

# WISO

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt

Sind die Entwicklung benachteiligter  
Stadtteile und lokale Integrationsprozesse  
gefährdet?



Gesprächskreis  
Migration und Integration



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt**

Sind die Entwicklung benachteiligter  
Stadtteile und lokale Integrationsprozesse  
gefährdet?

Thomas Franke

## Inhaltsverzeichnis

---

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
Einführung	6
1. Das Programm Soziale Stadt: Grundlagen	8
1.1 Ausgangslage: Entstehung benachteiligter Stadtteile	8
1.2 Kernelemente des Programms Soziale Stadt	9
1.2.1 Strategische Handlungsfelder	9
1.2.2 Inhaltliche Handlungsfelder	11
1.2.3 Finanzierung des Programms	15
2. Programmumsetzung: Wirkungen und Entwicklungen	17
2.1 Entwicklungen in baulich-investiven Handlungsfeldern	18
2.2 Entwicklungen in sozial-integrativen Handlungsfeldern	19
2.3 Programmwirkungen in Bezug auf finanzielle Anstoßeffekte	23
3. Auswirkungen der Kürzungen im Programm Soziale Stadt aus der Perspektive ausgewählter Länder und Kommunen	25
4. Auswirkungen der Kürzungen im Programm Soziale Stadt aus der Perspektive von Projektverantwortlichen	32
5. Umgang mit den Kürzungen im Programm Soziale Stadt in ausgewählten Ländern und Kommunen	33
6. Fazit und Handlungsempfehlungen: Wo steht die Soziale Stadt und wie kann die integrierte Entwicklung benachteiligter Stadtteile auch zukünftig Bestand haben?	36
Literaturverzeichnis	40
Anhang I: Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	43
Anhang II: Interviewleitfaden Länderebene	45
Anhang III: Interviewleitfaden kommunale Ebene	46
Anhang IV: Interviewleitfaden Projektebene	47
Der Autor	48

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

## Vorbemerkung

---

Das Städtebauförderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ startete 1999. Es hatte das Ziel, der sozialen Polarisierung und der Verarmung von benachteiligten Stadtteilen entgegenzuwirken und die Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner zu verbessern. Die Umsetzung des Programms zeigte, dass in den geförderten Stadtteilen und Quartieren positive Veränderungen initiiert werden konnten. Neben der Verbesserung der Wohnqualität und der Wohnumfeldgestaltung setzen die Projektverantwortlichen vor allem Akzente hinsichtlich der Aktivierung und Beteiligung der Bewohner und Bewohnerinnen. In vielen ausgewählten Stadtteilen des Programms ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund besonders hoch. Eine Zielperspektive war deshalb auch, das Zusammenleben der unterschiedlichen Gruppen zu fördern. Sozial-integrative Projekte hatten z. B. das Ziel, die Bildungsdefizite der Kinder gemeinsam mit den Eltern und den Lehrerinnen und Lehrern zu beheben, Sprachlernprozesse zu initiieren oder das Gesundheitsverhalten der Familien zu ändern.

Ende 2010 beschloss die Bundesregierung überraschend eine Kürzung der finanziellen Mit-

tel um mehr als 70 Prozent von 95 Millionen auf 28,5 Millionen 2011. Die Gelder für Modellvorhaben wurden sogar ganz gestrichen. Wir haben deshalb Thomas Franke vom Deutschen Institut für Urbanistik gebeten, dieses Gutachten für uns zu erstellen und zu analysieren, welche Wirkungen durch die Mittelkürzungen bereits eingetreten bzw. zu erwarten sind. Aus den Gesprächen mit ausgewählten Vertretern der Länder, der Kommunen und einzelner Projekte ergibt sich ein düsteres Bild für die weitere Entwicklung der in das Programm einbezogenen Quartiere: mit viel Energie und Sachverstand aufgebaute Vernetzungsstrukturen drohen zusammenzubrechen, Beteiligungsprozesse versanden und die soziale Integration in den Stadtteilen wird erschwert. Er fordert deshalb die Kürzungen zurückzunehmen, um auch in Zukunft eine Städtebauförderung aus einer Hand zu gewährleisten, die baulich-investitive und sozial-integrative Projekte gleichermaßen berücksichtigt.

*Günther Schultze*  
Leiter des Gesprächskreises  
Migration und Integration  
in der Friedrich-Ebert-Stiftung

## Zusammenfassung

---

Für das Haushaltsjahr 2011 wurden die Bundesmittel im Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ von zuvor rund 95 Millionen Euro auf nunmehr knapp 29 Millionen Euro reduziert. Außerdem ist die Förderung von Modellvorhaben zur Durchführung sozial-integrativer Maßnahmen und Projekte in der Gebietskulisse der Sozialen Stadt nicht mehr möglich. Vor diesem Hintergrund beauftragte das Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) mit der Erstellung des vorliegenden Fachgutachtens zu den Auswirkungen der Kürzungen im Programm Soziale Stadt.

Für die Untersuchung wurden Daten und Informationen der beim Difu angesiedelten Bundestransferstelle Soziale Stadt ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)) sowie verschiedene Evaluationsberichte zwecks Darstellung des Status Quo der Programmumsetzung analysiert. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen jedoch die Ergebnisse von Experteninterviews mit Programmverantwortlichen aus fünf Bundesländern und elf Kommunen zu den Auswirkungen der Mittelkürzungen sowie zu Möglichkeiten des Umgangs mit den veränderten Rahmenbedingungen. Ergänzend wurden Gespräche mit Verantwortlichen für drei Projekte aus dem sozial-integrativen Bereich geführt. Bei den Interviewergebnissen handelt es sich nicht um repräsentative Aussagen, sondern lediglich um trendhafte Aussagen, die jedoch in ihrer Zusammenschau bei aller Ausschnitthaftigkeit ein vergleichsweise komplexes Bild der Programmsituation im Jahr 2011 zeichnen.

So kann festgehalten werden, dass durch das Programm Soziale Stadt (erstmalig) die Aufmerksamkeit eines großen Akteurspektrums auf benachteiligte Stadtteile gelenkt worden ist. Die Orientierung der Stadtteilentwicklung an der Komplexität der Vor-Ort-„Realität“, die intensive

Einbeziehung von Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern und anderen lokalen Akteurinnen und Akteuren in die Gebietsentwicklung sowie die Einrichtung vernetzungsorientierter Management- und Organisationsstrukturen auf der Verwaltungs- und der Quartiersebene gehören zu den Initialwirkungen des Programms Soziale Stadt. Durch seinen integrativen Ansatz sind zugleich baulich-investive und sozial-integrative Maßnahmen und Projekte in den Blick gerückt, wenngleich letztere im Rahmen der Städtebauförderung mit Ausnahme der Modellvorhaben kaum finanzierbar sind. Insgesamt erzeugen die Programmmittel in benachteiligten Stadtteilen erhebliche Anstoßwirkungen auf den Einsatz sowohl weiterer öffentlicher Mittel als auch von Ressourcen Dritter.

Durch die Umsetzung des Programms Soziale Stadt sind in vielen Quartieren und Kommunen positive Veränderungen erreicht worden – vor allem in den Bereichen Wohnungsqualität, Wohnumfeldgestaltung, sozialkulturelle und technische Infrastruktur. Auch die Qualität des Zusammenlebens und die Identifikation mit dem eigenen Stadtteil konnte vielerorts verbessert werden. Vor allem mit den Modellvorhaben wurde gravierenden sozialen Problemen begegnet, wenngleich vor allem die Handlungsfelder Bildung und Gesundheit, Lokale Ökonomie sowie Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern nach wie vor besondere Herausforderungen bleiben. Insgesamt wurde das Programmziel „Aufbau selbst tragender Strukturen“ bisher eher selten erreicht, wenngleich benachteiligte Quartiere nach wie vor zentrale Funktionen für die Gesamtstadt übernehmen – gerade im Hinblick auf Integrationsfragen. Dies allerdings wird in vielen Städten und Gemeinden noch nicht genügend wertgeschätzt.

Insgesamt zeichnet sich durch die Kürzungen im Programm Soziale Stadt eine Gefährdung mittel- bis langfristiger Stabilisierungen und Verbesserungen vor Ort ab. So wurden in den Gesprächen auf Landes-, kommunaler und Projektebene Befürchtungen geäußert, dass größere städtebauliche Projekte in den betroffenen Quartieren nicht (weiter) finanziert werden können bzw. (geplante oder sogar bereits in der Umsetzung befindliche) Maßnahmen und Projekte auch im sozial-integrativen Bereich reduziert oder gar (vorzeitig) beendet werden müssen. Partnerschaften mit Dritten wie der Wohnungswirtschaft sind gefährdet, die „Motorenfunktion“ vor Ort (Quartiermanagement, Beteiligung, Vernetzung, Unterstützung von Ehrenamt) droht ebenso wegzubrechen wie der Anreiz zu ressortübergreifender Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene. Eine Kompensation der fortfallenden Programmmittel ist auf der Landesebene allenfalls ausnahmsweise und nur für einen kurzen Zeitraum, auf der kommunalen Ebene in der Regel überhaupt nicht möglich. Hier wird darüber nachgedacht, wie wenigstens ein Mindeststandard lokalen Quartiermanagements auch aus eigenen Mitteln weiterhin aufrechterhalten werden kann, wie die Gespräche gezeigt haben.

Angesichts dieser Befunde und Trends liegt die Empfehlung auf der Hand, die Entwicklung und Förderung benachteiligter Stadtteile als Daueraufgabe zu verstehen und die Möglichkeit der Förderung sowohl baulich-investiver als auch sozial-integrativer Projekte „aus einer Hand“ aufrechtzuerhalten – entweder, indem die Förderarchitektur der Sozialen Stadt auf dem Stand von 2010 beibehalten wird (Städtebauförderung plus sozial-integrative Modellvorhaben mit insgesamt ausreichender Finanzierung), oder indem ein stärker städtebaulich orientiertes Programm durch unmittelbar daran anschließende passgenaue Programme anderer Politikbereiche (Soziales, Jugend, Arbeit, Wirtschaft) verbindlich ergänzt wird. In jedem Fall sollte (dafür) die ressortübergreifende Zusammenarbeit insbesondere auf der Bundes- und der Landesebene vorangetrieben werden. Auch erscheint es zentral, den besonderen Fokus auf benachteiligte Quartiere beizubehalten, um sie in der Wahrnehmung von Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und anderen Akteurinnen und Akteuren weiterhin zu verankern. Insgesamt sollte bei der langfristigen Weiterentwicklung der Programmarchitektur darauf geachtet werden, dass sie inhaltliche und finanzielle Kontinuität aufweist und damit für die Akteure der Programmumsetzung verlässlich ist.



## Einführung

---

Für das Haushaltsjahr 2011 wurden die Bundesmittel im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ von zuvor rund 95 Millionen Euro auf nunmehr knapp 29 Millionen Euro reduziert. Außerdem können aus dem Programm keine Modellvorhaben im sozial-integrativen Bereich mehr finanziert werden; diese Möglichkeit bestand ab dem Programmjahr 2006 und wurde durch eine Aufstockung der Bundesmittel ermöglicht. Förderfähig waren Maßnahmen und Projekte in Gebieten der Sozialen Stadt in den Bereichen Spracherwerb, Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit, Lokale Ökonomie. Die Programmmittel sollen nur noch für baulich-investive Maßnahmen und Projekte eingesetzt werden; eine Umverteilung von Mitteln aus anderen Städtebauförderungsprogrammen zugunsten der Sozialen Stadt ist nicht mehr möglich.

Vor dem Hintergrund dieser Kürzungen beauftragte das Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung das Deutsche Institut für Urbanistik mit der Erstellung des vorliegenden Fachgutachtens zu den Auswirkungen der Kürzungen im Programm. Die Untersuchung enthält die Bausteine:

- zusammenfassende Darstellung der Programmgrundlagen unter besonderer Berücksichtigung sozial-integrativer Aspekte;
- Analyse der Entwicklung des Programms seit seinem Start im Jahr 1999 mit Blick auf baulich/städtebauliche, sozial-integrative sowie strategische Handlungsfelder (Management, Ressourcenbündelung, Aktivierung und Beteiligung) und seine finanzielle Basis;
- empirisch hinterlegte Darstellung der Auswirkungen der Programmkürzungen aus der Perspektive ausgewählter Bundesländer und Kommunen sowie von Projektverantwortlichen;
- ebenfalls empirisch hinterlegte Darstellung des Umgangs von Ländern und Kommunen mit den veränderten Rahmenbedingungen;
- zusammenfassende Bilanzierung zum Status Quo des Programms Soziale Stadt sowie
- daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen zur Aufrechterhaltung bzw. zukünftigen Gestaltung integrativer Ansätze einer sozialen Stadt(teil)entwicklung.

Für die zusammenfassende analytische Darstellung von Programmgrundlagen und -entwicklungen (Kapitel 1 und 2) wurde das umfangreiche Datenmaterial der beim Difu angesiedelten Bundestransferstelle Soziale Stadt ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)) genutzt (Dokumentenanalyse).

Einschätzungen zu den Auswirkungen der Mittelkürzungen (Kapitel 3 und 4) sowie die exemplarische Darstellung von Möglichkeiten des Umgangs mit den veränderten Rahmenbedingungen (Kapitel 5) basieren auf den Ergebnissen von leitfadengestützten, telefonisch durchgeführten Experteninterviews. Befragt wurden Programmverantwortliche aus fünf Bundesländern (Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland) und elf Kommunen (Gelsenkirchen, Flensburg, Greifswald, Hamm, Hannover, Leipzig, Mannheim, Marburg, Mainz, Nürnberg, Saarbrücken). An den Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Landesebene waren im Falle Bayerns und Berlins je zwei Interviewpartner beteiligt. Aus der Reihe der in die Untersuchung einbezogenen Kommunen sticht



Flensburg heraus; hier wurden die Interviewfragen schriftlich von dem im Programmgebiet tätigen Sanierungsträger beantwortet (siehe Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner sowie Interviewleitfäden im Anhang). Ergänzend wurden Gespräche mit Verantwortlichen für drei Projekte aus dem sozial-integrativen Bereich geführt.<sup>1</sup>

Dabei liegt es auf der Hand, die Interviewergebnisse allein aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl von Gesprächen nicht als reprä-

sentative Aussagen, sondern vielmehr als Trends betrachten zu müssen, die jedoch in ihrer Zusammenschau bei aller Ausschnitthaftigkeit ein vergleichsweise komplexes Bild der Programmsituation im Jahr 2011 zeichnen. Die zentralen Ergebnisse der Interviews und der Dokumentenanalyse fließen in eine zusammenfassende Betrachtung des Status Quo der Sozialen Stadt ein (Kapitel 6), und in Kapitel 7 werden schließlich Handlungsempfehlungen für eine künftige integrierte Entwicklung benachteiligter Stadtteile formuliert.

---

1 Die Interviewergebnisse werden zusammengefasst und anonymisiert wiedergegeben; aus diesem Grund wird bei der Ergebnisdarstellung auf eine Unterscheidung der männlichen und der weiblichen Darstellungsform verzichtet.

# 1. Das Programm Soziale Stadt: Grundlagen

---

Das Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und der Länder wurde im Jahr 1999 mit dem Ziel gestartet, die „Abwärtsspirale“ in benachteiligten Stadtteilen aufzuhalten und die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern. Es startete im Jahr 1999 mit 161 Stadtteilen in 124 Gemeinden; heute sind es 603 Gebiete in 375 Gemeinden (Stand 2010; vgl. [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)).

## 1.1 Ausgangslage: Entstehung benachteiligter Stadtteile

Anlass für die Auflage des Programms Soziale Stadt war die Feststellung, dass seit den 1990er Jahren viele Städte – nicht nur in Deutschland – Tendenzen zunehmender Segregation mit der Folge einer fortschreitenden sozialen und stadt-räumlichen Fragmentierung aufweisen (vgl. u. a. Häußermann 2000; im Folgenden auch: Bundes-transferstelle Soziale Stadt 2008: 9ff.). Auslöser waren und sind vor allem wirtschaftliche und politische Restrukturierungsprozesse, die mit den Stichworten Globalisierung, Deindustrialisierung, Bedeutungszunahme von Informationstechnik und wissensbasierten Dienstleistungsbranchen sowie Deregulierung umrissen werden können. Zu den Folgen dieses Strukturwandels gehören unter anderem verstärkte Spaltungstendenzen der Gesellschaft in Bezug auf Arbeitsmarktzugang und Beschäftigung, Einkommen, Konsummuster und Lebensstile (vgl. Franke/Sander/Löhr 2000: 244ff.). Ihren räumlichen Niederschlag finden diese Entwicklungen in der Fragmentierung der Stadt aufgrund kleinräumiger Segregationsprozesse mit der Folge von Auf- und Abwertungen

einzelner Wohngebiete (vgl. Häußermann 2000: 16). Die „Verlierer“-Räume der wirtschaftlichen und staatlichen Restrukturierung können sich dabei zu Orten sozialer Ausgrenzung entwickeln, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamt-städtischen Prozessen abgekoppelt sind. Sie sind meist durch eine Mischung komplexer, miteinander zusammenhängender Probleme charakterisiert; dazu können gehören (vgl. Franke/Löhr/Sander 2000: 247f.):

- *städtebauliche und Umweltprobleme*: Modernisierungs- und Instandsetzungstau, hohe Bebauungsdichte, Wohnumfeldmängel, Mangel an Grün- und Freiflächen;
- *Probleme im Bereich Infrastrukturelle Ausstattung*: unzureichende soziale und technische Infrastruktur, ungenügende Freizeitmöglichkeiten (speziell für Kinder und Jugendliche);
- *Probleme im Bereich Lokale Ökonomie*: quantitative und qualitative Verschlechterung im Gewerbebereich (Einzelhandel, Dienstleistungen), unzureichende Ausbildungs- und Arbeitsplätze vor Ort;
- *sozio-ökonomische Probleme*: (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen, Armut in Verbindung mit niedrigem Bildungsstatus und gesundheitlichen Beeinträchtigungen;
- *nachbarschaftliche Probleme*: Konzentration benachteiligter Haushalte (darunter hoher Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund), Fortzug einkommensstärkerer Haushalte, Fehlen von Zusammengehörigkeitsgefühl, Spannungen im Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen, soziale Konflikte, geringe Einwohnerinitiative, Perspektivlosigkeit, Drogen- und Alkoholmissbrauch, Vandalismus und Kriminalität;
- *Imageprobleme/Negativimage*.

Um diesen komplexen Problemlagen begegnen zu können, setzte das Programm Soziale Stadt von Anfang an auf einen ganzheitlichen, vernetzungs- und beteiligungsorientierten Ansatz mit starker Orientierung an den tatsächlichen Bedarfen vor Ort.

