in 15 Gebieten durch Bündelung, Straffung und Verknüpfung aller in den Gebieten stattfindenden Aktivitäten und Programme, Ausnutzung vorhandener Ressourcen sowie durch den Einsatz weiterer geeigneter Maßnahmen eine nachhaltige Gebietsstabilisierung und –aufwertung erreicht und die Entwicklung eines nachbarschaftlich orientierten Gemeinwesens gefördert werden. (3)

Gefordert sind nachhaltige Strategien statt eindimensionaler Maßnahmen

Soll das Bund-Länder-Programm “Soziale Stadt” Erfolge zeigen, müssen alle Beteiligten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie die Akteure vor Ort ein hohes Maß an Einsatz- und Kooperationsbereitschaft aufbringen sowie auch die Bereitschaft, innovative Wege zu gehen. Verwaltung und Politik sind auf allen Ebenen gefordert, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Akteuren vor Ort ermöglicht, erfolgreich zu arbeiten.

Während viele Kommunen jahrelang auf Stadtmarketingkonzepte und die Entwicklung als Dienstleistungsstandort gesetzt haben, ist die Entwicklung von sozialen Brennpunkten vielerorts weit fortgeschritten. Eine Veränderung der Prioritätensetzung in Politik und Stadtentwicklung ist überfällig. Die Thematisierung von Armut und Ausgrenzung in benachteiligten Stadtteilen in Öffentlichkeit und Politik ist die Voraussetzung für die Entwicklung von Handlungsstrategien und Maßnahmen. Das Programm soziale Stadt hat den Prozeß der öffentlichen und politischen Wahrnehmung der Probleme befördert. Es ist eine der großen Herausforderungen der Kommunen, soziale Themen stadtoffentlich zu erörtern, ohne die benachteiligten Gebiete zu stigmatisieren. (5) .

Das Programm soziale Stadt kann jedoch kein Allheilmittel für alle Probleme sein. Die Erwartungen an das neue Instrument Quartiersmanagement sind zum Teil in Politik und Verwaltung, aber auch bei den Bewohnern sehr hoch. Andererseits belastet Mißtrauen das neue "Instrument von oben". Strukturelle Probleme wie Massenarbeitslosigkeit und zunehmende Verarmung können aber nur sehr begrenzt angegangen werden. Es gibt keine einzelne Strategie, die die Komplexität der Probleme lösen könnte.

Die Chancen und Potentiale, die die Quartiersebene bietet, müssen jedoch ausgeschöpft und für eine nachhaltige Stadtentwicklung genutzt werden: Neben der Schaffung von Arbeit und Beschäftigung, der Stärkung und Sicherung des sozialen Milieus, der Entfaltung des kulturellen Milieus muß die Sicherung der ökologischen Ressourcen und Verbesserung des Wohnumfeldes stehen. Die Stabilisierung der Städte und die Verhinderung des Wegzugs von Bewohnern mit sicheren Einkommen kann nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Qualität der Stadtquartiere zu verbessern. Hier sind neben einer grundsätzlich gewünschten Innenentwicklung auch die Bedürfnisse von Bewohnern nach Wohnqualität und Freiflächen in den Wohngebieten zu berücksichtigen.

Die lokalen Ansätze sind in eine gesamtstädtische Strategie einzubinden. Wird der Blick ausschließlich auf das Quartier gerichtet, können nur Symptome behandelt werden, jedoch nicht die Ursachen. Es kommt darauf an, eine systematische Entwicklung und wirkungsvolle Verknüpfung von quartiers- und gesamtstädtischem Ansatz zu leisten.

