
Die Verstetigung der Sozialen Stadt

Vorbemerkung

Das seit 1999 existierende Bundes-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ und die daraus kofinanzierten Länderprogramme haben ausdrücklich Modell- und Impulscharakter, d.h., die einzelnen Gebiete (447 in 285 Gemeinden; Stand: Dezember 2006) können nur für einen *begrenzten* Zeitraum gefördert werden. Seit 2006 ist dies sogar im Grundgesetz festgeschrieben: „... Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten (Artikel 104b, Absatz 2).“ Für etliche Stadtteilprogramme mit langen Laufzeiten stellt sich deshalb – neben der Notwendigkeit systematischer Monitoring- und Controllingverfahren für die örtlichen Entwicklungsprozesse – die Frage, wie die erreichten positiven Veränderungen in den Programmgebieten angesichts der in Teilen durchaus weiter bestehenden Handlungsbedarfe auch über das Ende der Förderung hinaus gesichert werden können („Verstetigungsproblematik“).

Von Seiten des Bundes und der Länder gibt es hierzu bislang weder verbindliche Vorgaben noch konzeptionelle Hilfen. Auch in der Fachliteratur wird dieser Aspekt erst in letzter Zeit systematischer behandelt (vgl. dazu die Literaturhinweise am Ende des Beitrags). Die momentan wohl umfassendste Darstellung der Verstetigungsdebatte findet sich in der Dokumentation zur Tagung „Kontinuität in der Sozialen Stadt – Welche Per-

spektive hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung?“, die im Mai 2006 in Gelsenkirchen stattfand (vgl. Städtenetz Soziale Stadt NRW 2006). Die dort versammelten Diskussionsbeiträge aus Praxis und Wissenschaft lassen zwei zentrale Argumentationslinien erkennen, für die sich im Sprachgebrauch der Europäischen Union die Begriffe *Anchoring* und *Mainstreaming* eingebürgert haben (vgl. Helfen u.a. 2005). Bei der ersten Linie geht es im Wesentlichen um die Sicherung der Projekterfolge in den einzelnen Gebieten nach dem Auslaufen der Sonderförderung, während die zweite, sehr viel weiter reichende Argumentationslinie auf die Etablierung einer ressortübergreifenden Sozialen-Stadt-Politik als gesamtstädtische Daueraufgabe abzielt.

„Anchoring“ – Die Verstetigung der Sozialen Stadt im engeren Sinne

In Bezug auf die angestrebte Nachhaltigkeit der Erfolge in den einzelnen Programmgebieten (*Anchoring*) werden sechs Strategieelemente (siehe im Folgenden 1.–6.) als besonders wichtig eingeschätzt. Deren jeweilige Konkretisierung und Gewichtung können sinnvoll nur vor Ort geschehen („lokale Maßarbeit“). Dabei ist es auch keineswegs notwendig, sämtliche Projekte und Strukturen zu erhalten, die im Rahmen der Stadtteilprogramme initiiert wurden. Angesichts knapper personeller und finanzieller Ressourcen sollten sich Kommunen und beteiligte Akteure stattdessen vielmehr auf die jeweiligen Hauptfaktoren der Gebietsentwicklung konzentrieren.

1. Die Verstetigungsthematik frühzeitig und öffentlich diskutieren!

Soziale-Stadt-Programme sind per Definition (s.o.) zeitlich begrenzte staatliche Interventionsinstrumente zur Stabilisierung ausgewählter benachteiligter Stadtgebiete. Um bei der Bevölkerung und den beteiligten Projektträgern keine falschen Erwartungen aufkommen zu lassen, sollten die Kommunen diese Endlichkeit der Stadtteilprogramme und der daraus resultierenden finanziellen Förderung offensiv und möglichst frühzeitig klarstellen. Spätestens zwei Jahre vor dem voraussichtlichen Programmende sollten die verantwortlichen Akteure zudem eine stadtteilweite Diskussion darüber organisieren, welche Ziele mit den Erneuerungsaktivitäten erreicht wurden und wie die positiven Veränderungen in den Gebieten langfristig gesichert werden können.