## 1.2 Kernelemente des Programms Soziale Stadt

Kernelemente des Programms sind die strategischen Handlungsfelder Gebietsbezug bzw. Raumorientierung, Ressourcenbündelung (materiell und im Sinne von Know-how), umfangreiche Aktivierung und Beteiligung von Akteurinnen und Akteuren innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung sowie vernetzungsorientiertes Management. Die inhaltlichen Handlungsfelder der Sozialen Stadt bewegen sich in den Bereichen Städtebau und Infrastruktur, Wirtschaft, Soziales, Kultur und Umwelt.

### 1.2.1 Strategische Handlungsfelder

#### **Gebietsbezug/Raumorientierung**

Eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt ist die Ausweisung von Programmgebieten. In § 171e Baugesetzbuch (BauGB) heißt es dazu: „Die Gemeinde legt das Gebiet, in dem die Maßnahmen durchgeführt werden sollen, durch Beschluss fest. Es ist in seinem räumlichen Umfang so festzulegen, dass sich die Maßnahmen zweckmäßig durchführen lassen“. Der Gebietsbezug ist Grundlage für die Identifizierung von Problemen und Potenzialen der am Programm teilnehmenden Stadtteile oder Wohnquartiere. Er bildet den Rahmen für Kommunikation und Kooperation zwischen allen beteiligten professionellen und nicht-professionellen Akteurinnen und Akteuren und damit den Ausgangspunkt und den Fokus integrierter Ansätze zur Stadtteilentwicklung (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 25).

Aufgrund teilweise erheblicher Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern und Kommunen bei der Ausweisung benachteiligter Stadtteile sowie der je individuellen Quartierscharakteristika ist die Gesamtkulisse der Programmgebiete sehr heterogen. Beispielsweise reichen die Gebietsgrößen von einem Hektar (Pirmasens – Kantstraße) bis zu 1.350 Hektar (Bottrop – Boy-Welheim), und die Einwohnerzahlen von 23 (Schwabach – Schwalbenweg) bis 43.976 (Düsseldorf – Flingern-Oberbilk). Als Gemeinsamkeit kann jedoch festgestellt werden, dass es sich bei den Gebieten vorrangig um (gründerzeitliche) Altbauquartiere oder Großsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre handelt (vgl. Difu 2006: 25ff.).

#### **Ressourcenbündelung**

Der fachübergreifenden Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung auf den beteiligten Steuerungsebenen von Bund, Ländern und Kommunen wird im Programm Soziale Stadt zentrale Bedeutung beigemessen: Förderprogramme des Bundes und der Länder sollen mit Blick auf benachteiligte Stadtteile besser aufeinander abgestimmt, EU-Mittel in die Finanzierungskulisse integriert sowie kommunale Ressortmittel miteinander vernetzt und mit Förderprogrammen in Einklang gebracht werden. In jüngerer Zeit wird zunehmend Augenmerk auf Möglichkeiten gelegt, unter dem Stichwort „Lokale Partnerschaften“ auch nichtstaatliche Ressourcen von privatwirtschaftlichen (Wohnungs-)Unternehmen, Einzeleigentümerinnen und -eigentümern, Stiftungen, den Wohlfahrtsverbänden und anderen Dritten in die Finanzierung der sozialen Stadtteilentwicklung einzubeziehen.

Unter Ressourcenbündelung wird darüber hinaus die verbesserte inhaltliche Kooperation bzw. das Zusammenbringen von Know-how verschiedener Behörden oder Ressorts ebenso verstanden wie die intensive Einbeziehung von Gebietsbewohnerschaft und anderen lokalen Akteurinnen und Akteuren (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 19; Difu 2003: 148ff.).

### **Aktivierung, Beteiligung und Befähigung von Akteurinnen und Akteuren**

Aktivierung und Beteiligung sollen dazu beitragen, Gebietsbewohnerinnen und -bewohner, aber auch andere Akteurinnen und Akteure wie lokale Gewerbetreibende in weit stärkerem Maße in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse vor Ort einzubeziehen, als dies bei förmlichen Beteiligungsverfahren nach BauGB der Fall war bzw. ist. Auch geht es darum, Initiativen und Organisationen im Quartier miteinander zu vernetzen sowie die Problemlösungskompetenzen einzelner Quartiersbewohnerinnen und -bewohner zu entwickeln und zu stärken („Empowerment“). Aktivierung, Beteiligung und individuelle Befähigung werden im Kontext der Sozialen Stadt als besonders wichtig hervorgehoben, weil in vielen benachteiligten Stadtteilen die Identifizierung mit dem eigenen Quartier sowie die Ausprägung sozialer Netzwerke und des sozialen Miteinanders geringer als in anderen Gebieten sind.

Unter Aktivierung lassen sich – stark generalisiert – alle „Techniken“ verstehen, mit denen einzelne Personen oder Personengruppen im Quartier angesprochen und in Kommunikation (miteinander) gebracht werden können: unter anderem aktivierende Befragungen, aufsuchende Arbeit, „Mund-zu-Mund-Propaganda“, Versammlungen, Stadtteilstefte, Gebiets- und Gebäudebegehungen, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Beteiligung setzt dagegen auf einer eher formalen Ebene an und basiert auf mehr oder weniger methodisch geplanten Verfahren (vorgegebenes Programm, bestimmter Ort, festgelegter Zeitrahmen, vorgegebener Ablauf, Moderation) sowie vergleichsweise konkreten Zielvorstellungen (z. B. Diskussion bestimmter Themen, Entwicklung von Projekten, Vertretung von Gruppeninteressen). Beispiele sind Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen, Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Bürgergutachten, (thematische) Arbeitsgruppen (vgl. Franke 2002: 2ff.).

Aktivierung, Beteiligung und individuelle Befähigung sollen Quartiersbewohnerinnen und -bewohner (wieder) in die Lage versetzen, sich

stärker für ihre Nachbarschaft zu engagieren und sich an Entwicklungs- bzw. Veränderungsprozessen vor Ort zu beteiligen. Unterstützt wird dieser Ansatz durch § 171e BauGB, in dem es heißt: „Bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die Beteiligten in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden.“

### **Vernetzungsorientierte Organisation und Management**

Ressourcenbündelung, Aktivierung, Beteiligung und „Empowerment“ sowie eine raumorientierte Ausrichtung der Programmumsetzung erfordern ein vernetzungsorientiertes Management sowohl innerhalb der Verwaltung als auch vor Ort (horizontale Vernetzungen) sowie zwischen diesen beiden Ebenen (vertikale Vernetzung; vgl. Franke/Grimm 2006). Danach erscheint es sinnvoll, auf der Verwaltungsebene eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten und hier auch eine Gebietsbeauftragte oder einen Gebietsbeauftragten mit den Aufgaben Ämtervernetzung, Ressourceneinsatz, Gesamtprojektsteuerung, Umsetzung des Integrierten Entwicklungskonzeptes, Finanzplanung einzusetzen. Auf der Quartiers-ebene sollte ein lokales Quartiermanagement eingerichtet werden, das unter anderem für lokale Netzwerkarbeit und die Zusammenarbeit mit Akteurinnen und Akteuren auf der Vor-Ort-Ebene sowie für (die Organisation von) Aktivierung und „Empowerment“ zuständig ist. Im „intermediären Bereich“ zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene bzw. zwischen den Bereichen Politik, Verwaltung, Markt, Dritter Sektor, Bewohnerinnen und Bewohner sowie sonstigen lokalen Akteurinnen und Akteuren sollte eine Gebietsmoderatorin oder ein Gebietsmoderator die Vernetzung zwischen „Verwaltungs-“ und „Lebenswelt“, die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den beteiligten Ebenen, die Herstellung von Verfahrenstransparenz, Moderation, Mediation, Dialogmanagement und Öffentlichkeitsarbeit übernehmen.

### 1.2.2 Inhaltliche Handlungsfelder

Das Spektrum der inhaltlichen Handlungsfelder der Sozialen Stadt spiegelt die Bandbreite der Probleme und Potenziale in den Programmgebieten wider, die sich zu vier übergeordneten Themengruppen zusammenfassen lassen (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 31):

- Verbesserung der physischen Wohn- und Lebensbedingungen: Handlungsfelder Wohnumfeld und öffentlicher Raum, Soziale Infrastruktur, Verkehr;
- Verbesserung der individuellen Lebenschancen: Handlungsfelder Schule und Bildung, Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung, Gesundheitsversorgung und -förderung;
- Integration und Vernetzung: Handlungsfelder Integration von Zuwanderern, Nachbarschaftliches Zusammenleben, Stadtteilkultur;
- instrumentelle Handlungsfelder: Image- und Öffentlichkeitsarbeit, Prozess- und Ergebnisevaluation, Monitoring.

Im Folgenden werden einige Handlungsfelder exemplarisch aufgezeigt.

#### **Handlungsfeld Wohnen und Wohnumfeldverbesserung**

Das Handlungsfeld „Wohnen und Wohnumfeldverbesserung“ stand von Beginn an im Mittelpunkt der Programmumsetzung. Baulich-städtebauliche und siedlungsstrukturelle Defizite gehören zu den Kernproblemen benachteiligter Stadtteile: Instandhaltungs-, Sanierungs- und Modernisierungstau, hohe Bebauungsdichte, (städtebauliche) Gestaltungsdefizite, Wohnumfeldmängel, unzureichende Ausstattung mit Grün- und Freiflächen sowie in der Folge hohe Fluktuation, Leerstand und Vermietungsschwierigkeiten stellen alle Akteure der Quartiersentwicklung vor große Herausforderungen (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 34f.). Entsprechend wird in § 171e BauGB die besondere Bedeutung städtebaulicher Maßnahmen „zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen“ betont.

Adäquate Strategien umfassen die Sanierung und Modernisierung von Wohnungen und Gebäuden, die Anpassung von Wohnungszuschnitten und -ausstattungen an die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen (Diversifizierung der Angebotsstrukturen) oder die Aufwertung des Wohnumfeldes mit ihrer zentralen Bedeutung für Wohnzufriedenheit und Lebensqualität vor Ort. Andere Strategien zielen auf die Stabilisierung der lokalen Sozialstruktur unter anderem durch ein entsprechendes Belegungsmanagement. Erweiterte Service- und Dienstleistungsangebote von Wohnungsunternehmen spielen ebenfalls eine immer größere Rolle (Beratungsleistungen, Einsatz von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, kostenfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten). Schließlich gewinnen Strategien an Bedeutung, mit denen Wohneigentumsbildung auch in benachteiligten Stadtteilen ermöglicht wird. Wohnungsprivatisierung und Genossenschaftsmodelle können hierbei ebenso in Betracht kommen wie die Ausweisung von Baugrundstücken für den freifinanzierten Eigenheimbau im Quartier. Insgesamt geht es darum, die Bindung der Quartiersbevölkerung an ihren Stadtteil zu erhöhen und neue Bevölkerungsgruppen (junge Familien, Künstlerinnen und Künstler usw.) anzuziehen (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 36f.).

#### **Handlungsfeld Schule und Bildung**

Das Fehlen von Schulabschlüssen bzw. generell eine geringe Berufsqualifizierung – oft verbunden mit „schwierigen“ Biographien – sind Gründe dafür, dass Menschen aus verschiedenen Bevölkerungsgruppen keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz finden (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 40). Hier ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg mittlerweile unbestritten – dies gilt umso mehr für Kinder mit Migrationshintergrund (vgl. OECD 2010).

Von diesen Problemen sind die Programmgebiete der Sozialen Stadt besonders betroffen, in denen der Anteil sozial schwächerer Haushalte und von Zuwanderern in der Regel überdurchschnittlich hoch ist (vgl. im Folgenden Bun-

destransferstelle Soziale Stadt 2008: 40). Umso bedeutsamer sind hier Maßnahmen und Projekte nicht nur zur arbeitsmarktbezogenen, sondern auch in starkem Maße zur sozialen Integration der Quartiersbevölkerung. Bildung wird dabei als „umfassender Prozess der Entwicklung und Entfaltung derjenigen Fähigkeiten [verstanden], die Menschen in die Lage versetzen zu lernen, Leistungspotenziale zu entwickeln, zu handeln, Probleme zu lösen und Beziehungen zu gestalten“ (BJK 2002).

Es muss also darum gehen, Eltern (wieder) zu befähigen, ihre Kinder auf ihrem schulischen Weg aktiv und fördernd zu begleiten – dies als Bestandteil der übergeordneten Zielsetzung des Programms Soziale Stadt –, sowie die Lebensverhältnisse vor Ort und damit auch die Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Bildungsvorlauf zu verbessern. Es wird deutlich, dass der (Lokal-)Staat (Kitas, Schulen, Jugendhilfe etc.) in benachteiligten Gebieten Eltern bei ihren erzieherischen Leistungen stärker unterstützen muss. Schulen nehmen hierbei eine Schlüsselfunktion ein. Angesichts der genannten Herausforderungen sollten sie ihr Selbstverständnis, „Stätte der Wissensvermittlung“ für Schülerinnen und Schüler zu sein, in Richtung eines Leitbilds des – im physischen wie auch inhaltlichen und zielgruppenbezogenen Sinne – „offenen Lernorts“ weiterentwickeln (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 42f.):

- Einführung neuer Unterrichtsformen, -methoden und -inhalte: Orientierung an Bedarfen und Lebenspraxis der Schülerschaft;
- Einführung von Schulsozialarbeit;
- Erweiterung des Angebotsspektrums von Schule in Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren: u. a. Sprachförderung, Sport- und Kulturangebote, Gesundheitsförderung, Gewaltprävention;
- Erweiterung des Zielgruppenspektrums für diese Angebote: z. B. Eltern (mit Migrationshintergrund);
- Ausweitung der Angebotszeiten auf den Nachmittag und ggf. auch Abend;

- Raumnutzungsangebote für außerschulische Nutzergruppen aus dem Quartier (lokale Vereine und Initiativen, Bewohnergruppen u. a.);
- Verbesserung der Spiel- und Lernumgebung: Schulhofumgestaltung, Einrichtung von Schülercafés usw.;
- Kooperation mit Akteurinnen und Akteuren der Quartiersentwicklung: Quartiermanagement, (lokale) Betriebe, Kommunalverwaltung (insbesondere Jugendhilfe), Polizei usw.;
- stärkere Einbeziehung von Schule in quartiersbezogene Netzwerke: Nutzung der Multiplikatorenfunktion von Schule, um Eltern und damit einen Großteil der lokalen Quartiersbevölkerung zu erreichen;
- Entwicklung von Schule zu einem quartiersbezogenen Kommunikations- und Begegnungszentrum;
- Austausch zwischen Schule und (lokalen) Gewerbetreibenden im Rahmen berufsvorbereitender Praktika: Einbeziehung der Anforderungen von Unternehmen in den Unterricht, Vermittlung von fachlichen und sozialen Qualifikationen für das Arbeitsleben, Aufbau arbeitsbezogener „Brücken“ in den weiteren räumlichen Kontext von Gesamtstadt und Region.

Insgesamt geht es also darum, die formale Schulbildung durch eine Vielzahl eher informeller Bildungsmöglichkeiten in der Lebenswelt „vor der Haustür“ und auch „in die Stadt hinein“ zu ergänzen bzw. beide miteinander in Einklang zu bringen und die beteiligten Akteurinnen und Akteure und Institutionen (Kitas und Schulen, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schülerinnen und Schüler und ihre Eltern, Unternehmerinnen und Unternehmer, relevante Fachbereiche der Kommunalverwaltung) stärker mit einem Gebietsbezug zu vernetzen.

Wichtige Grundlagen für die Durchführung von Maßnahmen und Projekten im Handlungsfeld „Schule und Bildung“ sind die Modellvorhaben der Sozialen Stadt und das Partnerprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“, die eine Förderung sozial-, bildungs- und beschäftigungsbezogener Maßnah-



men und Projekte auch jenseits baulich-städtebaulicher Belange in den benachteiligten Stadtteilen ermöglichen (vgl. Kapitel 1.2.3).

### **Handlungsfeld Integration von Zuwanderern**

Vor dem Hintergrund abnehmender Integrationskraft des Arbeitsmarktes wird dem Quartier immer größere Bedeutung für Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen beigemessen (vgl. u. a. Bundesregierung 2007; Schader-Stiftung u. a. 2007). In benachteiligten Stadtteilen findet sich allerdings eine vielschichtige soziale und ökonomische Marginalisierung sowohl der deutschen Bewohnerschaft als auch von Zuwanderern, deren Anteil meist deutlich über dem gesamtstädtischen Durchschnitt liegt (vgl. im Folgenden Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 47ff.). Diese Situation begünstigt und verstärkt Konflikte um knappe Ressourcen wie Ausbildungs- und Arbeitsplätze oder bezahlbaren Wohnraum; auch konkurrieren unterschiedliche Lebensstile der verschiedenen Bewohnergruppen mit ihrem jeweiligen kulturellen Hintergrund (vgl. Franke/Sander/Löhr 2000).

Im Rahmen der Umsetzung des Programms Soziale Stadt stehen drei Strategien im Vordergrund, mit denen die Integration von Zuwanderern stadtteilbezogen verbessert werden soll (vgl. Reimann/Schuleri-Hartje 2005; Schader-Stiftung u. a. 2007: 47f.):

- Förderung von Spracherwerb und (vor-)schulischer Bildung: unter anderem vorschulischer Sprachunterricht, Hausaufgabenhilfen und schulische Förderangebote, berufliche Qualifizierungsangebote an Schulen, Sprachkurse für Eltern;
- Stärkung ethnischer Ökonomie: vor allem Beratung und Begleitung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern mit Migrationshintergrund;
- Verbesserung von Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten: unter anderem Förderung der sozialen und kommunikativen Kompetenz von Zuwanderinnen und Zuwanderern, Einrichtung interkultureller Kommunikations- und

Begegnungsorte, Unterstützung der Selbstorganisation von Zuwanderergruppen, zielgruppengerechte Sportangebote.

Dabei liegt es auf der Hand, dass die Probleme der Integration und des Zusammenlebens nicht allein auf der Stadtteilebene gelöst werden können. Ansatzmöglichkeiten und Erfolgsaussichten von Integrationsarbeit im Quartier sind in starkem Maße von übergeordneten Entwicklungen, von bundes- und landespolitischen Entscheidungen, aber auch von gesamtstädtischer Integrationspolitik abhängig, die jedoch vielerorts noch fehlen.

