

Soziale Stadtentwicklung in Deutschland – Implementationshürden und Lösungswege

Seit Ende 1999 gibt es nach zahlreichen Vorläuferprogrammen in verschiedenen Bundesländern oder Stadtstaaten der Bundesrepublik Deutschland das Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“. Es ist ein Programm, das auf deutliche soziale, ökonomische und städtebauliche Disparitäten städtischer Räume reagiert¹. Diese Disparitäten schlagen sich in Armut, vor allem auch in Kinder- und Jugendarmut der dort lebenden Bevölkerung nieder, sie schlagen sich in Abgrenzungen der Gesamtstadt gegenüber diesen Stadtteilen nieder und sie schlagen sich inzwischen in eigenen Abgrenzungsformen der dort lebenden Bevölkerung wiederum gegenüber der Mehrheitsbevölkerung nieder. Wir sprechen inzwischen von Parallelgesellschaften und wissen, dass es sich dabei nicht um eine populistische Übertreibung handelt. Wir alle wissen, dass diese Disparitäten in ganz unterschiedlichen Gebietstypen wiederum ihre eigenen Segregationsmuster aufweisen, was ich ihnen im Einzelnen nicht darlegen muss.

Ich wurde gebeten in meinem Vortrag zwei Fragen nachzugehen:

1. Welche Implementationshürden – also Umsetzungsschwierigkeiten weist das Programm Soziale Stadt auf und
2. welche Lösungswege bietet dieses Programm?

Übergreifend lässt sich die Frage anschließen: Was haben wir inzwischen gelernt aus der ersten Phase der Programmumsetzung Soziale Stadt in Deutschland?

Wie sie alle wissen, wurde im vergangenen Jahr nach fünf-jähriger Programmlaufzeit eine Zwischenevaluierung durch die einzelnen Bundesländer angestrengt. Zudem wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin eine Gesamtevaluierung für die Bundesrepublik durchgeführt².

Die Erkenntnisse aus diesen Zwischenbilanzen werde ich folgend einfließen lassen, allerdings verbunden mit in die Zukunft gerichteten Fragestellungen und dem Aufbau eigener Perspektiven.

Gehen wir der Frage nach den Implementationshürden des Programms Soziale Stadt auf den Grund und suchen nach Lösungswegen einer Optimierung sind drei Aspekte vorab aufzurufen, aufgrund der Kürze der Zeit kurz und schlaglichtartig:

1. Die Entwicklungen in städtischen Räumen und ländlichen Regionen der BRD in jüngster Vergangenheit (ich nehme 25 Jahre an),
2. die Funktionsweise von Politik und Verwaltung außerhalb des Sonderfalls Soziale Stadt und
3. die programmpolitischen Rahmensetzungen der EU, des Bundes und der Länder für die künftige Entwicklung unserer Städte.

Zu 1.: Die Entwicklungen in städtischen Räumen und ländlichen Regionen der BRD in jüngster Vergangenheit

Im 19. und 20. Jahrhundert ist die Entwicklung von Städten und Siedlungsräumen des ländlichen Raumes von Wachstum gekennzeichnet und zwar demographisch, wirtschaftlich und in der Flächenausdehnung. In den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts begannen Städte im Sinne von Bevölkerungsverlusten zu schrumpfen, weil im Zuge von Suburbanisierungsprozessen sich Funktions- und Lebensräume in das Umland von Städten ausdehnten. Befördert wurde dieser Prozess durch die gewachsene Mobilität der Bevölkerung (PKW-Nutzung und ausgebauter ÖPNV-Netze). Insgesamt gestaltete sich in diesem Zeitraum in der Bundesrepublik Deutschland bereits die Geburtenrate der Mehrheitsbevölkerung rückläufig. Überlagert wurde diese Entwicklung bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre durch noch weiter fortgesetzte Wanderungsgewinne aus dem Ausland, bedingt durch eine in den 60er Jahren begonnene Anwerbungspolitik von Arbeitskräften, die allerdings jetzt am ausklingen ist, aufgrund nun wiederum einsetzender Arbeitsplatzverlusten in Industrie und Bergbau.