Die Bündelung und Vernetzung von Instrumenten, Kompetenz und Finanzmitteln auf Bundes-, Landes-, Gemeinde- und Quartiersebene ist ebenso notwendig wie eine ressortübergreifende Zusammenarbeit. Nicht zuletzt gebietet die finanzielle Situation, den Wirkungsgrad öffentlicher Maßnahmen durch Koordinierung und Bündelung verschiedener öffentlicher und privater Finanzmittel zu erhöhen. Die Städtebauförderung ist um soziale und andere nicht-investive Komponenten zu erweitern. Obwohl Beteiligungsverfahren und Bewohneraktivierung in den Quartieren einen hohen Stellenwert, sind sie als nicht-investive Aktivitäten nur begrenzt förderfähig. Um zu verhindern, dass beispielsweise ein Jugendtreff zwar gebaut, jedoch anschließend nicht genutzt werden kann, weil die personelle Betreuung nicht finanziert wird, ist die Förderung für nicht-investive Maßnahmen flexibler zu gestalten und zu verstärken.

Die Verteilung der Bundesmittel aus dem Programm soziale Stadt ist nach der Problemlage der Bundesländer und nicht vorrangig nach der Einwohneranzahl vorzunehmen. So erhalten derzeit die reichen Länder Bayern 12,9 Mio DM und Baden-Württemberg 11,2 Mio DM. Berlin erhält dagegen nur 5,1 Mio DM und Brandenburg 3,8 Mio DM.

Die Programme sind aufeinander – auch in finanzieller und zeitlicher Perspektive – abzustimmen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen im Rahmen der Arbeits- und Städtebauförderung. Die Synchronisierung aller Verfahrensschritte ist notwendig sowie die Möglichkeit eines flexiblen Mitteleinsatzes. Neben der Arbeit auf der Quartiersebene ist die kontinuierliche Arbeit auf der Programmebene zur Anpassung von Förderrichtlinien, Programmstrukturen etc. an die komplexen Probleme erforderlich.

Investitionen und Aktivitäten dürfen nicht nur auf Gebiete beschränkt bleiben, in denen die Probleme eskalieren und die als "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf" ausgewiesen werden. Um ein Absinken gefährdeter Stadtteile zu verhindern und präventiv handeln zu können, ist eine differenzierte und kleinräumige Sozialberichterstattung erforderlich.

Darüber hinaus werden in den Prozeß des Quartiersmanagements Akteure einbezogen, die traditionell nicht Träger der Stadterneuerung sind, wie die Wirtschaft und Ausbildungsbetriebe soweit sie in den Quartieren vorhanden sind. Obwohl es auch in den letzten Jahren in Rahmen der behutsamen Stadterneuerung Beispiele in Berlin, Hamburg, Nürnberg etc. gab, wird die Schaffung von Arbeit und Beschäftigung bei der sozialen Stadtentwicklung zu einem zentralen Thema.

Dazu gehört, dass möglichst viele Maßnahmen zur Verbesserung der Stadtgebiete mit Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen für Gebietsbewohner verknüpft werden. Darüber hinaus sollen Möglichkeiten und Räume für berufliche Aktivitäten, aber auch für "Eigenarbeit" und Selbsthilfe zur Verfügung gestellt werden, aus der sich vielleicht eine berufliche Perspektive entwickeln könnte. (z.B. Vereinesräume, Nähstuben, Werkräume und –schuppen, Werkstätten etc.)

Ziel muß sein, in den Quartieren selbstragende Strukturen zu schaffen. Die Situation vor Ort soll stabilisiert werden und die Bewohner zur Bewältigung ihrer Alltagsprobleme befähigt werden, zur Eigenaktivität und Selbsthilfe. (5) Erfolgreich kann dies nur mit breiter Beteiligung der Bewohner sein. Quartiersmanagement hat die Aufgabe diese Prozesse zu befördern. Quartiersmanagement moderiert und unterstützt darüber hinaus u.a. die Aushandlungsprozesse von Interessensgegensätzen, die Entwicklung von Projekten (6) und greift auch Probleme und Konflikte im Kiez auf. Erfolgreiches Quartiersmanagement benötigt klare Handlungsprinzipien, die die Grundlage für Entwicklungsprozesse vor Ort bilden können. Voraussetzung ist :