### **Handlungsfeld Gesundheitsförderung**

Armut stellt ein erhebliches Gesundheitsrisiko dar, denn sozioökonomische Parameter wie unzureichende Bildung und niedriges Einkommen bzw. geringer beruflicher Status stehen in engem Zusammenhang mit ungünstigem Gesundheitsverhalten (vgl. RKI 2006a: 83ff.; RKI 2006b). Diese Interdependenzen finden sich gehäuft in benachteiligten Stadtteilen, worauf (bisher kaum verbreitete) stadtteilbezogene Gesundheitsberichte hinweisen (vgl. u. a. Bezirksamt Mitte von Berlin 2006). Insbesondere Kinder sind betroffen; stammen sie aus Armutsfamilien, leiden sie überdurchschnittlich an Übergewicht, motorischen Entwicklungsstörungen sowie sprachlichen und psychischen Auffälligkeiten; auch nehmen sie seltener an Früherkennungsuntersuchungen teil (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 55).

Darüber hinaus sind Bewohnerinnen und Bewohner vieler Gebiete der Sozialen Stadt zusätzlich umweltbedingten Gesundheitsrisiken und -belastungen ausgesetzt – hohes Verkehrsaufkommen und damit verbundene erhöhte Lärm- und Schadstoffemissionen sowie Unfallrisiken gehören dazu. Außerdem verschlechtert eine unzureichende Grün- und Freiflächenausstattung der Quartiere – also ein Mangel an Erholungs-, Spiel- und Bewegungsflächen, verbunden mit ungünstigen mikroklimatischen Bedingungen – vielerorts die gesundheitlichen Rahmenbedingungen.



Der Schwerpunkt von Maßnahmen und Projekten im Handlungsfeld Gesundheitsförderung liegt in der Stärkung von Gesundheitsressourcen und -potenzialen. Dabei stehen drei Strategien im Vordergrund (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 57ff.):

- Bildung gesundheitsbezogener Netzwerke für den Stadtteil: Zusammenarbeit verschiedener (potenzieller) Gesundheitsakteure wie Jugend- und Umweltamt, freie Träger der Gesundheits- und Gemeinwesenarbeit, Krankenkassen, Ärztinnen und Ärzte, Hebammen, Apotheken, Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Sportvereine, Selbsthilfegruppen mit dem Ziel, Gesundheitsprobleme im Stadtteil zu identifizieren, Problemlösungsstrategien zu entwickeln sowie entsprechende Maßnahmen und Projekte umzusetzen;
- aufsuchende Arbeit sowie Entwicklung niedrigschwelliger Angebote zur Gesundheitsförderung im Quartier;
- systematische Einbindung und Qualifizierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (unter anderem Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, Ärztinnen und Ärzte);
- Einrichtung von Gesundheitshäusern, -läden, -treffs im Quartier: Bündelung unterschiedlicher niedrigschwelliger Gesundheitsangebote für verschiedene Zielgruppen „unter einem Dach“ im Stadtteil.

### Handlungsfeld Lokale Ökonomie

Zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen gehören (Langzeit- und Jugend-)Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von staatlichen Transfermitteln sowie – damit verbunden – Armut und soziale Desintegration von meist großen Teilen der Quartiersbewohnerschaft. Hinzu kommt in vielen Gebieten die Erosion der lokalen Geschäfts- und Gewerbestrukturen mit der Folge zurückgehender Versorgungsmöglichkeiten mit Waren und Dienstleistungen sowie eines schrumpfenden Angebots an wohnortnahen Arbeits- und Ausbildungsplätzen (vgl. Difu 2003: 62).

Vor diesem Hintergrund spielen in der Sozialen Stadt vor allem Maßnahmen und Projekte eine besondere Rolle, die auf Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung, Qualifizierung, Beschäftigung und Gemeinwesenentwicklung zielen. Integriert werden sie in Konzepten Lokaler Ökonomie, zu denen im Wesentlichen drei strategische Bereiche gehören (vgl. Difu 2003: 104; Birkhölzer 2000: 13; Läßle 2004: 113; Weck 2000: 45ff.):

- Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen: Unterstützung lokal ansässiger Unternehmen (Kleinbetriebe des Einzelhandels und Handwerks, Gastronomie, Unternehmen im Bereich Gesundheitswesen), Förderung von Unternehmensgründungen und Förderung der ethnischen Ökonomie durch Beratung, Information und Vernetzung;
- Beschäftigung und Qualifizierung: Verbesserung des Zugangs zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen unter anderem durch Beratung, Begleitung und Vermittlungsleistungen;
- dritter Sektor oder Soziale Ökonomie/Gemeinwesenökonomie: Förderung bzw. Unterstützung von Ansätzen, Maßnahmen und Instrumenten, die gleichzeitig soziale, ökonomische und auf das lokale Gemeinwesen orientierte Ziele aufweisen (vor allem in den Bereichen Pflege und Gesundheit, Erziehung und Kinderbetreuung, Kultur, Sport und Umwelt); Beratung und Unterstützung von nicht-monetärer Selbst- und Nachbarschaftshilfe sowie von Tauschsystemen.

Schließlich wird derzeit der vergleichsweise neue Ansatz der Creative Industries oder kreativen Milieus diskutiert, in denen unter anderem „Raumpioniergeist“, Existenzgründungs- und Risikobereitschaft bei niedriger Eigenkapitalausstattung sowie dynamische Lebensstile zusammenkommen. Von der Entstehung dieser Milieus in (benachteiligten) Stadtteilen – oder entsprechenden Ansiedlungsversuchen – erhofft man sich unter anderem eine Aufwertung und Stabilisierung der betroffenen Gebiete (verbunden mit Attraktivitäts- und Imagesteigerung), ohne dass es dadurch zu nennenswerten Verdrängungen kommt.

Seit längerem erprobt und teilweise auch wissenschaftlich begleitet sind Ansätze, (Groß-) Unternehmen in die Stadtteilentwicklung einzubeziehen (vgl. u. a. BBR 2006). Unter den Stichworten Corporate Social Responsibility (CSR) und Corporate Citizenship (CC) geht es unter anderem darum, „win-win“-Situationen zu identifizieren, in denen es sich für Unternehmen lohnt, in die Entwicklung ihrer Standortumgebung zu investieren (Imageentwicklung, Kundenbindung im Nahbereich, Stadtteil als Wohn- und Arbeitsort etc.). Ebenfalls vergleichsweise neu ist – zumindest in Deutschland – die Einrichtung von Business Improvement Districts (BID; vgl. u. a. DIHK 2007), wobei sich auch hier die Frage stellt, inwieweit benachteiligte Quartiere tatsächlich von dieser besonderen, bisher vor allem auf Innenstädte und Geschäftsstraßen fokussierten Form einer Public Private Partnership profitieren können. Schließlich werden Konzepte zur Vergabe von Mikrokrediten an Bewohnerinnen und Bewohner benachteiligter Stadtteile (weiter) entwickelt und erprobt (vgl. u. a. Jakubowski/Maas 2006).

### 1.2.3 Finanzierung des Programms

Von 1999 bis zum Jahr 2010 wurden von Bund, Ländern und Kommunen zusammen rund drei Milliarden Euro für das faktisch überwiegend investiv ausgerichtete Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt aufgebracht. Dabei gilt die Finanzierungsregel, dass von Seiten des Bundes ein Drittel, von Ländern und Kommunen die verbleibenden zwei Drittel der Finanzmittel bereitgestellt werden. Seit dem Jahr 2006 bestand darüber hinaus die Möglichkeit, innerhalb des Programms Soziale Stadt im Rahmen von Modellvorhaben auch Projekte und Maßnahmen im nicht-baulichen Bereich zu finanzieren. Dazu wurden die Bundesmittel in den Jahren 2006 bis 2010 aufgestockt. Noch in der Verwaltungsvereinbarung von 2010 hieß es: „Die Länder können 44,91 Millionen Euro der (...) [Programm-]Mittel auch für Modellvorhaben in Gebieten des Programms Soziale Stadt einsetzen, und dann auch

für Zwecke wie Spracherwerb, Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit sowie im Bereich der lokalen Ökonomie wie Gründerzentren“ (VV 2010: 9). Zwischenzeitlich wurden rund 240 Modellvorhaben gefördert, was die große Resonanz dieses Ansatzes spiegelt.

Für das Haushaltsjahr 2011 wurden die Bundesmittel im Programm Soziale Stadt allerdings von zuvor rund 95 Millionen Euro (Haushaltsjahr 2010) auf nunmehr knapp 29 Millionen Euro reduziert. Außerdem können aus dem Programm keine Modellvorhaben im sozial-integrativen Bereich mehr finanziert werden (vgl. Tabelle 1 zur Entwicklung des Bundesanteils an der Programmfinanzierung).

Die Soziale Stadt ist mit dem Ziel einer umfassenden Mittelbündelung darauf angelegt, weitere Fördermittel der EU sowie aus verschiedenen Bundes-, Landes- und kommunalen Ressorts in die Gebiete der Sozialen Stadt zu lenken, um dort sowohl investive als auch sozial-integrative Maßnahmen und Projekte durchführen zu können. Dies gilt angesichts der veränderten Rahmenbedingungen umso mehr. Auf Bundes- und Landesebene kommen dabei unter anderem Mittel aus den Bund-Länder-Programmen Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau West und Stadtumbau Ost, Mittel der Wohnraumförderung sowie der Gemeindeverkehrsfinanzierung in Frage (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 12f.).

Besonders wichtig für den sozial-integrativen Bereich ist das ESF-Programm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“, das zur Verbesserung der Qualifikation und der sozialen Situation von jungen Erwachsenen, Langzeitarbeitslosen und Menschen mit Migrationshintergrund in Quartieren der Sozialen Stadt eingesetzt wird. Mit den Programmmitteln werden Projekte unterstützt, die sich in den Ansatz der Sozialen Stadt integrieren, und bei denen die Handlungsfelder Bildung, Beschäftigung, soziale Integration und Teilhabe der Bewohnerinnen und Bewohner sowie Wertschöpfung im Quartier im Vordergrund stehen. Durch die Verzahnung

Tabelle 1:

**Entwicklung des Bundesanteils Programm Soziale Stadt und Modellvorhaben 1999 bis 2011**

Jahr	Bundesanteil Programm Soziale Stadt (in Mio. Euro)	davon für Modellvorhaben einsetzbar (in Mio. Euro)
1999	51,1	
2000	51,1	
2001	76,7	
2002	76,7	
2003	80,0	
2004	72,5	
2005	71,4	
2006	110,4	40,0
2007	105,0	35,0
2008	90,0	20,0
2009	105,0	27,5
2010	94,9	44,9
2011	28,5	0,0

Quelle: Eigene Darstellung; Grundlage: Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung der Jahre 1999 bis 2010.

von städtebaulichen Investitionen und arbeitsmarktpolitischen Projekten sollen der soziale Zusammenhalt in den Quartieren gestärkt und ein Beitrag zur Verbesserung des Lebens- und Wohnumfeldes geleistet werden. In der jüngsten Förderrunde, die im Dezember 2010 gestartet wurde, können zudem Projekte gefördert werden, die zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeinnützigen Bereich schaffen („Quartiersarbeit“), wenn

dadurch gleichzeitig stadtentwicklungspolitische Ziele unterstützt werden, die Projekte also in Gebieten der Städtebauförderung liegen. Für die Umsetzung von BIWAQ stehen bis 2015 insgesamt 156 Millionen Euro Fördermittel – davon 100 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds – zur Verfügung. Davon entfallen auf die zweite Förderrunde (2011 bis 2014) insgesamt 83 Millionen Euro.

## 2. Programmumsetzung: Wirkungen und Entwicklungen

---

Im Idealfall lassen sich die Wirkungen der bisherigen Umsetzung des Programms Soziale Stadt auf der Basis einer aktuellen und fundierten bundesweiten Evaluation identifizieren. Für den Ist-Stand muss jedoch konstatiert werden, dass die bisher einzige bundesweite Zwischenevaluierung des Programms bereits im Zeitraum 2003/2004 erfolgte (vgl. IfS 2004), was im Großen und Ganzen auch für Evaluationen auf Länderebene gilt.

Zu diesem vergleichsweise frühen Zeitpunkt standen bei der bundesweiten Zwischenevaluierung vor allem Fragen im Vordergrund, welche Handlungsfelder in der Sozialen Stadt eine Rolle spielen (müssen), und inwieweit der mit dem Programm „angestrebte Politikwandel, der Bund, Länder und Gemeinden betrifft, in die Wege geleitet werden konnte“ (IfS 2004: 9) – gemeint waren vernetzungsorientierte und ressortübergreifende Steuerungsformen, Ressourcenbündelung, eine intensive Einbeziehung der Gebietsbevölkerung und anderer lokaler Akteurinnen und Akteure sowie die Befähigung („Empowerment“) Einzelner. Auch die älteren Untersuchungen auf Länderebene zielten weniger auf Wirkungs- als auf Struktur- und Prozessanalysen.

Auf der kommunalen Ebene wurden und werden Evaluierungen zur Sozialen Stadt vergleichsweise selten durchgeführt. Systematisch geschieht dies vor allem in Nordrhein-Westfalen, wo die Städte und Gemeinden anhand eines vom Land zur Verfügung gestellten Fragebogens angehalten sind, Selbstevaluationen durchzuführen, sowie in den Stadtstaaten, in denen Landes- und kommunale Ebene stärker miteinander verflochten sind. In anderen Kommunen werden Evaluationen vor allem nach eigener Maßgabe erstellt –

beispielsweise beauftragte die Stadt Leipzig das Difu im Jahr 2010 mit einer Analyse der integrierten Quartiersentwicklung im Programmgebiet Leipziger Osten (vgl. Böhme/Franke 2011a und 2011b).

Um Informationen zur Umsetzung der Sozialen Stadt zu generieren, führte auch die beim Deutschen Institut für Urbanistik angesiedelte Programmbegleitung bzw. heutige Bundestransferstelle Soziale Stadt in den Zeiträumen 2000 bis 2001, 2002 und 2005 bis 2006 drei bundesweite Befragungen in den Programmkommunen durch. Die Ergebnisse der ersten beiden Befragungen bildeten eine Grundlage für die bundesweite Zwischenevaluierung, während die dritte Befragung „für sich selbst“ stand, Gegenstand einer umfangreicheren Auswertung war und als gesonderter Bericht veröffentlicht wurde (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2006).

Insgesamt basieren Aussagen zur Programmentwicklung also auf Untersuchungsergebnissen, die im Schnitt fünf und mehr Jahre alt sind, sowie auf aktuellen Erkenntnissen und Beobachtungen einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, die mit der Umsetzung der Sozialen Stadt betraut sind. Danach lässt sich zunächst einmal generell feststellen, dass in Politik und Verwaltung aller staatlichen Ebenen sowie bei einer Vielzahl unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure und Institutionen (Zivilgesellschaft, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Stiftungen, Bildungseinrichtungen, Wirtschaft etc.) die Wahrnehmung von sozialer und räumlicher Benachteiligung sowie – daraus folgend – der Notwendigkeit einer stärkeren räumlichen und sozialen Integration deutlich zugenommen hat. Dies ist vor allem der

Fokussierung des Programms auf benachteiligte Stadtteile als auch dessen integrativem und vor allem raumorientiertem Ansatz geschuldet, mit dem die komplexe Realität vor Ort zum Gegenstand des Handelns wird.

Mit Blick auf einzelne Programmaspekte zeigt sich, dass zunächst vor allem städtebauliche Belange im Mittelpunkt der Umsetzung des grundsätzlich auf Investitionen im baulichen Bereich ausgerichteten Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt standen (Modernisierung, Sanierung, Wohnumfeldgestaltung). Daher konnten hier wie auch beim Angebot sozialkultureller Infrastruktur bisher sehr viele positive Veränderungen erreicht werden (vgl. im Folgenden Bundestransferstelle 2008: 73ff. sowie Böhme/Franke 2011). Entwicklungen in den sozial-integrativen Handlungsfeldern blieben dagegen längere Zeit eher im Hintergrund, stellten sich im Laufe des Prozesses jedoch als zunehmend wichtig heraus und zeigen bis heute unterschiedliche Entwicklungen: Während für die Handlungsfelder „Schule und Bildung“ sowie „Integration von Zuwanderern“ durchaus Fortschritte und Verbesserungen verzeichnet werden, klaffen in den Handlungsfeldern „Lokale Ökonomie“ und „Gesundheit“ der Wunsch nach umfassenden Verbesserungen und bisher erreichten Erfolgen teilweise weit auseinander (siehe auch nachfolgende Kapitel 2.1 und 2.2).

Im politisch-administrativen bzw. strategischen Bereich der Programmumsetzung kann eine Vielzahl positiver Wirkungen beobachtet werden. Hierzu zählt die Initiativwirkung der Sozialen Stadt auf eine stärker kooperativ agierende Verwaltung – unter anderem die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung zeigen, dass bereits Ende des Jahres 2005 in mehr als 80 Prozent der Programmgebiete Verbesserungen der Kooperation sowohl zwischen einzelnen Amtsbereichen (ressortübergreifende Zusammenarbeit) als auch zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene festgestellt werden konnten, – wenngleich viele Kommunalressorts „an sich“ nach wie vor kaum raumorientiert aufgestellt sind. Erfolge gibt es auch bei der Bündelung der So-

ziale-Stadt-Mittel mit solchen für nicht-bauliche Maßnahmen. Auf der Vor-Ort-Ebene der Gebiete lassen sich positive Entwicklungen bei der Vernetzung lokaler Akteurinnen und Akteure, Institutionen und Initiativen feststellen. Vor allem hat die Bedeutung von lokalen Quartiermanagements als „Motoren“ für Aktivierung, Beteiligung und Vernetzung sowie – damit verbunden – von Vor-Ort-Büros (lokale Anlaufstellen) kontinuierlich zugenommen. Das Spektrum von Aktivierungsmaßnahmen und Beteiligungsangeboten für die Quartierarbeit ist mittlerweile enorm, wenngleich die tatsächliche Erreichbarkeit verschiedener Bevölkerungs- bzw. Akteursgruppen (z.B. Zuwanderinnen und Zuwanderer, Wirtschaftsakteurinnen und Wirtschaftsakteure, private Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer) oftmals noch hinter den Erwartungen zurückbleibt. Dennoch kann vielerorts eine wachsende Eigeninitiative der Bewohnerschaft sowie anderer zentraler Akteurinnen und Akteure als Programmserfolg konstatiert werden. Insgesamt hat sich die Qualität des Zusammenlebens in vielen Gebieten verbessert – oftmals in Verbindung mit einem aufgewerteten Quartiersimage. vielerorts wird davon berichtet, das Lebensgefühl in den Stadtteilen habe sich deutlich zum Positiven gewandelt, verbunden mit dem Gefühl, von Politik und Verwaltung (erstmalig) wahr- und ernstgenommen zu werden.

Im Folgenden werden exemplarisch Entwicklungen in ausgewählten Handlungsfeldern aufgezeigt, ergänzt durch Kurzdarstellungen einzelner Projekte.