Außenwanderungsgewinne und die vergleichsweise hohen Geburtenzahlen der Migranten/innen haben bis zum Ende des 20. Jahrhunderts die Bevölkerungsverluste der Städte gebremst und gleichzeitig die Bevölkerungszusammensetzung verändert. In großstädtischen Räumen wird in wenigen Jahren die Mehrheit der nachwachsenden Generation einen Migrationshintergrund haben.

In ländlich strukturierten Räumen kumuliert der Trend der schrumpfenden Bevölkerungszahlen aufgrund des allgemeinen Geburtenrückganges mit zusätzlichen Abwanderungsbewegungen der erwerbsfähigen und jüngeren Generation, begründet in stark rückläufigen Erwerbs- bzw. Arbeitsplatzangeboten.

1) ARGEBAU (2000)

2) vgl. hierzu: www.sozialestadt.de

„Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Perspektiven von Quartiersentwicklung und Lokalem Aktionsplan in E&C-Gebieten“
Dokumentation der E&C-Zielgruppenkonferenz der Quartiersmanager/innen vom 26. und 27. April 2006

In der Konsequenz nehmen in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig deutliche sozialräumliche Polarisierungen in den Lebensverhältnissen zu, gefolgt von verschiedenen Segregationsmustern in der Bevölkerung.

Fassen wir das Szenario – zugespitzt kommentiert – kurz zusammen.

Zu verzeichnen sind sich überlagernde Entwicklungen:

- 1. Demographischer Wandel:** dieser ist gekennzeichnet durch fortgesetzten Geburtenrückgang bzw. Schrumpfung der Mehrheitsbevölkerung und andererseits nachziehende Familienangehörige und Geburtenstärke in Zuwanderungsfamilien.
- 2. Ausländerpolitik statt Integrationspolitik:** diese war 40 Jahre lang durch das Phänomen gekennzeichnet, dass das Thema Zuwanderung in der Politik entweder ignoriert oder idealisiert wurde und Zuwanderungsfamilien im Bildungs- und Ausbildungssystem als Zielgruppe vernachlässigt wurden.
- 3. Wohnungspolitisch verursachte Konzentration von sozial geschwächten Bevölkerungsgruppen:** diese wurde gelenkt u.a. durch Belegungsbindungen, begründet in Wohnungsbauförderungsmitteln (zur Vermeidung von Fehlbelegungsabgaben) und im einträchtigen Zusammenspiel von Wohnungsbaugesellschaften und Kommunen.
- 4. Wirtschaftliche Stagnation in der BRD und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen:** Dieser folgten Arbeitsplatzverluste im hohen Ausmaß in der BRD.
- 5. Wiedervereinigung von BRD und DDR:** es kommt zu Schwerpunktbildungen von Abwanderung und Zuwanderung im erweiterten Maßstab und Ausmaß.
- 6. Erosion der Sozialen Sicherungssysteme:** die Verschuldung öffentlicher Haushalte nimmt stetig zu.

Diese Entwicklungen schlagen sich in Sozialräumen unterschiedlicher Art: Stadtteilen, Quartieren, Innenstadtgebieten aber auch in ländlichen Raumtypen konzentriert nieder. Ein besonderes Phänomen ist hierbei – es sei ausdrücklich darauf hingewiesen – die Konzentration von Problemlagen. Das in § 1 des Bundesraumordnungsgesetzes unter Absatz 2, Punkt 6 festgelegte Ziel in der Bundesrepublik Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen, ist somit gegenwärtig nicht einzulösen; stattdessen nehmen die genannten Disparitäten sogar noch zu.³

Zu 2.: Die Funktionsweise von Politik und Verwaltung außerhalb des Sonderfalls Soziale Stadt

3) Baugesetzbuch (2005)

„Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Perspektiven von Quartiersentwicklung und Lokalem Aktionsplan in E&C-Gebieten“
Dokumentation der E&C-Zielgruppenkonferenz der Quartiersmanager/innen vom 26. und 27. April 2006

Staatliches Handeln und in der Konsequenz Verwaltungshandeln erfordert Spezialisierungen. Staatliche und kommunale Leistungen werden in der Regel in einem raumfreien Kontext bereitgestellt. Die Adressaten der Leistung werden als Individuen mit bestimmten Berechtigungen, Ansprüchen und Problemen behandelt. Die Leistung gilt als Lösung des Problems.

