

Das Programm Soziale Stadt – alte und neue Herausforderungen



© Sascha Hilliger

Schwerin

Die Städtebauförderung kann inzwischen auf eine mehr als 40-jährige Geschichte zurückblicken. Sie hat sich seit 1971 als Finanzierungsinstrument zur Unterstützung der Städte und Gemeinden erfolgreich bewährt. Damit ist sie heute als gelebte Praxis eine wichtige Säule der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Mit 700 Mio. Euro Bundesmitteln wurde die Förderung des Städtebaus im Jahr 2014 auf Rekordniveau erhöht. Auch in den Folgejahren konnten und können die Mittel auf hohem Niveau verstetigt werden. Damit unterstützt der Bund die Städte und Gemeinden wirkungsvoll bei den aktuellen Herausforderungen, wie dem demografischen, sozialen und ökonomischen Wandel sowie dem Klimaschutz. Das verbessert nicht nur die Attraktivität der Städte z. B. als Orte des Zusammenlebens, des Wohnens, des Arbeitens und des Handelns, sondern stärkt auch die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Zur Städtebauförderung gehören neben dem Programm *Soziale Stadt* auch die Programme *Stadtumbau*, *Städtebaulicher Denkmalschutz* und die Förderung kleinerer Städte und Gemeinden sowie das Programm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*. Das Programm *Soziale Stadt* gehört zu den älteren Programmen. Es hat jedoch bis heute hohe Aktualität. In diesem Artikel soll ein kurzer Überblick über die Entwicklung des Programms *Soziale Stadt* von seinem Beginn bis heute gegeben werden. Hierzu führe ich zunächst in die Grundzüge des Programms ein, folgend werden die wichtigsten

Errungenschaften und Entwicklungen dargestellt. Abschließend erfolgt ein kurzer Ausblick.

Das Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt

Das Programm *Soziale Stadt* wurde erstmals 1999 zunächst unter dem Titel „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ aufgelegt. Im Fokus stand die Förderung solcher Stadt- und Ortsteile, in denen sich städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Problemlagen überlagern und zu einer vielfach beobachteten Abwärtsspirale führen. Im Jahr 2004 wurden mit § 171e Baugesetzbuch (BauGB) entsprechende Vorschriften über Maßnahmen der *Sozialen Stadt* in das besondere Städtebaurecht eingefügt.

Das Programm hatte von Beginn an den Anspruch, ein vernetztes, fachübergreifendes Vorgehen im Sozialraum anzustoßen sowie eine intensive Aktivierung und Beteiligung aller lokalen Akteure, insbesondere der Bewohnerinnen und Bewohner im Quartier, zu ermöglichen. Mit diesem Ansatz wurde zugleich fachpolitisches Neuland betreten. Die Verzahnung von unterschiedlichen Fachpolitiken in einem integrierten Stadtentwicklungsansatz und mit einem Quartiersmanagement hat innerhalb und außerhalb der planenden Verwaltung zu neuen Verfahren, Kooperationen, Formen der Bürgerbeteiligung, aber auch zu innovativen Fördermaß-

nahmen der Quartiersentwicklung geführt. Mit dem Programm werden Investitionen in das Wohnumfeld, in die soziale Infrastruktur und in die Qualität des Wohnens getätigt, die für mehr Generationengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit im Quartier sorgen und die Chancen der Bewohnerinnen und Bewohner auf Teilhabe und Integration verbessern sollen. Ziel ist es, lebendige Nachbarschaften zu befördern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Entsprechend der jährlich abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern wird eine Vielzahl von Maßnahmen gefördert, so z. B.:

- Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes, um das Gebiet städtebaulich aufzuwerten, die Wohn- und Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner zu steigern, die Bildungschancen und die Wirtschaftskraft im Quartier zu verbessern und die Sicherheit und Umweltfreundlichkeit zu erhöhen;
- Verbesserung kinder-, familien- und altengerechter sowie weiterer sozialer Infrastrukturen, um die Nutzungsvielfalt im Stadtteil zu erhöhen und den Zusammenhalt zu stärken;
- Verbesserung der städtebaulichen Rahmenbedingungen zur Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und von Menschen mit Migrationshintergrund;
- Umsetzung von Grün- und Freiräumen sowie von Maßnahmen der Barrierefreiheit bzw. -reduzierung;
- Koordinierung der Vorbereitung, Planung und Umsetzung der Maßnahmen im Gebiet sowie Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger (auch „Tag der Städtebauförderung“) und Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements, Erarbeitung und Fortschreibung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts.