## 2.1 Entwicklungen in baulich-investiven Handlungsfeldern

Bereits die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung zeigten, dass Maßnahmen und Projekte im Bereich Wohnumfeld und öffentlicher Raum häufiger durchgeführt wurden als solche aus anderen Handlungsfeldern. Großer Handlungsdruck bei baulichen/städtebaulichen Themen vor allem zu Beginn der Programmumset-

zung sowie die Tatsache, dass sich Städtebauförderungsmittel aus der Sozialen Stadt in diesem Feld besonders schnell und unkompliziert einsetzen lassen, zählen zu den wichtigsten Gründen dafür (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 72ff.).

Deutlich weniger Aktivitäten waren dagegen bei Wohnungsversorgung und -wirtschaft zu beobachten, in denen privatwirtschaftliche Akteurinnen und Akteure eine größere Rolle spielen. Dies kann sich insbesondere in Programmgebieten mit einer großen Zahl von Einzeleigentümergebietern und -eigentümern als problematisch erweisen, während Standorte, an denen (große) Wohnungsbauunternehmen zentrale Akteure der Quartiersentwicklung sind, in vielen Gebieten ein flächendeckend größeres Engagement zu beobachten ist – Vermietungsprobleme bzw. Leerstand, erhöhte Fluktuation als Folge sozialer Konflikte und von Vandalismus und andere Negativentwicklungen haben bei vielen Wohnungsbauunternehmen zu einem Umdenken geführt. Ihr betriebswirtschaftlich orientiertes Handeln beschränkt sich zunehmend nicht mehr nur auf rein investive, bestandssichernde Maßnahmen, sondern wird immer öfter durch Projekte auch im sozialen Bereich ergänzt (z.B. Mieter- und Schuldnerberatung, Mediation, Einsatz von Concierge-Diensten; vgl. Difu 2003: 24f.).

## 2.2 Entwicklungen in sozial-integrativen Handlungsfeldern

### Schule und Bildung

Zu Beginn der Umsetzung des Programms Soziale Stadt spielte das Handlungsfeld Schule und Bildung lediglich eine untergeordnete Rolle bzw.

wurde es zunächst ausschließlich unter dem technischen Aspekt der Infrastrukturausstattung betrachtet (vgl. Bauministerkonferenz 2000). Erst seit 2005 wird auf die steigende Bedeutung der „Verbesserung des Bildungsangebotes in den Quartieren oder des Zugangs zu Bildungsangeboten für die Bewohnerinnen und Bewohner“ explizit hingewiesen (Bauministerkonferenz 2005: 4). Seitdem soll es unter anderem um die „Stärkung der Schulen als Orte der Bildung und Integration“ gehen, in denen „Kinder und Jugendliche unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft zusammenkommen, lernen und leben. Die Bedeutung der Schule als aktive Gestalterin des Lebens im Quartier ist zu stärken und zu fördern“ (Bauministerkonferenz 2005: 8).

Vor dem Hintergrund dieser programmatischen Entwicklung zeigten sich in der Umsetzung der Sozialen Stadt lange Zeit Defizite sowohl beim Selbstverständnis von Schule als auch mit Blick auf deren Einbindung in die Quartiersentwicklung. Erst allmählich entwickelte sich das Spektrum innovativer Ansätze. „Wie solche Projekte zur Regel werden und ‚Schule machen‘ können, ist [allerdings] noch ungeklärt“, hieß es noch im Jahr 2005 (Difu 2005: 6). Auch einige Evaluationen auf Landesebene bestätigten, dass Bildung lange Zeit allein mit der Institution Schule assoziiert wurde, während beispielsweise die Übergänge Kindergarten – Schule – Beruf weniger im Fokus standen (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 41f.).

In jüngster Zeit hat das Thema „Bildungslandschaften“ in der Sozialen Stadt jedoch deutlich an Fahrt gewonnen, wie unter anderem das Beispiel „Lokaler Bildungsverbund Reuterquartier“ im Berliner Bezirk Neukölln zeigt:



### „Lokaler Bildungsverbund Reuterquartier“ in Berlin-Neukölln

Der „Lokale Bildungsverbund Reuterquartier“ verbessert die Bildungschancen und fördert die Integration von Kindern und Jugendlichen im Quartier Reuterplatz im Berliner Bezirk Neukölln. Die daran beteiligten Schulen im Quartier werden vor allem von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen und bildungsfernen Haushalten mit Migrationshintergrund besucht – schwierige Entwicklungsvoraussetzungen und fehlende Sprachkompetenz beschränken ihre Bildungschancen. Um hier zu Lösungsansätzen zu kommen, wurde im Jahr 2002 zunächst die bauliche Situation in den Schulen verbessert, im Jahr 2005 folgte ergänzend das Strategiekonzept „Auf dem Weg zur Kiezschule“, das Maßnahmen in den Bereichen Elternarbeit, Sprachförderung, Berufsorientierung, Gewaltprävention, Gesundheit und Freizeit an den Schulen umfasst. Wesentliches Element ist das Modellprojekt „Interkulturelle Moderation“, bei dem zweisprachige Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter zwischen Schule, Lehrer-, Eltern- und Schülerschaft vermitteln. Das Strategiekonzept war Initialzündung für den im Jahr 2007 gegründeten „Lokalen Bildungsverbund Reuterquartier“, ein Zusammenschluss aller im Gebiet tätiger Bildungseinrichtungen, Migrantenvereine, Elterninitiativen unter Einbeziehung des lokalen Quartiermanagements, des Bezirksamtes und der zuständigen Berliner Senatsverwaltungen (vgl. BMVBS/BBSR 2009: 35).

### Integration von Zuwanderern

Trotz offensichtlichen Problemdrucks stand das Handlungsfeld Integration von Zuwanderern ebenfalls nicht von Beginn an im Zentrum des Programms Soziale Stadt, wie unter anderem in der bundesweiten Zwischenevaluierung von 2003/ 2004 beklagt wurde. Auch hier änderte sich die Wahrnehmung erst im Jahr 2005, als das Thema im Sinne eines Maßnahmenschwerpunktes in die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern aufgenommen sowie im Umsetzungsleitfaden besonders betont wurde (Bauministerkonferenz 2005: 4).

Für die Praxis der Programmumsetzung zeigten die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung von 2005, dass die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern mittlerweile faktisch zu den Kernbereichen der Sozialen Stadt gehörte, wenngleich – dies zeigten ebenfalls die Befragungsergebnisse sowie verschiedene Evaluierungen – Migrantinnen und Migranten im Rahmen von Aktivierung und Beteiligungsangeboten häufig nur schlecht oder gar nicht erreicht werden konnten.

Hoffnung wurde und wird vielerorts auf die Stabilisierung und Förderung ethnischer Ökonomie gesetzt (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 51f.), wobei eine sozialraumorientierte kommunale Wirtschaftsförderung sowie die Einbettung quartiersbezogener Entwicklungskonzepte in gesamtkommunale und regionale Wirtschaftsstrategien wichtige Strategien sind (Bundesregierung 2007: 11). Allerdings arbeitet die „traditionelle“ kommunale Wirtschaftsförderung noch zu häufig ohne sozialräumlichen Bezug und ohne eine spezifische Zielgruppenorientierung. Nachholbedarf besteht auch im Hinblick auf eine – zumindest anteilige – Besetzung des lokalen Quartiermanagements mit Zuwanderern (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 52). Generell setzt die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund im Kontext der Programmumsetzung ein wichtiges Signal an die Quartiersbevölkerung bzw. wirkt sie sich positiv auf den Zugang und die Erreichbarkeit von Zuwanderern aus – dies zeigen entsprechende Untersuchungen (Hanhörster/Reimann 2007: 97) –, allerdings stellen solche Konstellationen noch immer die Ausnahme dar (Difu 2006: 83). Eine solche ist das Projekt „Stadtteilmütter“ im Berliner Bezirk Neukölln:



**„Stadtteilmütter“ in Berlin-Neukölln**

Ziele des Projekts „Stadtteilmütter“ im Berliner Bezirk Neukölln sind sowohl die Ermutigung und Sensibilisierung von Migranteltern, ihre Erziehungsverantwortung aktiv wahrzunehmen, als auch die Qualifizierung und Förderung erwerbsloser Migrantinnen. Dazu werden arbeitslose Frauen – überwiegend türkischer und arabischer Herkunft – in den Bereichen Bildung, Sprache, Erziehung und Gesundheit qualifiziert. Die so ausgebildeten „Stadtteilmütter“ suchen Familien aus ihrem eigenen ethnisch-kulturellen Umfeld auf und unterstützen Eltern unter anderem bei Erziehungsfragen oder weisen sie auf kieznahe Bildungseinrichtungen hin. Sie selbst werden sozialpädagogisch begleitet und erhalten für ihre Tätigkeit eine geringe Entlohnung. Durch ihre Qualifizierung zu „Stadtteilmüttern“ gewinnen die an der Maßnahme beteiligten Frauen an Selbstbewusstsein, nehmen innerhalb der eigenen Community eine positive und ermutigende Vorbildfunktion ein und haben dadurch auch Einfluss auf die Erziehung und Entwicklung der Kinder in benachteiligten Familien. Das Projekt startete zunächst in einem Programmgebiet der Sozialen Stadt im Bezirk Neukölln, wurde aber aufgrund seines Erfolges mittlerweile auf alle neun benachteiligten Stadtteile dieses Bezirkes ausgeweitet. Träger ist das Diakonische Werk Neukölln-Oberspree e.V., das eng mit Stadtteilbüros, Kindertagesstätten, Schulen, Elterntreffs, Beratungsdiensten, der Jugendhilfe sowie dem Jobcenter in Neukölln zusammenarbeitet (vgl. Bundestransferstelle 2008: 53).

**Gesundheitsförderung**

Auch für das sozial-integrative Handlungsfeld Gesundheitsförderung gilt, dass es erst im Laufe der Programmumsetzung stärker in den Blickpunkt geraten ist – noch zum Zeitpunkt der dritten Befragung der Programmkommunen durch das Difu (2005/2006) wurde es als vergleichsweise unbedeutend für die integrierte Stadtteilentwicklung gesehen. Seitdem gewinnt es jedoch kontinuierlich an Bedeutung. Unterstützung erhält es heute beispielsweise von den Spitzenverbänden der Krankenkassen, die ihren Mitgliedern die Kooperation mit dem Programm Soziale Stadt empfehlen (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen 2006: 25f.). Auch das Bundesministerium für Gesundheit bemüht sich um eine stärkere Sozialraumorientierung der Gesundheitsförderung und eine Verknüpfung mit dem Programm Soziale Stadt (vgl. Böhme/Franke 2011a).

Inwieweit das Handlungsfeld in der Umsetzung vor Ort eine Rolle spielt, hängt wesentlich von der Mitwirkung der kommunalen Gesundheitsverwaltung an der Programmumsetzung ab. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass aufgrund des Querschnittscharakters dieses Handlungsfeldes auch Maßnahmen und Projekte in anderen Handlungsfeldern wie Umwelt, Verkehr, Wohnumfeld, Sport, Bildung und Beschäftigung in vielen Fällen einen zumindest mittelbaren Gesundheitsbezug aufweisen.

Das im Folgenden dargestellte Beispiel zeigt eine besonders intensive Verknüpfung von quartiersbezogener Aktivierungsarbeit und Gesundheitsförderung:

### „KLEEMOBIL – Aufsuchende Sozialarbeit/Familienhebammen“ in Stralsund-Grünhufe

Im Stralsunder Stadtteil Grünhufe bieten Hebammen und Sozialpädagoginnen im Projekt „Kleemobil“ präventive und auf den Einzelfall abgestimmte situationsgerechte Unterstützungsangebote für Eltern und Mütter an, womit vor allem zur Verbesserung der Gesundheit benachteiligter Kinder im Quartier beigetragen wird. Über eine Alltagsberatung durch freiberufliche „Familienhebammen“ und Sozialpädagoginnen werden Eltern bzw. Mütter, die sich in schwierigen Lebenslagen befinden, während der Schwangerschaft und bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes in erzieherischen, sozialen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Fragen begleitet und damit in ihrer Eigenverantwortlichkeit gestärkt. „Kleemobil“ bietet darüber hinaus Möglichkeiten für Begegnung und Austausch in einem Familiencafé des Projektes sowie im Rahmen von Geburtsvorbereitungskursen und Krabbelgruppen. Partner des Projektteams sind unter anderem die Stadtteilkoordination Grünhufe, kommunale freie Träger mit ihren Fachdiensten, die Landesvereinigung für Gesundheitsförderung Mecklenburg-Vorpommern e.V. sowie ein Netzwerk von Partnerinnen und Partnern im regionalen Einzugsgebiet. Die gewonnenen Erfahrungen werden auch für andere Stadtteile nutzbar gemacht – angestoßen durch das Modellvorhaben in Stralsund stellt das Land inzwischen flächendeckend Mittel für ein „Frühwarnsystem zur Förderung des Kindeswohls und zur Sicherung des Kindesschutzes“ bereit (vgl. BMVBS/BBSR 2009: 69).

### Lokale Ökonomie

Dieses Handlungsfeld hat ebenfalls kontinuierlich an Bedeutung gewonnen, was unter anderem als Reaktion auf die bundesweite Zwischenevaluation interpretiert werden kann, in der eine deutlichere Fokussierung auf den Bereich Lokale Ökonomie angemahnt wurde (vgl. BBR/IfS 2004: 195ff.). Allerdings blieb die Anzahl tatsächlich realisierter Projekte und Maßnahmen lange Zeit hinter der Programmumsetzung in anderen Handlungsfeldern zurück (vgl. Difu 2003: 101; 2006: 104). Möglicherweise waren und sind Schwierigkeiten bei der Operationalisierung entsprechender Ziele oder auch Fehleinschätzungen der tatsächlich im Gebiet vorhandenen Entwicklungspotenziale Gründe hierfür. Chancen der Weiterentwicklung lokalökonomischer Strukturen bieten sich vor allem durch das seit 2008 aufgelegte Partnerprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ). Generell muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Problemursachen im Bereich Lokale Ökonomie noch

mehr als bei anderen Handlungsfeldern auf überlokaler und überregionaler Ebene zu suchen sind.

Mit Blick auf das Kernproblem (Langzeit-)Arbeitslosigkeit in den benachteiligten Quartieren wurde bereits in der bundesweiten Zwischenevaluation konstatiert, es sei „im Großen und Ganzen nicht gelungen, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dort zu konzentrieren, wo die höchste Arbeitslosendichte zu beobachten ist“ (BBR/IfS 2004: 196). Als Hemmnisse wurden vor allem eine subjektbezogene, also nicht sozialraumorientierte Ausrichtung der Arbeitsverwaltungen sowie „Mittelkürzungen und die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes“ (ebenda) gesehen. Auf kommunaler Ebene kann eine zu starke Beschränkung lokalökonomischer Maßnahmen ausschließlich auf Programmgebiete hinderlich wirken, da beispielsweise räumliche Arbeitsmarktverflechtungen in der Regel die Gesamtstadt oder sogar die Region umfassen. Als problematisch für die Quartiersebene stellt sich heraus, dass insbesondere Wirtschaftsvertreterin-

nen und Wirtschaftsvertreter (kommunale Wirtschaftsförderung, Kammern, lokale Gewerbetreibende) oftmals zur Gruppe der nur schwer erreichbaren Akteurinnen und Akteure gehören; dies zeigen auch die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung (vgl. Difu 2006: 96ff.).

Das Offenbacher Projekt „Ostpol“ zeigt, wie Quartiersentwicklung, Qualifizierung, Beschäftigung und Wirtschaftsförderung „aus einer Hand“ angegangen werden können:

#### **„Ostpol – Gründercampus Offenbach“**

In der östlichen Innenstadt Offenbachs verknüpft das Projekt „Ostpol – Gründercampus Offenbach“ Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung mit Bildung und kulturellen Aktivitäten und leistet damit einen Beitrag zur Stabilisierung des Quartiers. In der von Wohn- und Gewerbenutzung geprägten östlichen Innenstadt gehören hohe Arbeitslosigkeit und eine instabile Wirtschaftsstruktur zu den gravierendsten Problemen. Offenbach erwarb deshalb eine leer stehende Liegenschaft im Zentrum des Programmgebiets, um positive Impulse für die Stadtteilentwicklung – sowohl baulicher als auch sozialintegrativer Art – zu setzen: Stärkung der lokalen Ökonomie durch die Ansiedlung eines Gründerzentrums, Etablierung studentischen Lebens durch Ansiedlung von Hochschuleinrichtungen und Studentenwohnungen, Einrichtung eines Bürgertreffs bzw. einer multifunktionalen Begegnungsstätte und Ansiedlung der Musikschule Offenbach. Durch die Bündelung der Finanzmittel aus der Sozialen Stadt, der Kommune sowie von Dritten konnte 2006 der Gründercampus unter der Marke „Ostpol“ eröffnet werden. Inzwischen sind alle Gründerbüros, Ateliers und Studentenappartements vermietet. Der Ostpol hat als neues Quartierszentrum eine große Ausstrahlung, auch die anliegenden Straßenzüge profitieren von diesem Symbol des Aufbruchs. Nicht zuletzt aufgrund des Mikrofinanzierungsprogramms „Ostpol-Kredit“ ist der Gründercampus zur Basis auch für die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung im Quartier geworden. Der „Ostpol-Kredit“ wurde von der Stadt gemeinsam mit der Sparkasse, der Industrie- und Handelskammer, dem Gründerzentrum und der örtlichen Wirtschaft zur Unterstützung der lokalen Ökonomie entwickelt (aus: BMVBS/BBSR 2009: 47).

### 2.3 Programmwirkungen in Bezug auf finanzielle Anstoßeffekte

Die Städtebauförderung im Allgemeinen sowie das Programm Soziale Stadt im Besonderen haben über ihre unmittelbaren Wirkungen auf die Stadt(teil)entwicklung hinaus nicht unerhebliche finanzielle Multiplikator- bzw. Anstoßeffekte, wie zwei aktuelle Studien aus dem Jahr 2011 zeigen: So kommen die Autorinnen und Autoren der Studie „Multiplikatorwirkungen der Städtebauförderung in Baden-Württemberg“ zu dem Schluss,

dass hier ein Euro aus Städtebauförderungsmiteln zusätzliche 8,47 Euro Bauvolumen aus anderen öffentlichen und privaten Mitteln generiert (Simon-Philipp/Gross/Ganter 2011: 14). „Die Städtebauförderung ist Impulsgeber für die bestandsorientierte städtebauliche Entwicklung und strukturelle Erneuerung der Städte und Gemeinden und zugleich Motor für die mittelständische Bauwirtschaft und das Ausbauhandwerk vor Ort“, wird in dem Untersuchungsbericht bilanziert (ebd.: 6), und weiter heißt es: „Die in der Politik diskutierten Kürzungen der Städte-

bauförderung würden nicht nur drastische Folgen für die Kommunen und deren städtebauliche Innenentwicklung nach sich ziehen, sondern ebenso große Nachteile auf die privaten und öffentlichen Investitionen und das mittelständische Handwerk und Ausbaugewerbe mit sich bringen“ (ebd.: 21).