- die Orientierung an den Bedürfnissen, Potentialen und Problemwahrnehmungen der Menschen vor Ort;
- die Anknüpfung an bestehende Strukturen und Aktivitäten;
- der Aufbau entscheidungskompetenter Strukturen vor Ort, und Delegierung von Handlungskompetenz in die Quartiere;
- ernstgemeinte Partizipation und Kooperation;
- nachvollziehbare und überprüfbare – im Quartier erarbeitete – Zielvereinbarungen sowie die Klärung von Zielen und Maßnahmen;
- transparente Entscheidungen mit Offenlegung der Ziele und Qualitätskriterien;
- eigener Verfügungsfond vor Ort für die Organisation von Beteiligung und Aktivierungsprozesse über dessen Verwendung auch vor Ort entschieden werden darf;
- klare Aufgabenverteilung zwischen übergeordneter Projektsteuerung, Politik und konkreter Arbeit vor Ort.

Stadtteilarbeit benötigt finanzielle und personelle Kontinuität. Prozesse zu initiieren und Strukturen aufzubauen braucht Zeit. Voraussetzung für diese Arbeit ist Planungssicherheit. Eine Strategie der sozialen Stadtentwicklung kann nur langfristig, über den begrenzten Horizont einer Legislaturperiode erfolgreich sein.

Elke Kleinwächter-Jarnot in Zusammenarbeit mit Ilse Wolter, Barbara Oesterheld und Jenny Naumann

Der Artikel basiert auf einem Vortrag von Ilse Wolter (Quartiersmanagerin bei der Brandenburgischen Stadterneuerungsgesellschaft) über das Quartiersmanagement am Beispiel Schillerpromenade in Neukölln-Berlin im Rahmen einer Veranstaltung der Fachgruppe Frauen der SRL in Berlin im Jahre 1999.

- (1) Carola Scholz in: Alternative Kommunalpolitik (AKP) 6/1999
- (2) Das Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf –Die soziale Stadt", Vortrag von Gerhard Eichborn, Leiter der Unterabteilung Städtebau, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn, 397. Kurs des Instituts für Städtebau "Soziale Stadt – Stadtentwicklung und Stadterneuerung vor neuen Herausforderungen", 8.-10. November 1999)
- (3) Landespressedienst vom 31.3.1999, Nachtrag aus der Senatssitzung vom 30.3.1999, Entwicklung einer gesamtstädtischen Strategie zur Entschärfung sozialer Konflikte besonders belasteter Stadtquartiere – Aktionsprogramm "Urbane Integration", (1. Stufe)
- (4) IfS/S.T.E.R.N. Sozialorientierte Stadtentwicklung, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Technologie, Berlin März 1998
- (5) H.Häußermann u.a. in Informationen aus der Forschung des BBR/Okt 1999;
- (6) "Quartiersmanagement" als Qualitätsbegriff – Vortrag von Dr. Monika Alisch, Hamburg, 397. Kurs des Instituts für Städtebau, "Soziale Stadt – Stadtentwicklung und Stadterneuerung vor neuen Herausforderungen", 8.-10. November 1999)

Fotounterschriften

- 1) Vor-Ort-Büro des Quartiersmanagements Schillerpromenade-Neukölln der Brandenburgischen Stadterneuerungsgesellschaft
- 2) Spielplatzinitiative "Kinder fordern die Instandhaltung ihrer Spielplätze ein"
- 3) Palästinensische Mädchen-Folklore-Gruppe auf dem Kiezfest im September 1999
- 4) Rundgang durch die Gewerbehöfe im Quartiersmanagementgebiet mit Wirtschaftssenator Branoner, gewerbetreibenden, Presse und Quartiersmanagerin Ilse Wolter
- 5) Kiezesgespräch im November 1999