Selbstverständlich existiert in der Praxis des staatlichen (Verwaltungs-)Handeln wie in den Kooperationen der öffentlichen Hand mit Institutionen, Trägern und Privaten inzwischen ein weit ausdifferenziertes und gesichertes Netz der formell und informell organisierten Kooperation. Das professionelle Handeln in Staat und Gesellschaft ist sowohl hierarchisch – vertikal als auch horizontal zwischen vielfältig Beteiligten weit ausdifferenziert. In der Praxis existieren hierzu Routinen. Wir erfinden also in der Sozialen Stadt das ressortübergreifende Handeln und das Bündeln von Ressourcen nicht neu. Dennoch können mit diesem bereits realisierten Grad an integriertem (Verwaltungs-)Handeln deutlich fortschreitende Disparitäten in den Lebensverhältnissen der Bevölkerung innerhalb spezifischer Regionen (z. B. strukturschwache, ländliche Räume mit fortschreitenden Bevölkerungsverlusten) oder Stadträumen (z. B. Stadtteile mit sozial destabilisierter Bevölkerung oder verödennde Innenstadtbereiche) derzeit nicht hinreichend eingedämmt werden. Stattdessen schreiten unterschiedlich ausgeprägte Segregationsmuster fort, die positive Entwicklungen von Gesamtstädten oder Teilräumen erheblich gefährden.⁴

Zu 3.: Die programmpolitischen Rahmensetzungen der EU, des Bundes und der Länder für die künftige Entwicklung unserer Städte

Die Einflussgrößen, zuvor skizziert, sind kein ausschließliches Problem der Bundesrepublik Deutschland. In weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union befinden wir uns in guter – oder wenn Sie so wollen – schlechter Gesellschaft, mit gleich gearteten problematischen Entwicklungen. Deshalb gibt die EU politische wie programmatische Rahmensetzungen vor, die sich in der Stadtentwicklungspolitik des Bundes und der Länder ausdrücklich niederschlägt⁵. Ich werde diese kurz darlegen und

4) vgl. hierzu: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), (Januar 2003)

5) Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006): Arbeitspapier zur Einrichtung einer Lenkungsgruppe Integrierte Stadtentwicklung in Hessen (unveröffentlicht), verfasst von Annegret Boos-Krüger. Die darin enthaltene Synopse zur EU-Starategie wurde von Eberhard Mühlich, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt, erstellt und unter Punkt 3 des vorliegenden Vortrages in weiten Teilen übernommen.

bezogen auf das Vortragsthema auf die noch vorhandenen Sollbruchstellen hinsichtlich der Umsetzung in der Sozialen Stadt ausdrücklich hinweisen.

Der Europäische Rat hat kürzlich auf seiner Frühjahrstagung am 23./24.03.2006 die im Vorjahr⁶ vollzogene Stärkung der Lissabon-Strategie bekräftigt und deren Ausrichtung im Sinne einer gezielt umzusetzenden Kernstrategie für „**Wachstum und Beschäftigung**“ bestätigt⁷. Zu geordnet werden dieser Kernstrategie weitere zu koordinierende Politikfelder: u. a. Regionalentwicklung, Kohäsion, Bildung sowie soziale Eingliederung.

Das ehrgeizige Wachstumsziel der EU (3 % bis zum Jahr 2010) soll vor allem durch mehr Investitionen in **Forschung und Innovation**⁸ (3 % des Bruttoinlandproduktes bis zum Jahr 2010) erreicht werden, das Beschäftigungsziel (u. a. 70 % Gesamtbeschäftigungsquote) durch mehr Investitionen in **Bildung und Qualifizierung**⁹. Zugleich werden Investitionen in Bildung und Qualifizierung als zentrale Strategie der **EU-Sozialagenda** für den demografischen Wandel, für die Integration von Migranten/innen und für andere drängende soziale Probleme gesehen.