In der Untersuchung „Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung“ wird dezidiert auf die Effekte des Programms Soziale Stadt in benachteiligten Quartieren eingegangen. Die Autorinnen und Autoren der Studie kommen unter anderem zu dem Ergebnis, dass der Bündelungseffekt des Programms – also seine Motorenwirkung auf den Einsatz auch anderer Programme wie BIWAQ – mit dem Faktor 2,8 „gering über dem Durchschnitt aller Programme“ liegt (BMVBS 2011: 39). Vergleichsweise hoch sind auch die Anstoßeffekte auf private Investitionen mit einem Multiplikator von 4,7: „Vor dem Hintergrund der besonderen sozio-ökonomischen Problemlagen

in den Gebieten der Sozialen Stadt und den damit anzunehmenden Investitionshemmnissen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer ist dieser Wert (...) positiv hervorzuheben“, so die Verfasser der Untersuchung (ebd.). Vor allem Investitionen öffentlicher und privater Wohnungsunternehmen sowie von privaten Einzeleigentümern wie Kirchen seien hierbei ausschlaggebend. Die Autorinnen und Autoren kommen zu dem Schluss, „dass die untersuchten Fördervorhaben im Programm Soziale Stadt einen überdurchschnittlich hohen Bündelungs- und Anstoßeffekt“ aufweisen. „Darüber hinaus trägt das Programm erheblich zur Qualifizierung von Erwerbsfähigen bei“, was zu „eher langfristigen positiven Effekten für die Volkswirtschaft“ führe (ebd.: 39f.).

Im Folgenden wird nun dargestellt, wie sich die Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt bzw. der Fortfall der Modellvorhaben aus der Perspektive von Ländern und Kommunen darstellen.

### 3. Auswirkungen der Kürzungen im Programm Soziale Stadt aus der Perspektive ausgewählter Länder und Kommunen

#### **Auswirkungen auf den Gesamtansatz Soziale Stadt**

Mit Blick auf den Gesamtansatz Soziale Stadt zeigt sich in den befragten Kommunen die Erwartung, durch die Mittelkürzungen erhebliche Einschnitte in der integrierten Quartiersentwicklung benachteiligter Stadtteile hinnehmen zu müssen: So sei zu befürchten, dass anstelle einer kohärenten Strategie zukünftig wieder an verschiedenen Phänomenen kleinteilig „herumgedoktert“ werde und es zu einem „Hinterherlaufen hinter dem Geld anstelle eines strategischen Denkens“ komme, lautete ein Kommentar. Die Reduzierung der Bundesmittel um rund 70 Prozent im Haushaltsjahr 2011 sei eine „Killerstrategie“ für die Soziale Stadt, weil auf diesem Niveau keine größeren Investitionen zumindest in den Programmgebieten mehr möglich seien. Allenfalls einige sozial-integrative Projekte könnten mit – ebenfalls geringer werdenden – kommunalen Eigenmitteln aus dem Sozialetat weiterhin finanziert werden, äußerte sich ein anderer Interviewpartner auf der kommunalen Ebene. Wo dies nicht möglich ist, könne man „das Soziale streichen, und die Stadterneuerung erhält generell wieder einen Charakter wie in den 1980er Jahren mit seiner rein städtebaulichen Ausrichtung“, bemerkte ein dritter Befragter.

Insbesondere in einem der an der Untersuchung beteiligten Länder wurde auf die Anstößwirkungen der Städtebauförderung und auch des Programms Soziale Stadt hingewiesen, die allerdings durch die Mittelkürzungen rückläufig seien, was wiederum negative wirtschafts- und beschäftigungspolitische Effekte nach sich ziehe.

Die Mittel der Sozialen Stadt seien ein Katalysator für Strukturveränderung der Verwaltung bzw. für sozialraumorientiertes Handeln, und die Programmkürzungen setzten ein „falsches Signal“ für die Auseinandersetzung mit Problemgebieten. Auch auf kommunaler Ebene bemerkten zwei Interviewpartner, das Kriterium der (sozialen) Benachteiligung werde keine Bedeutung mehr in der Stadtentwicklung haben, wenn sich die aktuellen Entwicklungen in der Städtebauförderung fortsetzten. Ohne ein schlagkräftiges Programm Soziale Stadt im Sinne eines von außen gesetzten Anreizes gehe der Fokus auf problematische Gebiete verloren.

#### **Auswirkungen auf Maßnahmen und Projekte im baulich-investiven Bereich**

Vor allem in Ländern mit Schwerpunkt der Programmausrichtung auf baulich-investive Maßnahmen und Projekte verursachen die Mittelkürzungen in der Sozialen Stadt enorme Schwierigkeiten, größere städtebauliche Projekte in der Sozialen Stadt (weiter) zu finanzieren, wie einer der Gesprächspartner anmerkte. Der Vertreter eines anderen Landes wies darauf hin, die im Haushaltsjahr 2011 nur noch in sehr geringem Umfang zur Verfügung stehenden Mittel ließen es kaum noch zu, investiv zu fördern, was allerdings der Investitionsklausel in der Verwaltungsvereinbarung entgegenstehe. Es gebe eine „umfangreiche Streichliste“ von Projekten im baulich-investiven Bereich, die sich nun nicht mehr realisieren ließen. Vor diesem Hintergrund gehe es im Moment vor allem darum, die in den Programmgebieten und -kommunen geschaffenen Strukturen in der Hoffnung „überwintern“ zu lassen,

dass sich die Rahmenbedingungen in absehbarer Zeit wieder verbessern. Auch ein dritter Interviewpartner wies darauf hin, dass größere baulich-investitive Maßnahmen und Projekte aufgrund der Kürzungen im Programm Soziale Stadt kaum mehr möglich seien – allenfalls Kleinstprojekte kämen noch für eine Förderung in Betracht.

Auf der kommunalen Ebene äußerten sich explizit acht Vertreterinnen und Vertreter zu den Auswirkungen der Mittelkürzungen im baulich-investiven Bereich. Sie befürchteten ebenfalls vor allem eine Reduzierung entsprechender Maßnahmen und Projekte und damit einhergehende Einschränkungen für die Projektlandschaft Soziale Stadt. Generell kämen Projekte „auf den Prüfstand“ mit dem zu erwartenden Ergebnis, sie gegebenenfalls „abspecken“ oder gänzlich einstellen zu müssen. Viele Maßnahmen mit einem Vorlauf von ein bis zwei Jahren – beispielsweise die Sanierung von Kitas und Schulen – könnten aufgrund der Mittelkürzungen nun doch nicht mehr durchgeführt werden. „Im baulich-investiven Bereich wird nicht mehr viel passieren“, „Es gibt keine investiven Maßnahmen mehr“, „Vieles im baulich-investiven Bereich wird liegenbleiben“, da die kommunale Haushaltslage eigene Anstrengungen in diesem Bereich nicht zulasse, lauteten die Einschätzungen von drei Gesprächspartnern. Dies führe unter anderem dazu, dass Investitionen in Maßnahmen, die an bereits realisierte Projekte anknüpfen, nun nicht mehr getätigt werden könnten (beispielsweise Wohnungsmodernisierungen nach bereits erfolgter Wohnumfeldverbesserung) und beteiligungsintensive Projektvorbereitungen „ins Leere“ liefen. Ohne Fördermittelanreiz entwickelten sich auch private Investitionen beispielsweise der Wohnungswirtschaft rückläufig, da kommunale Zuschüsse für Sanierungsmaßnahmen reduziert würden. Darüber hinaus sei zu erwarten, dass die verbleibenden kommunalen (Haushalts-)Mittel angesichts der Veränderungen im Programm nun mit anderen Schwerpunkten als der Sozialen Stadt verplant würden bzw. es zu einer Fokussierung (der Politik) auf deutlicher sichtbare (Groß-) Projekte

kommen könne, so dass zukünftig weniger Spielräume für kleinere bauliche Maßnahmen (in der Sozialen Stadt) blieben.

Drei Interviewpartner wiesen darüber hinaus auf die von Land zu Land und von Kommune zu Kommune unterschiedlichen Rahmenbedingungen hin, vor deren Hintergrund die Auswirkungen der Mittelkürzungen im baulich-investiven Bereich betrachtet werden müssten: Möglichkeit der Kommune, den für eine Programmteilnahme notwendigen Eigenanteil überhaupt aufbringen zu können (Stichwort Haushaltssicherung); Möglichkeiten des jeweiligen Landes, kommunale baulich-investitive Vorhaben auch aus anderen Quellen als dem Programm Soziale Stadt finanziell zu unterstützen; Relation der Einschnitte im baulich-investiven Bereich gegenüber sozial-integrativen Projekten.

#### **Auswirkungen auf Maßnahmen und Projekte im sozial-integrativen Bereich**

Erhebliche Einschnitte im sozial-integrativen Bereich seien vor allem zu erwarten, wenn die Modellvorhaben der Sozialen Stadt dauerhaft fortfallen sollten, konstatierte ein Interviewpartner auf Landesebene. In diesem Fall käme es zu erheblichen Einschnitten vor allem in den Bereichen Gemeinwesenarbeit und Ehrenamt bzw. würden viele heute noch belastbare Partnerschaften, die durch die Umsetzung von Modellvorhaben entstanden sind, gefährdet. Das Wegbrechen der Modellvorhaben setze hier „kein gutes Signal“ für Kooperationen von öffentlicher Hand und Dritten. Noch akzentuierter äußerte sich ein Interviewpartner aus einem anderen Bundesland: Durch den Wegfall der Modellvorhaben seien sozial-integrative Projekte und Maßnahmen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt „praktisch gelaufen“. Allenfalls würden Altmittel bis zum Abrechnungsjahr 2010 umgeschichtet, um einzelne Modellvorhaben bzw. sozial-integrative Projekte weiterzufinanzieren – „in der Hoffnung, dass sich beim Bund noch etwas ändert“ – oder um sie zumindest ordentlich abzuschließen zu können.



Auch der Vertreter eines weiteren Landes warnte, es könne zu Einschnitten im sozial-integrativen Bereich kommen, weil neue Modellvorhaben nun nicht mehr angestoßen und damit integrierte Handlungskonzepte nicht im vorgesehenen Umfang realisiert werden könnten. Problematisch an der jetzigen Situation sei vor allem die Perspektive, gegebenenfalls keine Maßnahmen und Projekte mehr in den Handlungsfeldern Bildung und Integration realisieren bzw. weiterführen zu können.

Wenngleich die Modellvorhaben zu Beginn ihrer Umsetzung im Land für einiges „Kopfzerbrechen“ insbesondere mit Blick auf ihre Begleitung hervorgerufen hätten, würde man sie nun stark vermissen, wurde in einem dritten Bundesland bemerkt. Die entsprechenden Projekte hätten viel „Charme“ gehabt und seien von den involvierten Akteurinnen und Akteuren mit großem Elan durchgeführt worden. Daher betrachte man sie als wichtig und habe an einer Wiederauflage „hochgradiges“ Interesse.

Auf der kommunalen Ebene herrscht angesichts der Kürzungen im Programm Soziale Stadt offenbar ebenfalls Unsicherheit, wie die Weiterentwicklung oder zumindest Aufrechterhaltung der Maßnahmen- und Projektlandschaft im sozial-integrativen Bereich bewerkstelligt werden kann; dies zeigen die Äußerungen insbesondere von zwei Gesprächspartnern: Vor allem die Streichung der Modellvorhaben wurde von ihnen als besonders problematisch hervorgehoben, da sie zentral für die Förderung von Projekten im sozial-integrativen Bereich gewesen seien. Entsprechende Maßnahmen und Projekte würden notfalls bis zum „dead end“ heruntergefahren, es sei denn, es ließen sich für ihre Finanzierung andere Förderprogramme einsetzen; in jedem Falle stelle sich die Frage nach einer tragfähigen Verstärkung. Generell seien durch die Änderungen in der Sozialen Stadt viele sozial-integrative Projekte „akut gefährdet“, unter anderem weil ihre Förderung gegebenenfalls kurz nach Beginn bereits wieder beendet werden müsse, wie ein Gesprächspartner beklagte. Insbesondere in Haushaltssi-

cherungskommunen könnten sozial-integrative Maßnahmen und Projekte nicht aus kommunalen Mitteln weiterfinanziert bzw. aufrechterhalten werden, da es sich bei ihnen nicht um Pflichtaufgaben, sondern um freiwillige Leistungen handelt. Die inhaltlichen Anpassungen des Programms führten dazu, dass auch neue sozial-integrative Maßnahmen – beispielsweise in den Bereichen Nachbarschaftsentwicklung, Beschäftigungsförderung, Berufsvorbereitung und Qualifizierung oder Förderung von Kindern und Jugendlichen im Quartier – in Förderanträgen der Sozialen Stadt nicht mehr berücksichtigt würden.

Lediglich ein Interviewpartner maß der Rolle der Modellvorhaben mit Blick auf die Höhe der damit verbundenen Fördersumme eine vergleichsweise geringe Bedeutung bei. Ein anderer Vertreter der kommunalen Ebene bemerkte, dass in Ländern mit vergleichsweise starken Deckelungen des sozial-integrativen Bereiches innerhalb der Sozialen Stadt die Streichung der Modellvorhaben insgesamt weniger ins Gewicht falle als in Ländern, in denen der nicht-investive Bereich stärker aufgestellt ist bzw. war. Eine dritte Einschätzung lautete, im Zusammenspiel von Bürgerengagement und (aufrechtzuerhaltendem) Verfügungsfonds ließen sich Projekte im sozial-integrativen Bereich angesichts der Mittelkürzungen auch zukünftig eher realisieren als im baulich-investiven Bereich.

### **Auswirkungen auf Organisation und Management der Sozialen Stadt**

Auf der Ebene der Länder hob zumindest ein Interviewpartner explizit hervor, die hier für die Umsetzung des Programms inklusive der Modellvorhaben etablierten ressortübergreifenden Arbeitsstrukturen würden durch die Kürzungen im Haushaltsjahr 2011 gefährdet, denn ohne Finanzmittel als „Motor“ für die Einbeziehung unterschiedlicher Ressorts und ihrer Ressourcen falle ein wesentlicher Anreiz zur Zusammenarbeit weg. Mit Blick auf die kommunale Ebene versuche man auf Landesebene, die in den Städten und Ge-



meinden aufgebauten integrativen Strukturen mit dem verbleibenden „Notprogramm“ möglichst „am Leben“ zu erhalten, wie zwei Gesprächspartner betonten.

In den in die Untersuchung einbezogenen Kommunen selbst wiesen sechs Interviewpartner ausdrücklich darauf hin, die Mittelkürzungen gefährdeten die im Zuge der Umsetzung des Programms Soziale Stadt aufgebauten Strukturen und Routinen einer ressort- bzw. ämterübergreifenden Zusammenarbeit. Auch hier wurde betont, die Mittel der Sozialen Stadt seien im Sinne eines „zusätzlichen Topfes“ ein Anreizsystem für den Aufbau und die Aufrechterhaltung ressortübergreifender Strukturen gewesen, das nun weitgehend weg falle. „Die ressortübergreifende Zusammenarbeit ist einfacher zu organisieren, wenn Fördermittel in Anspruch genommen werden können und ein Programm die unterschiedlichen Handlungsfelder bündelt“, die diese Form der Kooperation zur Voraussetzung haben, lautete ein Kommentar. „Mit den Mitteln aus der Sozialen Stadt oder den Modellvorhaben konnten verschiedene Ämter für eine Mitarbeit gewonnen werden. Dies fällt nun fort“, konstatierte ein anderer Gesprächspartner. Zwar seien die aufgebauten Strukturen durchaus tragfähig, allerdings breche durch die Mittelkürzungen die Motivation, in der Verwaltung integrativ und gebietsbezogen zu handeln, generell weg, „wenn man nichts mehr gemeinsam bewerkstelligen kann“. Es bestehe nicht nur die Gefahr, dass die Intensität ämterübergreifender Treffen abnimmt, sondern auch die generelle Bedeutung sozialraumorientierten Handelns in der Verwaltung. Steigende Arbeitsbelastungen aufgrund von Personaleinsparungen erschwerten die Situation.

Lediglich zwei Gesprächspartner auf der kommunalen Ebene gingen davon aus, die ressortübergreifenden Arbeitsstrukturen im Kontext Soziale Stadt trotz der Kürzungen im Programm aufrechterhalten zu können. In einem Falle habe sich dieser Ansatz generell bewährt und solle nicht „zurückgefahren“ werden, in dem anderen Fall geht man davon aus, dass der Bund die Mit-

telkürzungen zurücknimmt und das Programm Soziale Stadt wieder auf einem belastbaren Niveau stabilisiert.

Fünf Befragte der kommunalen Ebene bestätigten, auch unabhängig vom Programm Soziale Stadt würden ressortübergreifende Arbeitsstrukturen, die vereinzelt eine schon längere „Tradition“ bzw. sich bewährt hätten, aufrechterhalten oder sogar – teilweise im gesamtstädtischen Rahmen – weiterentwickelt, um zu besseren Abstimmungen zwischen den Fachbereichen zu kommen. Durch die Umsetzung des Programms Soziale Stadt sei der integrative, gebietsbezogene Handlungsansatz deutlich verfestigt worden – die Soziale Stadt habe „erhebliche Spuren“ hinterlassen. Ob ohne „Anreiz von außen“ der Fokus „benachteiligte Stadtteile“ dabei auch zukünftig eine Rolle spielt, wurde jedoch von zumindest einem kommunalen Vertreter deutlich in Frage gestellt.

#### **Auswirkungen auf Aktivierung und Beteiligung der Gebietsbevölkerung und anderer (lokaler) Akteurinnen und Akteure**

„Beteiligung ist das ‚A und O‘ – man kann keine Planung über die Leute hinweg betreiben. Viele gute Projekte kommen ‚von unten‘“, betonte ein Vertreter der Landesebene. Vor diesem Hintergrund fordere man als Land umfangreiche Beteiligung auch in anderen Programmzusammenhängen als der Sozialen Stadt ein – beispielsweise habe hier „der Stadtumbau von der Sozialen Stadt gelernt“. In den Gebieten der Sozialen Stadt seien vielfältige Beteiligungsformen auch außerhalb der politischen Gremien entstanden, die als Strukturen und Netzwerke im Prinzip auch ohne eine Weiterführung des Programms lebensfähig wären, argumentierte ein anderer Interviewpartner. Allerdings sei abzusehen, dass der Fortfall der lokalen Verfügungsfonds, über deren Verwendung vor Ort entschieden werde, zu einem großen Motivationsverlust führen werde.