Die zu fördernden Maßnahmen werden durch die am Programm teilnehmenden Kommunen in der Regel aus integrierten Stadtentwicklungskonzepten entwickelt und abgeleitet. Die jeweiligen Fördermaßnahmen werden gemäß den spezifischen Städtebauförderrichtlinien durch die Länder hinsichtlich ihrer Förderfähigkeit und -würdigkeit geprüft und zu einem jeweiligen Jahresprogramm zusammengefasst, welches die Länder dann dem Bund zuleiten. Die vorgeschlagenen Gesamtmaßnahmen nimmt der Bund nach Prüfung in sein Bundesprogramm auf. In der Regel tragen Bund, Länder und Kommunen je ein Drittel. Durch die Kofinanzierung aller Beteiligten entsteht eine gemeinsame Verantwortung. Zudem entsteht eine hohe ökonomische Wirkung, denn die Städtebaufördermittel von Bund und Ländern stoßen das Siebenfache an privaten und öffentlichen Investitionen an.

Bislang wurden insgesamt 716 Gesamtmaßnahmen in 419 Städten und Gemeinden in das Bund-Länder-Programm aufgenommen (Stand 31.12.2015). Im Koali-

tionsvertrag haben sich die Regierungsparteien darauf verständigt, das Programm *Soziale Stadt* „im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration“ fortzuführen. Dementsprechend wurden die Bundesmittel gerade für das Programm *Soziale Stadt* wesentlich erhöht: von 40 Mio. Euro auf 150 Mio. Darüber hinaus bildet es „die Grundlage für eine ressortübergreifende Strategie ‚Soziale Stadt‘, mit der (...) additiv Fördermittel aus Programmen anderer Ressorts in Gebieten mit erhöhten Integrationsanforderungen“ gebündelt werden sollen.¹

Grundsätzlich lässt sich heute konstatieren, dass sich die wesentlichen Instrumente des Programms *Soziale Stadt*, die im Folgenden näher beschrieben werden, im Verlauf der Programmumsetzung bewährt und etabliert haben. Zudem hat das Programm das Verwaltungshandeln in vielen programmumsetzenden Kommunen verändert.

Integrierter Politikansatz

Da die städtebaulichen Probleme in Verbindung mit den sozioökonomischen Problemen der benachteiligten Stadt- und Ortsteile oft sehr vielschichtig sind, bedarf es als Grundlage der Arbeit in den Programmgebieten der *Sozialen Stadt* integrierter Entwicklungskonzepte. Diese sollen auf einer Analyse der Herausforderungen und Potenziale des Quartiers basieren (Sozialraummonitoring). Sie sind auf Fortschreibung angelegte Umsetzungskonzepte, die auch zur Steuerung und Abstimmung der Maßnahmen im Fördergebiet dienen, um die Ressourcen zu bündeln sowie eine fachübergreifende Kooperationen und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung vor Ort einzufordern. Die integrierten Entwicklungskonzepte sind Fördervoraussetzung. Wichtige Partner und Akteure für die soziale Stadtentwicklung vor Ort sind beispielsweise Vereine, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Wohnungsunternehmen, Ehrenamtliche, (Bürger-)Stiftungen, Jobcenter, lokale oder regionale Unternehmen etc. Eine zentrale Rolle spielt zudem seit den Ursprüngen des Programms die Beteiligung der Quartiersbevölkerung bei der Entwicklung der Konzepte.