Für die Umsetzung der Wachstums- und Beschäftigungsziele der neuen Lissabonstrategie ebenso wie für die dazugehörige EU-Sozialagenda wird die starke Mitwirkung der **Regionen** und hier insbesondere die Mitwirkung der **Städte** gefordert. Explizit angesprochen werden u.a. regionale Innovationssysteme, Förderung von klein- und mittelständigen Unternehmen, Zugang zu Risikokapital sowie Bildungsbeteiligung von bildungsfernen Milieus. Dazu werden **Partnerschaften** mit den Sozialpartnern und anderen verantwortlichen Akteuren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene vom Europäischen Rat als unverzichtbar eingeschätzt.

Für die erstmals 2005 vereinbarte Erstellung der „Nationalen Reform-Programme“ (NRP) auf der Grundlage der „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ haben sich die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat verpflichtet, die Sozialpartner, Regionen und Städte in die Konsultationen einzubeziehen.

Zudem haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Programme der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds in der kommenden Finanzierungsperiode 2007–2013 für die Umsetzung der neuen Lissabonstrategie auf regi-

onaler und lokaler Ebene zu nutzen und dafür geeignete Koordinationsmechanismen zu entwickeln¹⁰.

Diese drei Selbstverpflichtungen zusammen:

- Neuausrichtung der Strukturfonds auf Forschung, Innovation und Bildung,
- Förderung und Forderung regionaler Partnerschaften und
- Anerkennung der Städte als entscheidende Wachstumskerne für die neue Lissabonstrategie

bilden im Weiteren die Richtschnur, für einen stärker auf Koordinierung ausgerichteten Politikstil in den EU-Staaten.

Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007–2013 zeichnen sich somit fortgesetzte Möglichkeiten der Mittelbündelung aus dem Städtebau mit EU-Mitteln ab. Diese mit darüber hinausgehenden Ressourcenbündelungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu verbinden, erscheint zwingend aufgrund der zunehmenden Problemlagen, die sich explizit in den unterschiedlichen Raumkategorien des städtischen Raumes (Metropolen, Großstädte, Verdichtungsräume, sowie Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen, ländlich geprägten Räumen) abzeichnen und die, abgeleitet aus den prognostizierten Trends zum demographischen Wandel in der Bundesrepublik, noch zunehmen werden.

In der Konsequenz beabsichtigen Bund und Länder in den kommenden Jahren ebenfalls die Instrumente einer Integrierten Stadtentwicklungspolitik in ihren gemeinsamen Initiativen und Programmen wie:

- Stadterneuerung/Stadtsanierung,
- Soziale Stadt,
- Stadtumbau Ost bzw. Stadtumbau West sowie in mehreren Ländern mit Initiativen zur Innenstadt Revitalisierung
- „Ab in die Mitte“ (z. B. „Die Innenstadt-Offensive Hessen“),

als bedeutende sozialraumorientierte Förderstrategie fortzuführen und zu verstetigen. Hierzu gestalten die Länder jeweils eigene Leitlinien und Initiativen aus.

Implementationshürden und Lösungswege – Handlungsbedarfe für die zukünftige Programmsteuerung Soziale Stadt

Kurz erinnert: Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt ist erstens im Kern ein städtebauliches Investitionsprogramm, d.h. es unterstützt baulich-räumlich Verbesserungen und dies in von sozialer Erosion betroffenen Stadtteilen und zweitens – durchaus gleichrangig intendiert – versteht sich das Programm als Leitprogramm zur Vernetzung weiterer relevanter

6) Kommission der Europäischen Gemeinschaften Brüssel, KOM(2005)

7) Europäischer Rat von Brüssel: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23/24. März 2006

8) vgl. hierzu: Kommission der Europäischen Gemeinschaften Brüssel, KOM(2005) 488

9) Europäischer Rat von Brüssel, 23/24. März 2006

„Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Perspektiven von Quartiersentwicklung und Lokalem Aktionsplan in E&C-Gebieten“
Dokumentation der E&C-Zielgruppenkonferenz der Quartiersmanager/innen vom 26. und 27. April 2006

10) vgl. hierzu: Kommission der Europäischen Gemeinschaften Brüssel, KOM 30