Die Kürzungen im Programm Soziale Stadt gefährdeten vor allem das ehrenamtliche Engage-

gement vor Ort, das auf geeignete Strukturen – konkret auf die nun bedrohten Maßnahmen und Projekte insbesondere im baulich-investiven Bereich sowie auf die lokalen Quartiermanagements mit ihrer „Motorenfunktion“ – angewiesen sei. Viele lokale Quartiermanagerinnen und -manager hätten ihre Aktivierungsstrategien zurückgefahren, weil es große Unsicherheiten gebe, ob und wie es mit der Sozialen Stadt weitergehe. Man arbeite zwar in den etablierten Beteiligungsstrukturen weiter, werbe jedoch nicht mehr um neue Akteure – im Bereich Aktivierung und Beteiligung habe es durch die Mittelkürzungen also „dramatische Einbrüche“ gegeben, so die zusammengefassten Einschätzungen von Gesprächspartnern zweier weiterer Länder.

„Beteiligung erlahmt, wenn man nichts mehr umsetzen kann“, weil sich aufgrund der Mittelkürzungen Maßnahmen und Projekte nicht mehr finanzieren lassen, fasste ein Interviewpartner die Befürchtungen mehrerer Befragter aus dem kommunalen Bereich zusammen. „Wenn es so weitergeht, kann man die Stadterneuerung [unter dem Gesichtspunkt der Motivation lokaler Akteure] vergessen“, plakatierte ein zweiter Vertreter der in die Untersuchung einbezogenen Kommunen seine Sicht der Dinge. Ein anderer Interviewpartner wies auf das Dilemma hin, Aktivierung und Beteiligung seien mittlerweile auch unabhängig vom Programm Soziale Stadt ein wichtiges Thema geworden, das man nicht mehr „zurückdrehen“ könne, deren Standard man jedoch aufgrund der Mittelkürzungen nicht mehr halten könne.

Entscheidend für die Zukunft der aufgebauten Aktivierungs- und Beteiligungsstrukturen sei die Frage, ob – und wenn ja: auf welche Weise – sich angesichts der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt das lokale Quartiermanagement (inklusive Vor-Ort-Büro) als treibende Kraft für die Einbeziehung unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure in die Stadtteilentwicklung aufrechterhalten lasse, so die deutlich mehrheitliche Überzeugung der Interviewpartner aus dem kommunalen Bereich; fünf Befragte äußerten sich

dazu dezidiert: So sei es sehr problematisch, angesichts der Mittelkürzungen die lokalen Stadtteil-läden aufgeben zu müssen, denn sie seien „Erfolgsgaranten für die Soziale Stadt“ gewesen. Ohne sie und die lokalen Quartiermanagements ließen sich eine systematische Aktivierung und Beteiligung vor Ort „auf Dauer nicht mehr aufrechterhalten“, konstatierte ein Gesprächspartner. Wenn das lokale Quartiermanagement und vor allem das Stadtteilbüro nicht mehr (in ihrer vollen Form) existieren, sei auch eine umfangreiche Beteiligung der Gebietsbewohnerschaft nicht mehr möglich. Nach wie vor veranstalte man zwar Stadtteilkonferenzen – allerdings auch nicht mehr so häufig wie früher, wurde in einer anderen Kommune festgestellt.

Es stehe zu befürchten, dass sich angesichts der Kürzungen im Programm Soziale Stadt lokale Beteiligungsstrukturen zwar noch eine gewisse Zeit halten können, ohne aktive Netzwerkarbeit durch lokales Quartiermanagement jedoch ausdünnen: „Es muss jemand da sein, der die Netzwerke pflegt“, forderte ein dritter Interviewpartner, und ein vierter fasste die Forderungen eines Teils der kommunalen Vertreter folgendermaßen zusammen: „Für Beteiligung muss es ein Budget geben“, denn ohne die daraus finanzierte Organisation und Moderation von Beteiligung komme es zu einer Überforderung der ehrenamtlichen Strukturen in den benachteiligten Gebieten mit der Folge, dass Beteiligung nicht mehr stattfindet. Aufgrund der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt müssten diese Leistungen nun aus anderen Förderprogrammen finanziert werden, was in jedem Fall zu „Notlösungen“ und Zersplitterungen führe – der bisherige Standard könne nicht aufrecht erhalten werden. Auch eine sozialräumlich aufgestellte Jugendhilfe und der All-gemeine Soziale Dienst könnten aufgrund ihrer spezifischen Fach-, Themen- und Zielgruppenausrichtung das lokale Quartiermanagement zumindest nicht im notwendigen Umfang und der erforderlichen Breite ersetzen, so die Resümees zweier weiterer Interviewpartner.

Lediglich zwei Gesprächspartner aus dem kommunalen Bereich konnten berichten, dass Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung in ihren Städten auch aus der Perspektive des Oberbürgermeisters und der Kommunalpolitik als derart wichtige strategische Ziele gesehen werden – unter anderem zur Überwindung von „Politikverdrossenheit“ –, dass die Mittelkürzungen in der Sozialen Stadt in diesem Bereich keine negativen Auswirkungen hätten, da man die geschaffenen Strukturen nun aus alternativen bzw. eigenen Ressourcen weiterbetreibe.

### **Auswirkungen auf Verstetigungsprozesse**

Je nachdem, wie lange sich die Programmgebiete der Soziale Stadt bereits in der Förderung befinden und wie groß der aktuell bestehende Handlungsdruck ist, werden in den Ländern mehr oder weniger stringent Verstetigungsstrategien umgesetzt, die in unterschiedlichem Maße von den Kürzungen in der Sozialen Stadt betroffen sind.

So wurde in zwei der in die Untersuchung einbezogenen Länder darauf hingewiesen, Verstetigung müsse in den Kommunen von Anfang an mitgedacht werden, was von Landesseite auch so eingefordert werde. Verstetigung werde also unabhängig von den Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt ohnehin diskutiert und umgesetzt. In einem dritten Land würden die Gemeinden, die ohnehin aus dem Programm entlassen werden sollen, ebenfalls unterstützt, indem mit einem geringeren Mitteleinsatz lokale Quartiermanagements, Stadtteilbüros und lokale Verfügungsfonds weiterhin aufrechterhalten werden. Die Devise laute „Wir lassen Euch nicht fallen!“. Das ursprüngliche Vorhaben des Landes, Verstetigungsgebiete auch mit einem letzten baulich-investiven Projekt in die Eigenständigkeit zu entlassen, scheitere nun jedoch an den Mittelkürzungen.

Der Ansatz zweier Länder zielt darauf, sich dem Thema Verstetigung zwar ebenfalls grundsätzlich zu stellen bzw. langfristig vom Land und den Kommunen erarbeitete – und durch die Mittelkürzungen nun zum Teil gefährdete – Verste-

tigungsstrategien umzusetzen, zunächst jedoch vor allem eine „Überwinterungs-“ oder „Warteposition“ einzunehmen und zu beobachten, wie sich das Programm weiterentwickelt.

Es liegt auf der Hand, dass sich die Kürzungen im Programm Soziale Stadt auch aus der kommunalen Perspektive negativ auf Verstetigungsvorhaben auswirken – insbesondere dann, wenn sich entsprechende Strategien bereits in der Umsetzungsphase befinden. So erläuterte ein Vertreter der kommunalen Ebene, in seiner Stadt hätten Ressourcenansatz und Ziele der Verstetigungsstrategie für ein Programmgebiet mitten im bereits eineinhalb Jahre währenden Prozess plötzlich nach unten korrigiert werden müssen. Die bereits verplanten Mittel könnten nicht (in gleicher Höhe) aus dem kommunalen Haushalt ersetzt werden, was zu strukturellen Änderungen in der zu verstetigenden Projektlandschaft führe. Problematisch sei dabei auch, dass in einem anderen, sich bereits seit längerer Zeit in der Verstetigungsphase befindenden Sozialen Stadt-Gebiet mit günstigeren Rahmenbedingungen operiert werden könne, es also zu einem Ungleichgewicht zwischen beiden Quartieren komme. Da es sich bei Verstetigung um einen Prozess handele, der stufenweise über mehrere Jahre angelegt sei, wirke sich die Mittelkürzung im Programm Soziale Stadt im Sinne eines „abrupten Endes“ sehr negativ aus, insbesondere wenn die wegbrechenden Mittel nicht von kommunaler Seite aufgefangen werden können, konstatierte auch ein anderer Gesprächspartner.

Selbst wenn man Projekte so anlege, dass sie nicht auf eine dauerhafte öffentliche Förderung angewiesen sind, würden Verstetigungsstrategien dennoch durch die Mittelkürzungen der Sozialen Stadt beeinflusst, weil die Finanzierung des organisationalen Nachlaufs der Programmphase ohne Fördermittel schwieriger werde: „Ob wir das noch so hinkriegen werden, wage ich zu bezweifeln“, lautete die Einschätzung eines weiteren Interviewpartners.

Insgesamt sei es sehr problematisch, dass viele Probleme in benachteiligten Stadtteilen trotz Umsetzung des Programms Soziale Stadt noch

nicht hätten gelöst werden können und eher eine langfristige Aufgabe blieben. Zwar sei die Position des Fördermittelgebers nachvollziehbar, nach einer gewissen Zeit in diesen Gebieten „selbst tragende Strukturen“ zu erwarten. Realistisch bedeute dies jedoch die Notwendigkeit einer Förderung über einen (wesentlich) längeren Zeitraum, wobei sich wiederum das Problem stelle, dass die Kommunen nach einer „Entlassung“ aus dem Programm Soziale Stadt dafür nicht (in ausreichendem Maße) selbst aufkommen könnten.

„Man kann ein Soziale Stadt-Gebiet nicht nach zehn Jahren ‚zumachen!‘“, bemerkte ein weiterer Interviewpartner – allerdings könne man

den Mittelansatz durchaus reduzieren. Zentral blieben allerdings die Aktivierung der Gebietsbewohnerschaft durch das lokale Quartiermanagement und Dritte wie die Wohnungswirtschaft sowie die Aufrechterhaltung von Beteiligungsmöglichkeiten.

Lediglich ein Gesprächspartner zeigte sich insgesamt optimistischer, indem er darauf hinwies, in seiner Kommune sei das Thema Verstärkung seit Beginn der Umsetzung der Sozialen Stadt mitgedacht worden und nehme einen zentralen Stellenwert ein, so dass in diesem Zusammenhang keine Prozessgefährdungen durch Mittelkürzungen im Programm zu erwarten seien.

## 4. Auswirkungen der Kürzungen im Programm Soziale Stadt aus der Perspektive von Projektverantwortlichen

Die befragten Verantwortlichen für Projekte im sozial-integrativen Bereich hoben die große Bedeutung des Programms Soziale Stadt hervor. In keinem der drei Fälle hätten die Maßnahmen ohne diese Mittel in der jetzigen Form realisiert werden können. Dies gilt in weiten Teilen offensichtlich auch für die Modellvorhaben, die einen wichtigen (sozial-integrativen) Baustein innerhalb der Projektlandschaft Soziale Stadt darstellen, wie alle drei Interviewpartner betonten.

Von besonderer Bedeutung sei der Gebietsbezug im Rahmen der Programmumsetzung, denn nur auf der konkreten Umsetzungsebene vor Ort komme man mit lokalen Akteurinnen und Akteuren ins Gespräch bzw. gelinge deren gezielte Ansprache. Der Gebietsbezug sei für die Projektarbeit „konstitutiv“ gewesen, denn man habe sich an den spezifischen Bedarfen des Quartiers orientiert. Problematisch werde dies lediglich, wenn auf eine oftmals nicht gegebene Deckungsgleichheit von Programmgebiet und „Alltagsorten“ nicht flexibel reagiert werden kann, beispielsweise indem räumliche Projektreichweiten angepasst werden. Auch die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung sei wichtig für die Projektebene, denn hier kämen unterschiedliche Politikfelder zusammen (beispielsweise Bildung, Gesundheit, Soziales, Wirtschaft, Bauen, Wohnen), was auch auf der Steuerungsebene abgebildet werden müsse. Damit einher gehe die Bedeutung der Bündelung unterschiedlicher Förderprogramme in die Kulisse der Sozialen Stadt; einige Projekte würden von vornherein aus unterschiedlichen Quellen finanziert, so dass hier der Aspekt Mittelbündelung eine existenzielle Rolle spiele.

Zu den Mittelkürzungen im Haushaltsjahr 2011 bemerkte ein Projektvertreter, diese wirkten sich nicht unmittelbar auf die Umsetzungsebene aus, da hier noch „Restmittel“ aus dem Haushaltsjahr 2010 genutzt werden könnten. Aller-

dings führten Gerüchte um die Programmkürzungen sowie die Vorankündigung eines reduzierten Projekthaushaltes für das Jahr 2012 zu erheblichen Verunsicherungen bei den lokalen Akteurinnen und Akteuren. Das Quartiermanagement bemühe sich zwar um eine adäquate Informationsarbeit, allerdings sei vor Ort eine gewisse Resignation spürbar, die sich in Aussagen widerspiegele wie „Ihr [gemeint ist das lokale Quartiermanagement] hört ja auf; es gibt ja kein Geld mehr“ oder „Unser Engagement ist nichts mehr wert“. Die Kürzungen würden als Reaktion auf ein vermeintliches Versagen der lokalen Akteurinnen und Akteure interpretiert und als Bild der eigenen Machtlosigkeit gesehen, was insbesondere unter den Aspekten Aktivierung und Verstetigung deutlich kontraproduktiv sei.

In einem anderen Fall wirkten sich die Kürzungen im Programm Soziale Stadt nur deswegen nicht negativ auf das betreffende Projekt aus, weil es bereits seit längerem besteht und mittlerweile selbsttragend sei – allerdings gebe es große Probleme mit Blick auf die Umsetzung anderer Vorhaben, die erst begonnen werden sollten. Im dritten Fall habe sich das Projekt über eine vergleichsweise bescheidene Initialphase hinaus nur als Modellvorhaben weiterentwickeln können und befinde sich nun erfolgreich in der dritten Förderrunde. Nach deren Auslaufen müsse es allerdings darum gehen, um eine Überführung in die kommunale Regelfinanzierung zu „kämpfen“, wobei – selbst wenn dies erfolgreich sein sollte – nicht mit einer Finanzierung in gleicher Höhe wie heute zu rechnen sei, sondern mit dann auch inhaltlichen Einschnitten. „Das Aus für die Zukunft steht bevor. Das ist ein Drama“, äußerte der betroffene Projektverantwortliche seine Befürchtungen.

Angesichts der bereits eingetretenen sowie absehbaren Auswirkungen der Kürzungen im Programm Soziale Stadt stellt sich die Frage, wie Länder und Kommunen damit umgehen.

## 5. Umgang mit den Kürzungen im Programm Soziale Stadt in ausgewählten Ländern und Kommunen

### Kompensation der fortfallenden Mittel aus dem kommunalen Haushalt

Von den fünf in die Untersuchung einbezogenen Bundesländern konnten zwei Länder die Kürzungen in der Sozialen Stadt zumindest für das Haushaltsjahr 2011 durch Mittelumschichtungen kompensieren. Die Interviewpartner wiesen jedoch darauf hin, dass es sich dabei um eine Sonderlösung handele, die nicht dauerhaft aufrechterhalten werden könne bzw. bereits für das Jahr 2012 nicht mehr gelte. Generell nicht zu leisten sei die Finanzierung neuer Modellvorhaben aus Landesmitteln, wie zumindest in einem der beiden Fälle hervorgehoben wurde.

Auf der kommunalen Ebene gelingt eine Kompensation der fortfallenden Programmmittel aufgrund der Haushaltslage der Städte und Gemeinden offensichtlich noch nicht einmal annäherungsweise – vor allem nicht im baulich-investiven Bereich. Eine Mittelkompensation über den regulären kommunalen Eigenanteil am Bund-Länder-Programm hinaus wird oftmals auch mit der Begründung abgelehnt, bei der Überwindung von sozialer und räumlicher Benachteiligung handele es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, für deren Bewältigung die Städte und Gemeinden nicht stärker als Bund und Länder herangezogen werden dürften. Allenfalls für die Aufrechterhaltung von Teilbereichen der Programmumsetzung können kommunale Haushalte komplementär aufkommen. Dies gilt insbesondere für die Weiterführung des lokalen Quartiermanagements aufgrund seiner zentralen Bedeutung für die lokale Ebene. Es wird – zumindest für einige Zeit und zum Teil reduziertem Umfang – aus kommunalen Mitteln weiterfinanziert bzw. besteht seitens der Kommunalpolitik die Bereitschaft dazu, wie sieben der Befragten deutlich hervorhoben.

Insbesondere Haushaltssicherungskommunen sei es kaum möglich, über den kommunalen Eigenanteil zur Programmfinanzierung hinaus eigene Beiträge zu leisten, mit denen die wegfallenden Finanzmittel kompensiert werden könnten. „Die Stadtverwaltung kann selbst in den Erneuerungsgebieten der Sozialen Stadt kaum noch ihren Pflichtaufgaben nachkommen“, schilderte ein Interviewpartner die Situation in seiner Stadt. Nur in wenigen Ausnahmefällen gelinge es, Einzelbestandteile der Maßnahmen- und Projektlandschaft der Sozialen Stadt aus dem kommunalen Regelbetrieb heraus weiterzubetreiben bzw. aufrechtzuerhalten.

Zwei Vertreter der kommunalen Ebene wiesen darauf hin, allenfalls im sozial-integrativen Bereich würden (kleinere) Maßnahmen und Projekte sowie die Gemeinwesenarbeit weiterfinanziert, die auch ohne Beanspruchung des Programms Soziale Stadt durchgeführt worden wären bzw. werden.

### Analoge Kürzungen von Landesmitteln und kommunalem Eigenanteil

In den drei Ländern, in denen die Programm-kürzungen nicht kompensiert werden, ist der eigene Ressourcenansatz für das Haushaltsjahr 2011 analog zu den Mittelkürzungen des Bundes abgesenkt worden. Dies wurde in einem Fall damit begründet, dass man dem Bund gegenüber kein „falsches Zeichen“ setzen wolle, in den beiden anderen Ländern ist eine Mittelkompensation aus finanzpolitischen Gründen – auch vor dem Hintergrund der „Schuldenbremse“ – nicht möglich, wie die Interviewpartner ausführten. Mittelbar komme hier allenfalls noch die Umsetzung von ESF- und EFRE-Programmen teilweise auch Gebieten der Sozialen Stadt zugute, bemerkte einer der Gesprächspartner.