Von Bedeutung ist ferner, dass die in den Konzepten aufgeführten integrierten Handlungserfordernisse in gesamtstädtische Strategien und Konzepte eingebunden werden (Gegenstromprinzip). Dies gilt gerade auch für gesamtstädtische Integrations- oder Demografiekonzepte.

Die integrierten Entwicklungskonzepte haben sich inzwischen in der Programmumsetzung ganz im Sinne des „lernenden Programmansatzes“ etabliert. Nach einer Umfrage unter den Programmkommunen im

¹ Vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, Berlin 2013; S. 82.



Ein zum Verweilen einladender Brückenpark mit angrenzender Schrägseilbrücke im Stadtzentrum von Raunheim

Programmjahr 2013 verfügten 86,8% der befragten Fördergebiete über ein solches Konzept.² Zudem lässt sich konstatieren, dass der fachübergreifende Handlungsansatz auch in die anderen Städtebauförderprogramme Eingang gefunden hat.

Letztlich können die Städtebaufördermittel allein nicht alle Maßnahmen des integrierten Handlungsansatzes finanziell abdecken – dies gilt vor allem für ergänzende Projekte im sozial-integrativen Bereich, die ein wichtiger Bestandteil der Stadtteilentwicklung sind. Das Programm *Soziale Stadt* ist auch deshalb bewusst auf ressortübergreifende Zusammenarbeit mit Programmen aus anderen Politikbereichen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene angelegt, z. B. mit den Politikbereichen Bildung, Integration, Gesundheitsförderung, Stärkung der lokalen Ökonomie, Ausbildung und Beschäftigung.

Ziel ist, diese Kooperationen weiter auszubauen, z. B. mit der verstärkten Einbindung von Stiftungen und privaten Unternehmen. Vorrangig gefördert werden deshalb seit 2012 städtebauliche Gesamtmaßnahmen, die im Fördergebiet mit Dritten kooperieren. Dabei soll es um eine sinnvolle Ergänzung der öffentlichen Mittel

gehen und nicht um deren Ersetzung. Wie das funktionieren kann, wurde im Rahmen eines Forschungsfeldes des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ in acht Modellkommunen erfolgreich erprobt. Aus den Erfahrungen des Projekts „Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung“ ist ein Leitfaden für Kommunen entstanden, der Möglichkeiten und Grenzen aufzeigt.³

Der Kern des integrierten Ansatzes – das Quartiersmanagement

Um das vernetzte und koordinierte Vorgehen vor Ort gewährleisten zu können und die Menschen zum Mitwirken zu gewinnen, braucht es effiziente Prozesssteuerung und Netzwerkarbeit im Quartier. Deshalb kann im Rahmen der Umsetzung des Programms *Soziale Stadt* auch ein Quartiersmanagement als investitions-vorbereitende und -begleitende Maßnahme installiert werden. Das Quartiersmanagement hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Ressourcen und Akteure vor Ort, wie z. B. die Verwaltung, Wirtschaft und lokale Vereine, zu bündeln und für ein gemeinsames Ziel einzusetzen.

² BBSR (Hrsg.) (2015): ExWoSt-Studie „Grundlagen zur Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt“.

³ BMUB (Hrsg.) (2015): Benachteiligte Quartiere gemeinsam unterstützen – Eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis zur Zusammenarbeit mit Unternehmen und Stiftungen. Berlin.

Auch wird eine Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner an der sozialen Quartiersentwicklung meist durch das Quartiersmanagement organisiert. Langfristig soll dabei die Entwicklung von Verantwortung für das eigene Stadtquartier mit dem Ziel gestärkt werden, selbsttragende Bewohnerstrukturen zu schaffen.

Auch das Quartiersmanagement hat sich im Rahmen der Umsetzung des Programms *Soziale Stadt* inzwischen etabliert und ist in allen Ländern Bestandteil der Förderung für die *Soziale Stadt*. Für das Quartiersmanagement gilt dasselbe wie für die integrierten Entwicklungskonzepte: vergleichbare Managementstrukturen haben auch Eingang in die anderen Städtebauförderprogramme gefunden. Darüber hinaus wird das Instrument auch zunehmend in anderen Politikbereichen in ähnlicher Weise angewandt oder eingefordert, beispielsweise bei der Anpassung von Quartieren an den demografischen Wandel.