Auch für die kommunale Ebene gaben zumindest sechs Interviewpartner explizit an, in ihrer Stadt werde der Mittelansatz für die Soziale Stadt analog zu den Kürzungen auf der Bundesebene reduziert; auch hier werden unterschiedliche Gründe angeführt: Bedrohung durch Haushaltssicherung bzw. angespannte Haushaltslage, ohnehin geplantes Auslaufen des Programms Soziale Stadt, Mechanismus des Bund-Länder-Programms oder weil Stadterneuerung – speziell in benachteiligten Quartieren – als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtet werde, bei der Bund und Länder nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden dürften bzw. die Kommunen nicht einen proportional größeren Anteil dieser Aufgabe übernehmen sollten („falsches Signal“).

#### **Inhaltliche Anpassung und/oder zeitliche Streckung der Maßnahmen- und Projektlandschaft**

Die zeitliche Streckung und inhaltliche Modifikation der Maßnahmen- und Projektlandschaft wurde in drei der in die Untersuchung einbezogenen Bundesländer als eine Reaktion auf die Kürzungen im Programm Soziale Stadt genannt. Es gehe vor allem darum, Strukturen und Prozesse in eine „Warteposition“ zu bringen, bis von Bundesseite womöglich wieder günstigere Rahmenbedingungen für die Soziale Stadt geschaffen würden, wie die Interviewpartner zweier Länder betonten. Im dritten Fall liege das Augenmerk darauf, das Programm Soziale Stadt „in jedem Fall“ fortzusetzen, wenn eben auch mit einem geringeren Ressourcenansatz.

Auf der kommunalen Ebene schilderten zwei Interviewpartner, in ihren Städten würden (baulich-investive) Maßnahmen und Projekte zeitlich gestreckt bzw. inhaltlich reduziert, um mit den (noch) zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst weitreichende Effekte erzielen zu können (Acker). Man fange außerdem „nichts Neues mehr an“, unter anderem weil es keine Spielräume mehr gebe, auch aufwändigere Maßnahmen zu entwickeln. Auch sei es nun nicht mehr möglich, flexibel auf Projektideen zu reagieren, die

sich erst im Laufe des Prozesses ergeben, bemerkte einer der Gesprächspartner.

#### **Einsatz anderer Förderprogramme/ Mittelbündelung**

Die mehr oder weniger auf der Hand liegende Strategie, angesichts der Kürzungen in der Sozialen Stadt mit der Finanzierung von Strukturen, Maßnahmen und Projekten auf andere Programme auszuweichen, wird in allen befragten Kommunen mehr oder weniger intensiv verfolgt.

Zwei Interviewpartner gaben explizit an, insbesondere im sozial-integrativen Bereich suche man nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten durch den Einsatz anderer Förderprogramme. Insbesondere BIWAQ komme hier eine große Bedeutung zu, aber auch andere (EU-finanzierte) Programme – beispielsweise zur Förderung von Existenzgründungen – könnten eingesetzt werden. Aus der Erfahrung eines der Gesprächspartner ließe sich auf diese Weise rund ein Drittel der benötigten Mittel kompensieren, was allerdings – trotz Federführung in einer Hand – mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sei; dies bestätigten mehrere Gesprächspartner. Außerdem sei das Programm BIWAQ, dem auch der Bund zentrale Bedeutung beimisst, an die Gebietskulisse der Sozialen Stadt gebunden, weshalb man abwarten müsse, wie diese sich angesichts der Mittelkürzungen entwickle. Ein Vertreter der kommunalen Ebene bemerkte, in seiner Stadt verliere die Gebietskulisse der Sozialen Stadt im politischen Raum bereits an Bedeutung, weil sie nicht mehr mit ausreichenden Fördermitteln unterlegt sei. Generelle Unsicherheiten beim Thema Mittelbündelung bestünden auch mit Blick auf geeignete EU-Programme, deren Weiterentwicklung nach 2014 heute noch nicht absehbar sei.

Vor allem in Gebieten, in denen überwiegend baulich-investive Maßnahmen im Vordergrund stehen, sei man aufgrund der Mittelkürzungen noch stärker als bisher gezwungen, auch andere Programme zur Finanzierung der Gebietsentwicklung heranzuziehen. Hier stelle sich je-

doch unter anderem das in der Verwaltungsvereinbarung des Jahres 2011 enthaltene Überlagerungsverbot einzelner Städtebauförderungsprogramme mit der Sozialen Stadt als hinderlich dar. Auch sei es insgesamt schwierig, unterschiedliche Förderlogiken und -voraussetzungen auf der Umsetzungsebene übereinzubringen. Häufig gelinge eine Mittelkompensation aus anderen Förderprogrammen immer nur für Einzelbereiche der Maßnahmen- und Projektlandschaft, wie insgesamt vier Interviewpartner zu bedenken gaben.

### **(Stärkere) Einbeziehung Dritter und ihrer Ressourcen in die Soziale Stadt**

Eine stärkere Einbeziehung Dritter und ihrer Ressourcen in die Förderkulisse der Sozialen Stadt liegt nahe, um zu versuchen, dadurch zumindest teilweise die fortgefallenen Fördermittel zu kompensieren. Allerdings wies die Mehrheit der Interviewpartner auf der kommunalen Ebene darauf hin, dass gerade die Reduktion der Soziale-Stadt-Mittel auch einen Rückgang solcher „lokaler Partnerschaften“ nach sich zöge bzw. ziehen könne. So bemerkten die Vertreter zweier Bundesländer, dass sich Wirtschaftsunternehmen, Stiftungen, freie Träger der Wohlfahrtspflege und andere Dritte vor allem dann in der Sozialen Stadt engagieren, wenn auch die öffentliche Hand Ressourcen einbringe. Vielerorts seien kreative Allianzen zwischen öffentlicher Hand und Dritten entstanden, wofür allerdings Fördermittel als „Türöffner“ notwendig gewesen seien. „Ohne Mittel keine Allianzen“, fasste ein Interviewpartner seine Erfahrungen zusammen. Das Engagement Dritter sei zudem stets freiwillig und lasse sich nur in Dialogen „auf Augenhöhe“ zwischen öffentlicher Hand und Dritten in die Quartiersentwicklung einbeziehen. Zudem beinhalte die Einbindung Dritter stets die Gefahr von Unwägbarkeit (unter anderem abhängig von der jeweiligen Konjunkturlage).

Die Mehrheit der Interviewpartner in den Kommunen argumentierte ähnlich: So beteiligten sich Dritte wie die Wohnungswirtschaft nur

dann an der Stadtteilentwicklung, wenn ihnen dafür Fördermittel der öffentlichen Hand in Aussicht gestellt würden, sie also einen Zusatznutzen vom Einbringen ihrer eigenen Ressourcen hätten, lauten die Erfahrungen von sechs Gesprächspartnern. „Ohne diese Anreize gäbe es weniger Kooperationen“, bemerkte einer von ihnen zusammenfassend, und ein anderer Kommentar lautete: „Es ist schwierig, Dritten wie der Wohnungswirtschaft zu sagen ‚Übernimm Du mal!‘ Gänzlich ohne den Einsatz eigener Mittel kann die Kommune Dritte nicht für eine Kooperation bzw. den Einsatz von Ressourcen gewinnen“. Dritte betrachteten die Stadtverwaltung nicht länger als verlässliche Partnerin, wenn sie keine eigenen Ressourcen mehr einbringt bzw. wenn bereits in Aussicht gestellte Förderungen plötzlich keinen Bestand mehr haben (können), und „bestimmte Maßnahmen finden nicht mehr statt“, resümierten zwei weitere Interviewpartner. Es entstehe also die „Gefahr, dass bereits aufgebaute Kooperationsstrukturen wegbrechen“ und es zu einem Vertrauensverlust zwischen Kommune und Dritten kommt, wie zwei andere Vertreter der kommunalen Ebene feststellten. Generell werde es ohne ein wirksames Programm Soziale Stadt schwieriger, Dritten überhaupt die Relevanz der integrierten Entwicklung benachteiligter Stadtteile zu vermitteln, so ein weiterer Interviewpartner. Schließlich gab einer der Befragten zu bedenken, dass es in ärmeren Kommunen ohnehin schwierig sei, Ressourcen Dritter zu mobilisieren, da sie hier schlichtweg in nur geringem Maße vorhanden seien.

Dagegen wies ein Interviewpartner darauf hin, es komme zumindest für die Kontaktherstellung zwischen Kommune und Dritten weniger auf Fördermittel als vielmehr auf Vertrauensbildung in „mühseliger Arbeit“ an, also vor allem auf Zeit und entsprechende Personalressourcen sowie das Know-how der Verwaltung. Persönliche Kontakte zwischen Verwaltung und den jeweiligen Partnern seien die wesentlichere Voraussetzung.

## 6. Fazit und Handlungsempfehlungen:

Wo steht die Soziale Stadt und wie kann die integrierte Entwicklung benachteiligter Stadtteile auch zukünftig Bestand haben?

Auf Basis der zentralen Ergebnisse der Interviews sowie der Dokumentenanalyse (vgl. Kapitel 1 und 2) ergibt sich folgende zusammenfassende Betrachtung des Status Quo der Sozialen Stadt:

- Durch das Programm Soziale Stadt ist die Aufmerksamkeit eines großen Akteurspektrums auf benachteiligte Stadtteile als Aspekt der Veräumlichung sozialer Ungleichheit gelenkt worden: Benachteiligte Stadtteile werden von Politik und Verwaltung auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene sowie von Zivilgesellschaft, Wirtschaft, freien Trägern der Wohlfahrtspflege, Stiftungen und anderen Akteurinnen und Akteuren deutlicher als zuvor wahr- und ernstgenommen und in vielen Fällen stärker als vor Programmbeginn in ihr Handeln eingebunden. Vielerorts hat sich die Soziale Stadt als ein positiv besetztes „Label“ entwickelt.
- Die Mittel der Sozialen Stadt erzeugen in benachteiligten Stadtteilen erhebliche Anstoßwirkungen auf den Einsatz sowohl weiterer öffentlicher Mittel als auch von Ressourcen Dritter.
- Die Raum-/Gebietsorientierung der Sozialen Stadt ist eine besondere Stärke dieses Programms; im Rahmen seiner Umsetzung wurde der Fokus der Stadtteilentwicklung von einer „top down“-Betrachtung singulärer Probleme und Potenziale benachteiligter Wohnquartiere und einer vielfach adressatenbezogenen Orientierung sozial-integrativer Maßnahmen und Projekte in Richtung einer integrativen Fokussierung auf die komplexe „Realität vor Ort“ bzw. die tatsächliche Lebenssituation der Gebietsbewohnerinnen und -bewohner verändert.
- Die Gebietskulisse der Sozialen Stadt ist Grundlage für die Bündelung mit anderen Förderprogrammen – beispielsweise BIWAQ und „Stärken vor Ort“ – sowie die Verschneidung mit verschiedenen gebietsbezogenen Strategien wie Umweltgerechtigkeit, Sozialraumorientierung der Jugendhilfe und Lokale Ökonomie.
- Es ist vor allem auf die Initialwirkung des Programms Soziale Stadt zurückzuführen, dass Kommunalverwaltungen raumorientierte, integrative Management- und Organisationsstrukturen entwickelt und eingerichtet haben: In allen Programmkommunen wurden mehr oder weniger stark institutionalisierte ressortübergreifende Arbeitsstrukturen etabliert, durch die unterschiedliche Fachbereiche zusammengebracht werden. Auf der Quartiersebene kümmern sich in der Regel lokale Gebietsmanagements um Beteiligung und Akteursvernetzung. Zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene sind mehrheitlich eingespielte Kommunikations- und Kooperationsroutinen entstanden. Vielerorts haben diese Strukturen mittlerweile auch unabhängig vom Kontext der Sozialen Stadt Bestand, in einem Großteil der Städte und Gemeinden ist dafür jedoch weiterhin die „Motorenfunktion“ des Programms notwendig.
- Auch die Kooperation von öffentlicher Hand und Dritten wie (Wohnungs-) Unternehmen, Stiftungen, freien Trägern der Wohlfahrtspflege wurde im Zuge der Umsetzung des Programms Soziale Stadt intensiviert. Allerdings ist die Frage, welche privaten/privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteure aus welchen Gründen welche Ressourcen in Stadtteilentwicklungs-

- prozesse einbringen (können), bisher nur wenig systematisch geklärt worden. Geeignete Strukturen der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Dritten befinden sich vielerorts erst im Aufbau. Fördermittel (der Sozialen Stadt) waren und sind als Anreizsystem für solche Partnerschaften zumindest hilfreich, wenn nicht notwendige Voraussetzung.
- Durch den integrativen Ansatz des Programms Soziale Stadt sind zugleich baulich-investive und sozial-integrative Maßnahmen und Projekte in den Blick gerückt. Letztere sind allerdings durch das Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt mit Ausnahme der Modellvorhaben kaum finanzierbar (obwohl der Programmname anderes suggeriert, was vereinzelt zu entsprechenden Missverständnissen geführt hat). Die Integration auch anderer Finanzmittel – EU-, Bundes-, Landesprogramme, Ressourcen Dritter – vor allem für den sozial-integrativen Bereich ist daher eine Notwendigkeit, die im Programm Soziale Stadt explizit gefordert wird. In der Praxis stellt sich eine solche Mittelbündelung (auf der kommunalen Ebene) jedoch oftmals als schwierig und sehr aufwendig bzw. ressourcenintensiv heraus (mangelnde Passgenauigkeit anderer Programme; großer Aufwand für Antragstellung, Berichtswesen, Abrechnung; Selektivität der Einbindungsmöglichkeiten Dritter, die ihre eigenen Interessen vertreten etc.).
  - Durch die Umsetzung des Programms Soziale Stadt mit seiner besonderen Betonung einer intensiven Einbeziehung der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner und anderer lokaler bzw. lokal wirksamer Akteurinnen und Akteure (aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, „Drittem Sektor“), Empowerment und Vernetzung ist in mittlerweile mehr als 600 Programmgebieten ein „Labor“ für die Aktivierung und Beteiligung unterschiedlichster Bevölkerungs- bzw. gesellschaftlicher Gruppen entstanden, in dem lokale Demokratie, Gemeinschaft, Teilhabe und Verantwortungsübernahme in vielfältiger Form nicht nur erprobt werden, sondern Realität geworden sind. Ein Großteil der entstandenen Strukturen und Netzwerke benötigt allerdings weiterhin professionelle Unterstützung, um den eingeschlagenen Weg weitergehen zu können.
  - Durch die Umsetzung des Programms Soziale Stadt sind in vielen Quartieren und Kommunen nachweislich positive Veränderungen erreicht worden. Dies gilt nicht nur für die (städte-)baulichen Bereiche Wohnungsqualität und Wohnumfeldgestaltung oder den Ausbau der sozialkulturellen und technischen Infrastruktur. Auch die Qualität des Zusammenlebens und die Identifikation mit dem eigenen Stadtteil konnten in vielen Programmgebieten verbessert werden, unter anderem mit dem Effekt eines verbesserten Stadtteilimages. Vor allem mit den Modellvorhaben wurde gravierenden sozialen Herausforderungen begegnet (z. B. Integrations-, Bildungs- und Qualifizierungsdefiziten oder problematischem Gesundheitsverhalten).
  - Gleichwohl wurde das Programmziel „Aufbau selbst tragender Strukturen“ (noch?) nicht erreicht. Mit ihrem Status, „benachteiligt“ zu sein, übernehmen diese Quartiere jedoch in der Regel zentrale Funktionen für die Gesamtstadt, was allerdings in vielen Städten und Gemeinden noch nicht genügend wertgeschätzt wird: In benachteiligten Stadtteilen werden vor allem erhebliche Integrationsleistungen für sozial bzw. sozio-ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen – Zuwanderer, Arbeitslose, Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Transferleistungen, Alleinerziehende – erbracht. Aufgrund der damit verbundenen großen Fluktuation stellen sich soziale Herausforderungen stets von neuem, oder bestehende soziale Strukturen verfestigen sich räumlich, weshalb man mit Blick auf die integrierte Quartiersentwicklung vielerorts von einer Daueraufgabe sprechen muss.
  - Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass mittel- bis langfristige Stabilisierungen und Verbesserungen in den Programmgebieten durch die Mittelkürzungen gefährdet sind. Im Einzelnen steht unter anderem zu befürchten,

dass größere städtebauliche Projekte in der Sozialen Stadt nicht (weiter) finanziert werden können bzw. (bereits geplante oder sogar in der Umsetzung befindliche) Maßnahmen und Projekte auch im sozial-integrativen Bereich reduziert oder gar (vorzeitig) beendet werden müssen. Partnerschaften mit Dritten werden gefährdet, die „Motorenfunktion“ droht vor Ort (Quartiermanagement, Beteiligung, Vernetzung, Unterstützung von Ehrenamt) ebenso wegzufallen wie auf der Verwaltungsebene (ressortübergreifende Zusammenarbeit, Mittelbündelung). Generell ist Stadterneuerung eine langfristige Aufgabe, weshalb sich kurzfristige Änderungen von Programminhalten und Mittelvolumina kontraproduktiv auswirken müssen.

- Eine Kompensation der fortfallenden Programmmittel ist auf der Landesebene allenfalls ausnahmsweise und nur für einen kurzen Zeitraum, auf der kommunalen Ebene in der Regel überhaupt nicht möglich.
- Nicht nur für Gebiete, die ohnehin an ihr Förderende gelangt sind, sondern auch für Quartiere, die erst seit kürzerer Zeit am Programm Soziale Stadt teilnehmen, wird durch die Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt das Thema Verstetigung aktuell(er): Zentrale Projekte müssen finanziell abgesichert bzw. in eine stabile Trägerschaft (durch Dritte) überführt werden.
- Die sozial-integrativen Handlungsfelder Bildung und Gesundheit im Quartier, Lokale Ökonomie, Integration von Zuwanderern, natürliche Umwelt bleiben nach wie vor besondere Herausforderungen in Programmgebieten der Sozialen Stadt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die integrierte Entwicklung benachteiligter Stadtteile auch zukünftig Bestand haben kann. Dazu lassen sich folgende Handlungsempfehlungen formulieren, in die entsprechende Äußerungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner auf Landes-, kommunaler und Projektebene eingeflossen sind:

- Die Entwicklung und Förderung benachteiligter Stadtteile/Quartiere sollte als Daueraufgabe verstanden werden.
- Die Möglichkeit der Förderung von gleichermaßen baulich-investiven und sozial-integrativen Maßnahmen/Projekten möglichst „aus einer Hand“ sollte aufrechterhalten werden – entweder, indem die Förderarchitektur der Sozialen Stadt auf dem Stand von 2010 beibehalten wird (Städtebauförderung plus Modellvorhaben), oder indem ein stärker städtebaulich orientiertes Programm durch passgenaue Programme anderer Ressorts (vor allem der Bereiche Soziales, Jugend, Arbeit, Wirtschaft) ergänzt wird. Dies müsste auf der Regierungsebene verbindlich und „belastbar“ festgelegt werden.
- Bei den Verfahren der Programmumsetzung (Projektbeantragung, -abrechnung, Dokumentation etc.) sollte überprüft werden, inwieweit hier Vereinfachungen vorgenommen werden können, um in den Kommunen – also auf der zentralen Steuerungsebene der Programmumsetzung – zu personellen Entlastungen bei administrativen Aufgaben zu kommen.
- Der besondere Fokus des Programmes auf benachteiligte Stadtteile/Quartiere bzw. Wohngebiete – auch im ländlichen Raum – sollte aufrechterhalten werden, um sie in der Wahrnehmung von Politik und Verwaltung auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene sowie von Zivilgesellschaft, Wirtschaft, freien Trägern der Wohlfahrtspflege, Stiftungen und anderen Akteurinnen und Akteuren weiterhin zu verankern.
- Die Raum-/Gebietsorientierung von Förderansätzen zur integrierten Stadtteilentwicklung (benachteiligter Quartiere) sollte beibehalten werden.
- Gleiches gilt für den integrativen Ansatz (thematisch, akteursbezogen, räumlich).
- Die besondere Betonung von Aktivierung, Beteiligung und „Empowerment“ sollte beibehalten werden und sich in Fördermöglichkeiten widerspiegeln.