Aufgrund unterschiedlicher Vorgaben in den auf der Grundlage der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung verankerten Richtlinien der Länder und aufgrund der unterschiedlichen Erfahrungen in der Programmumsetzung haben sich die Aufgaben des Quartiersmanagements vor Ort in den bisherigen Jahren der Programmumsetzung unterschiedlich entwickelt. Das Programm *Soziale Stadt* wird auch künftig den integrierten, sozialraumorientierten Ansatz weiter ausbauen. Dazu ist weiterhin ein effizientes und zielgerichtetes Quartiersmanagement erforderlich. Der Bund hat deshalb aktuell die Erarbeitung eines Leitfadens in Auftrag gegeben, mit dem die verschiedenen Erfahrungen vor Ort aufgearbeitet werden und der eine Orientierung für die kommunale Praxis geben soll.

Verfügungsfonds

Ein weiterer Meilenstein in der Programmumsetzung sind die Verfügungsfonds. Diese geben den Akteuren die Möglichkeit, über kleine Budgets eigenverantwortlich zu entscheiden und schnell sichtbare Projekte für den Stadtteil umzusetzen. Obwohl es sich um vergleichsweise geringe Summen handelt, versetzen die Verfügungsfonds die Akteure vor Ort doch in die Lage, selbstständig Projekte umzusetzen. Damit sind sie ein wichtiges Instrument der Beteiligung. Sie sind zugleich in besonderer Weise geeignet, bürgerschaftliches Engagement zu aktivieren und es gewinnbringend in die Entwicklung der jeweiligen Stadtentwicklungsprojekte einzubringen. Zudem unterstützen sie auch das gemeinschaftliche Handeln mit privaten Dritten. Die Verfügungsfonds haben ebenfalls in unterschiedlicher Weise Eingang in andere Städtebauförderprogramme gefunden.

Aktuelle und künftige Herausforderungen

Das Programm *Soziale Stadt* ist 1999 mit dem Ziel gestartet, der drohenden Abwärtsspirale in vielen Stadtteilen entgegenzuwirken. Dies ist vielerorts auch gelungen. Gleichzeitig wirkt sich der gesellschaftliche und ökonomische Wandel in den Städten und Gemeinden Deutschlands nach wie vor sehr unterschiedlich aus. Neben prosperierenden Stadtteilen von hoher Qualität gibt es auch Quartiere, in denen sich städtebauliche, wirtschaftliche und soziale Probleme konzentrieren. Bauliche Mängel an Gebäuden und im Wohnumfeld gehen oft einher mit unzureichender Infrastruktur, Arbeitslosigkeit, niedrigem Einkommen und fehlenden Schul- und Bildungsabschlüssen der Bewohnerinnen und Bewohner. Es ist davon auszugehen, dass sich die besonderen Problemlagen auch künftig in einigen Städten bzw. Stadtteilen konzentrieren. Das Programm hat mit seinem integrierten Ansatz deshalb nach wie vor – und angesichts neuer Herausforderungen vielleicht mehr denn je – seine Berechtigung.

So mangelt es oft gerade in sozial und wirtschaftlich benachteiligten Quartieren an attraktiven, wohnungsnahen Frei- und Grünflächen. Dies geht häufig einher mit negativen und damit gesundheitsrelevanten Umwelteinflüssen. Daher ist eine Verbesserung der Umweltgüte durch ein attraktives Angebot an Grün- und Freiräumen im Stadtteil von hoher Bedeutung. Grün- und Freiflächen, wie beispielsweise Gemeinschaftsgärten, sind „Stadtteilzentren unter freiem Himmel“ und fördern nachbarschaftliche Begegnung und interkulturellen Austausch. Und Grün vor der Haustür als Raum für Bewegung und Spiel ist auch ein Beitrag zur Gesundheitsprävention, außerdem fördert es Umweltbildung und Naturerfahrung. Attraktive, wohnungsnaher Grün-, Frei- und Spielflächen leisten deshalb einen wichtigen Beitrag zur Umweltgerechtigkeit und damit zur sozialen Quartiersentwicklung. Das ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass dieses Handlungsfeld in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015 gestärkt wurde.