- Ebenfalls sollten Möglichkeiten der Förderung lokaler Unterstützungsstrukturen und -instrumente wie lokale Quartiermanagements und Verfügungsfonds sowie der Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements in benachteiligten Stadtteilen (Bürgervereine, lokale Netzwerke etc.; Verfügungsfonds) aufrechterhalten werden.
- Die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Dritten wie (Wohnungs-) Unternehmen, Stiftungen, freien Trägern der Wohlfahrtspflege sollte unterstützt werden (Identifizierung von „win-win“-Situationen, Entwicklung gemeinsamer Ziele sowie von Möglichkeiten/Formen der Zusammenarbeit).
- Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts insbesondere auf der Bundes- und der Landesebene sowie der Ausbau bzw. die Festigung der dafür geeigneten Kooperationsstrukturen sollten vorangetrieben werden.
- Das Programm sollte erneut bundesweit evaluiert (quantitative und qualitative Aspekte), Ergebnisse gesichert sowie der Informations-/Wissens-/Erfahrungstransfer zur Programmumsetzung vertieft werden.
- Insgesamt sollte bei der langfristigen Weiterentwicklung der Programmarchitektur darauf geachtet werden, dass die Soziale Stadt inhaltliche und finanzielle Kontinuität aufweist und damit für die Akteurinnen und Akteure der Programmumsetzung verlässlich ist/bleibt.
- Die Finanzausstattung der Sozialen Stadt sollte (daher) auf dem Niveau des Haushaltsjahres 2010 gesichert werden.



## Literaturverzeichnis

---

- Becker, Heidede 2003: Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring. In: Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung, Berlin, S. 208-225.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung. BMVBS-Online-Publikation Nr. 13/2011, Berlin.
- BMVBS/BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2009: Jubiläumskongress 10 Jahre Soziale Stadt. Das Bund-Länder-Programm in der Praxis (Bearbeitung: Bundestransferstelle Soziale Stadt, Deutsches Institut für Urbanistik).
- Böhme, Christa; Franke, Thomas 2011a: Evaluation in der Sozialen Stadt. In: Bolte, Gabriele; Bunge, Christiane; Hornberg, Claudia; Köckler, Heike; Mielck, Andreas 2011: Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektive, Bern (im Erscheinen).
- Böhme, Christa; Franke, Thomas 2011b: Evaluation Programmumsetzung Soziale Stadt im Leipziger Osten. Evaluationsbericht, Berlin (unveröffentlicht).
- Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2008: Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt, Berlin.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006: Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“. Auswertungsbericht, Berlin (Bearbeitung: Becker, Heidede; Bock, Stephanie; Böhme, Christa; Franke Thomas).
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2006: Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete „Soziale Stadt“. Endbericht zur Auswertung, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin.
- empirica Wirtschaftsforschung und Beratung GmbH im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003: Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002. Band 1 – Zusammenfassung und Empfehlungen. Ergebnisse für das Verfahren insgesamt, Berlin.
- Franke, Thomas 2011: Raumorientiertes Verwaltungshandeln und integrierte Quartiersentwicklung. Doppelter Gebietsbezug zwischen „Behälterräumen“ und „Alltagsorten“, Wiesbaden.

- Franke, Thomas; Grimm, Gaby 2006: Quartiermanagement als Instrument einer integrativen Stadtteilentwicklung – konzeptionelle Grundlagen und Praxiserfahrungen. In: Sinning, Heidi 2006: Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund, S. 307-319.
- Franke, Thomas 2005: Quartiermanagement im Spannungsfeld zwischen Politik, Verwaltung, Markt, Drittem Sektor und „Zivilgesellschaft“. In: Greiffenhagen, Sylvia; Neller Katja 2005: Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Wiesbaden, S. 186-201.
- Franke, Thomas 2002: Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“. In: Soziale Stadt info 7, S. 2-6.
- Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Sander, Robert 2000: Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. II. Halbjahresband 2000, Berlin, S. 243-268.
- HA/LAG/IWU – Hessen Agentur GmbH, Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. und Institut Wohnen und Umwelt GmbH 2004: Fünf Jahre Soziale Stadt in Hessen. Zwischenbilanz. Empfehlungen für die Programmförderung, Frankfurt am Main.
- Häußermann, Hartmut 2000: Die Krise der „sozialen Stadt“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft B-1 2000, Bonn, S. 13-21.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004: Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit, Berlin.
- IfS/ForStaR – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH und Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik und Forschungsinstitut Stadt und Region 2004: Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ und „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ in Bremen. Endbericht, Bremen.
- IfS/IfP – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH und Institut für Politikwissenschaften, Universität Duisburg-Essen im Auftrag des Städteneetzes Soziale Stadt NRW 2008: Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt NRW“. Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „soziale Stadt“ in Nordrhein-Westfalen, Essen.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Städteneetzes Soziale Stadt NRW 2004: Handbuch. Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW, Dortmund.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund.
- ILS NRW/SFZ – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW und Sekretariat für Zukunftsforschung 2004: Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Endbericht, Dortmund.
- isoplan – Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH 2003: Landesprogramm „Stadt-Vision-Saar“. Zwischenevaluierung 2003, Saarbrücken.

- isoplan/FIRU – Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH und Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH 2005: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg. Abschlussbericht, Berlin.
- LTS – Niedersächsische Landestreuhandstelle (o.D.): Soziale Stadt in Niedersachsen. Erfahrungen und Erfolge, o.O.
- Mayer, Hans-Norbert 2004: Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation 2003 in acht Quartieren. Ein Gutachten der Arbeitsgruppe Stadtforschung, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, Hamburg.
- Mohrlock, Marion; Neubauer, Michaela; Neubauer, Rainer; Schönfelder, Walter 1993: Let's Organize! Gemeinwesenarbeit und Community Organization im Vergleich, München.
- NMSFFG – Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit 2007: Zwischenevaluation 2007. Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bilanzen, Erkenntnisse, Hannover.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2010: PISA 2009. Ergebnisse: Zusammenfassung.
- Olejniczak, Claudia 2005: „Schule im Stadtteil. Strategien zur Verbesserung der Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien. In: Soziale Stadt info 16, S. 12-13.
- Pauli, Andrea 2004: Soziale Ungleichheit und Umweltbenachteiligung – Die Rolle der Sozialen Arbeit. In: Bolte, Gabriele; Mileck, Andreas 2004: Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen, Weinheim und München, S. 231-254.
- Philipp, Christina; Gross, Elmar; Ganter, Stefanie 2011: Multiplikatorwirkung der Städtebauförderung in Baden-Württemberg. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse. Hochschule für Technik Stuttgart.
- Romaus, Rolf; Heil, Karolus; Bäuml, Christian; Gradl-Frey, Gabriele; Rieper, Eckhard P.; Sajons, Reinhard; Biehler, Herman im Auftrag der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2002: Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms, München.

## Anhang I: Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Land	Interviewpartnerin/ Interviewpartner	Funktion/Bereich
Bayern	Armin Keller	Sachgebietsleiter Städtebauförderung Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
	Daniel Kaus	Koordination Soziale Stadt
Berlin	Martina Pirch	Referatsleiterin „Soziale Stadt“ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
	Philipp Mühlberg	Leiter der Gruppe Grundsatzangelegenheiten Soziale Stadt
Brandenburg	Stefan Krapp	Referat 21: Städtebau- und Wohnraumförderung Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Nordrhein-Westfalen	Sabine Nakelski	Referatsleiterin Integrierte Stadterneuerung und Demografischer Wandel, Soziale Stadt, Stadtbau Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Woh- nen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
Saarland	Klaus Müller-Zick	Referatsleiter Stadtentwicklung, Bauleitplanung Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr

<b>Kommune</b>	<b>Interviewpartnerin/ Interviewpartner</b>	<b>Funktion/Bereich</b>
Flensburg	Gerhard Myska	IHR Sanierungsträger Flensburger Gesellschaft für Stadterneuerung mbH
Gelsenkirchen	Stefan Rommelfanger	Referat 61/3 Stadtplanung Stadt Gelsenkirchen
Greifswald	Andreas Hauck	Stadtbauamt Universitäts- und Hansestadt Greifswald
Hamm	Silke Hesse	Stadtteilkoordinatorin Jugendamt, Familienbüro Stadt Hamm
Hannover	Hans Cronau	Fachbereich Planen und Stadtentwicklung Stadt Hannover
Leipzig	Petra Hochtritt	Abteilungsleiterin Stadterneuerung Ost / EU Regelprogramme Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung Stadt Leipzig
Mannheim	Arnold Jung	Sachgebietsleiter Wohnen und Stadterneuerung Stadt Mannheim
Marburg	Dr. Heinrich Scherer	FD 61 Stadtplanung Magistrat der Stadt Marburg
Nürnberg	Klaus Riedl	Amt für Wohnen und Stadtentwicklung Stadt Nürnberg
Saarbrücken	Monika Kunz	Ltd. Baudirektorin Baudezernat/Stadtplanungsamt Landeshauptstadt Saarbrücken

<b>Projekt</b>	<b>Interviewpartnerin/ Interviewpartner</b>	<b>Funktion/Bereich</b>
„Lokaler Bildungsverbund Reuterquartier“ in Berlin-Neukölln	Luzia Weber	Quartiersmanagement Reuterplatz, Berlin
„Ostpol – Gründercampus Offenbach“	Dr. Schulze-Böing	Amt für Arbeitsförderung, Offenbach
„Stadtteilmütter“ in Berlin-Neukölln	Alix Rehlinger	Diakonisches Werk Neukölln-Oberspree e.V.

## Anhang II: Interviewleitfaden Länderebene

---

- 1 Gibt es in Ihrem Land eine abgestimmte Position zur Kürzung der Bundesmittel für das Programm Soziale Stadt bzw. zum Fortfall der Modellvorhaben?
- 2 Wie wird in Ihrem Land mit der Kürzung der Bundesmittel für das Programm Soziale Stadt bzw. mit dem Fortfall der Modellvorhaben umgegangen?
  - Werden Programmgebiete (früher) aus der Förderung entlassen?
  - Werden (dennoch) neue Programmgebiete in die Förderung aufgenommen?
  - Werden Maßnahmen/Projekte noch im gleichen Umfang wie geplant durchgeführt oder inhaltlich reduziert/zeitlich gestreckt?
  - ...
- 3 Bedeutet die Kürzung der Bundesmittel für das Programm Soziale Stadt bei Ihnen eine analoge Kürzung auch der Landesmittel?
- 4 Gibt es Strategien/Möglichkeiten Ihres Landes, die ausfallenden Mittel zumindest teilweise zu kompensieren?
  - ... für welchen Zeitraum?
  - ... in welcher Höhe?
  - ... aus welchen Quellen?
  - ... nach welchen Konditionen?
- 5 Was bedeutet die Mittelkürzung im Programm Soziale Stadt bzw. die Streichung der Modellvorhaben aus Sicht Ihres Landes für die weitere Umsetzung integrierter Quartiersentwicklung in benachteiligten Stadtteilen ...
  - ... im Hinblick auf die Finanzierung baulich-investiver Maßnahmen und Projekte?
  - ... im Hinblick auf die Finanzierung sozial-integrativer Maßnahmen und Projekte?
  - ... im Hinblick auf die Etablierung ressortübergreifender Zusammenarbeit in den Kommunalverwaltungen?
  - ... im Hinblick auf eine umfangreiche Einbeziehung von Akteurinnen und Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung?
- 6 Wie begleitet Ihr Land die Kommunen beim Thema Verstetigung? Haben sich angesichts der Mittelkürzung im Programm Soziale Stadt dabei Veränderungen ergeben?
- 7 Für wie relevant halten Sie Ansätze integrativer Quartiersentwicklung für benachteiligte Stadtteile nach mehr als elf Jahren Laufzeit des Programms Soziale Stadt?
- 8 Welches sind aus Sicht Ihres Landes die Stärken und die Schwächen des Programmansatzes Soziale Stadt?
- 9 Was ist aus Sicht Ihres Landes notwendig, um eine integrative Quartiersentwicklung (in benachteiligten Stadtteilen) auch zukünftig zu ermöglichen?



## Anhang III: Interviewleitfaden kommunale Ebene

---

- 1 Gibt es in Ihrer Kommune eine abgestimmte Position zur Kürzung der Bundesmittel für das Programm Soziale Stadt bzw. zum Fortfall der Modellvorhaben?
- 2 Wie wird in Ihrer Kommune mit der Kürzung der Mittel für das Programm Soziale Stadt bzw. mit dem Fortfall der Modellvorhaben umgegangen?
  - Analoge Kürzung auch der kommunalen Komplementärfinanzierung?
  - Einleitung von „Ausstiegsstrategien“ in den/dem Programmgebiet(en)?
  - Aufrechterhaltung/Weiterfinanzierung von Projekten und Strukturen? Übernahme in die kommunale Regelfinanzierung?
  - Aufrechterhaltung ressortübergreifender Verwaltungsstrukturen?
  - Aufrechterhaltung des lokalen Quartiermanagements?
  - Aufrechterhaltung von Aktivierung und Beteiligung vor Ort?
  - ...
- 3 Falls es in Ihrer Kommune Möglichkeiten gibt, die ausfallenden Mittel zumindest teilweise zu kompensieren, dann ...
  - ... in welcher Höhe?
  - ... aus welchen Quellen?
  - ... für welchen Zeitraum?
  - ... für welche Elemente der Programmkulisse? (Projekte, Strukturen)
- 4 Was bedeutet die Mittelkürzung im Programm Soziale Stadt bzw. die Streichung der Modellvorhaben aus Sicht Ihrer Kommune für die weitere Umsetzung integrierter Quartiersentwicklung in benachteiligten Stadtteilen ...
  - ... im Hinblick auf die Finanzierung baulich-investiver Maßnahmen und Projekte?
  - ... im Hinblick auf die Finanzierung sozial-integrativer Maßnahmen und Projekte?
  - ... im Hinblick auf die Etablierung ressortübergreifender Zusammenarbeit in der Kommunalverwaltung?
  - ... im Hinblick auf eine umfangreiche Einbeziehung von Akteurinnen und Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung?
- 5 Welche Rolle hat in Ihrer Kommune das Thema Verstetigung (bekommen) ...
  - ... im Hinblick auf das Programmgebiet Soziale Stadt: Aufrechterhaltung wichtiger Projekte und Strukturen („anchoring“)?
  - ... im Hinblick auf generelles integriertes (gebietsbezogenes) Verwaltungshandeln („mainstreaming“)?
- 6 Für wie relevant halten Sie Ansätze integrativer Quartiersentwicklung für benachteiligte Stadtteile nach gut elfjähriger Laufzeit des Programms Soziale Stadt?
- 7 Welches sind aus Sicht Ihrer Kommune die Stärken und die Schwächen des Programmansatzes Soziale Stadt?
- 8 Was ist aus Sicht Ihrer Kommune notwendig, um eine integrative Quartiersentwicklung (in benachteiligten Stadtteilen) auch zukünftig zu ermöglichen?

## Anhang IV: Interviewleitfaden Projektebene

---

- 1 Inwiefern spiel(t)en für die Entwicklung und Durchführung Ihres Projektes Finanzmittel aus dem Programm Soziale Stadt eine Rolle?
- 2 Inwiefern spielt(e) für die Durchführung Ihres Projektes die Programmkulisse Soziale Stadt eine Rolle?
  - Gebietsbezug?
  - ressortübergreifende Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene?
  - Bündelung unterschiedlicher Fördermittel?
  - Aktivierung, Beteiligung, Vernetzung durch lokales Quartiermanagement?
  - ...?
- 3 Welche Bedeutung hatten bzw. haben aus Ihrer Sicht Modellvorhaben für die sozial-integrative Programmkulisse der Sozialen Stadt?
- 4 Inwiefern wirken sich die Kürzungen im Programm Soziale Stadt auf die Durchführung Ihres Projektes aus?
- 5 Welches sind aus Ihrer Sicht die Stärken und die Schwächen des Programmansatzes Soziale Stadt?
- 6 Was ist aus Ihrer Sicht notwendig, um eine integrative Quartiersentwicklung (in benachteiligten Stadtteilen) auch zukünftig zu ermöglichen?

## Der Autor

---

**Dr. Thomas Franke**

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Soziales Wachstum – Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Eine europäische Wirtschaftsregierung muss Wachstum durch Schulden steuern**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Endspiel um den Euro – Notwendige Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Überwindung der Vertrauenskrise in der Euro-Zone**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnssektors?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Die finanzielle Mitarbeiterbeteiligung praxistauglich weiterentwickeln**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Zehn Jahre „Riester-Rente“ – eine ernüchternde Rentabilitätsanalyse**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Reform des Personenbeförderungsgesetzes – Perspektiven für ein nachhaltiges und integriertes Nahverkehrsangebot**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Rente mit 67? Argumente und Gegenargumente**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Erwerbsminderungsrente – Reformnotwendigkeit und Reformoptionen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit, gute Arbeit und qualitatives Wachstum**

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Arbeit und Qualifizierung in der Sozialen Gesundheitswirtschaft**

**Von heimlichen Helden und blinden Flecken**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf der politischen Baustelle?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung – Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Migrationsfamilien in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland**

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterforschung

**Geschlechtergerechtigkeit im Steuerrecht?!**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)