Mit der Migration von Flüchtlingen nach Deutschland sind zudem die Integrationsherausforderungen in den Städten und Gemeinden weiter gestiegen. In der Nachbarschaft, im Quartier entscheidet sich letztlich, ob eine Gesellschaft zusammenhält und ob Integration und Teilhabe gelingen. Deshalb ist Integration auch immer Thema einer sozialen Stadtentwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund geht es auch darum, den gesellschaftlichen Wandel aus stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Sicht mitzugestalten und den sozialen Zusammenhalt in den Städten und Quartieren zu wahren. Die Handlungserfordernisse und die Handlungsspielräume sind in diesem Prozess derzeit noch nicht abschließend geklärt.

Fest steht jedoch, dass soziale Stadtentwicklung und Integration immer auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sind: von Bund, Ländern, Kommunen, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und privaten Initiativen. Die derzeitige Diskussion der Stadtentwicklungspolitik orientiert sich eher an sektoralen Problemen und Lösungsstrategien der notwendigen kurzfristigen Unterbringung. Eine ganzheitliche Betrachtung der Prozesse steht überwiegend noch aus. Die vorhandenen Netzwerke und Strukturen der *Sozialen Stadt*, insbesondere in Verzahnung mit dem Quartiersmanagement, bieten hier wichtige Verknüpfungspunkte.

Dennoch müssen bestehende Konzepte immer wieder überprüft und weiterentwickelt werden. Das gilt auch für die *Soziale Stadt* als ein lernendes Programm. Nach der ersten bundesweiten Zwischenevaluierung 2004 wird das Programm derzeit wiederum evaluiert. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2016 vorliegen.

Ausblick

Im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Aufgabenstellung wird der Bund die benachteiligten Quartiere auch weiterhin finanziell mit Mitteln der Städtebauförderung unterstützen. Wie im Koalitionsvertrag vereinbart, wird derzeit eine ressortübergreifende *Strategie Soziale Stadt* erarbeitet, mit der die fachübergreifende Zusammenarbeit und damit die soziale Stadtteilentwicklung in den Quartieren noch besser unterstützt werden soll. Dazu gehören das Know-how und Fördermittel anderer Ressorts, z. B. aus dem Europäischen Sozialfonds, die ergänzend in die Programmgebiete gelenkt werden sollen. Die Bündelung von Bundesmitteln im Quartier wird beispielsweise bereits mit dem ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) unterstützt. Das bewährte Programm unterstützt die Chancen der Bewohnerinnen und Bewohner auf Arbeit und Ausbildung und stärkt die lokale Ökonomie in den Gebieten der *Sozialen Stadt*. Aktuell können 74 Kommunen bis 2018 gefördert werden.

Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat das BMUB außerdem das ESF-Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ gestartet. Das Programm setzen beide Ministerien gemeinsam – im Sinne der ressortübergreifenden *Strategie Soziale Stadt* – um. Es kommt für Jugendliche (bis 26 Jahre) mit Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule zum Beruf in benachteiligten Stadtteilen zum Einsatz, auch in Fördergebieten der *Sozialen Stadt*. Die Projekte in rd. 180 Modellkommunen haben Anfang 2015 begonnen.

Nicole Graf hat Politische Wissenschaft, Rechtswissenschaften und Neuere Geschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn studiert. Ab 2003 arbeitete sie zunächst beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, seit 2013 ist sie beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) tätig. Seit 2009 ist sie als Referatsleiterin für das Programm Soziale Stadt zuständig.

Kontakt:

Nicole Graf
 ☎ 030 18 305-4940
nicole.graf@bmub.bund.de