2. Die sozialen Ressorts in die Programmsteuerung einbeziehen!

Die bisherigen Erfahrungen mit Sozialen-Stadt-Programmen zeigen, dass die Kontinuität der örtlichen Entwicklungsprozesse in der Regel besser gewahrt werden kann, wenn in den beteiligten Kommunen neben dem Planungs- und Bauressort auch die Sozialressorts von Beginn an eine starke, eventuell auch federführende Rolle bei der Programmplanung und -umsetzung inne haben. Bei der Konzipierung der Programme sollte deshalb immer auf eine zumindest gleichberechtigte Einbindung dieser beiden Ressortbereiche in die jeweiligen Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen geachtet werden. So erhöhen sich die Chancen, dass wesentliche Teile der sozial-integrativen Akti-

vitäten auch über das Programmende hinaus fortgesetzt werden können.

3. Die neu geschaffenen Projekte und Angebote sichern!

Mit Hilfe der Stadtteilprogramme wird in den Soziale-Stadt-Gebieten eine Vielzahl von Projekten, Maßnahmen und Angeboten initiiert und (ko)finanziert. Deren Bandbreite reicht von baulichen Maßnahmen im öffentlichen Raum über zusätzliche Infrastruktureinrichtungen bis hin zu sozial-integrativen Maßnahmen und Angeboten. Erfahrungsgemäß fehlen jedoch häufig belastbare Finanzierungs- und Betriebskonzepte, die auf Dauer ohne Sondermittel aus der Städtebauförderung auskommen. Solche Konzepte zu erarbeiten gehört deshalb zu den Schlüsselaufgaben der Städte, die möglichst frühzeitig und gemeinsam mit den jeweiligen Trägern angegangen werden sollten.

4. Tragfähige Kooperations- und Netzwerkstrukturen entwickeln!

Ein wesentliches Strukturmerkmal gebietsbezogener Handlungsprogramme ist die Existenz leistungsfähiger lokaler Kooperationsgremien und Netzwerke (Runde Tische, Stadtteilkonferenzen, Werberinge usw.). Diese Akteursrunden tragen in unterschiedlicher Weise dazu bei, Informationen zu vermitteln, Beteiligung zu ermöglichen, Projekte und Angebote abzustimmen sowie Entscheidungen der kommunalen Politik vorzubereiten. In einigen Gebieten nehmen sie sogar Aufgaben der Programmplanung und -steuerung wahr. Für die Kontinuität der lokalen Entwicklungsprozesse ist es unverzichtbar, die wichtigsten dieser Strukturen über die Laufzeit der Stadtteilprogramme hinaus aufrecht zu erhalten. Dafür ist wiederum häufig ein Mindestmaß an professioneller Koordination und Moderation erforderlich, das durch kommunale Stellen oder durch beauftragte externe Akteure sichergestellt werden muss.

5. Die bewohnerschaftliche Selbstorganisation unterstützen!

In vielen Soziale-Stadt-Gebieten nehmen bürgerschaftliche Vereine und Initiativen eine zunehmend wichtige Rolle im öffentlichen Leben ein, indem sie z.B. in eigener Regie Quartierfeste durchführen, Begegnungsstätten betreiben oder Stadtteilzeitungen herausgeben. Diese Gruppierungen zu stabilisieren ist für die angestrebte Verstetigung der Gebietsentwicklung von erheblicher Bedeutung. Gerade in benachteiligten Quartieren benötigen Bürgerengagement und bewohnerschaftliche Selbstorganisation aber oftmals eine dauerhafte Unterstützung und Begleitung. Je nach Situation kann es hier z.B. sinnvoll sein, Räumlichkeiten bereitzustellen oder Beratungs- und Fortbildungsangebote zu schaffen. Im Zuge ihrer Verstetigungsbemühungen sind die Kommunen gefordert, diese Leistungen entweder selbst zu erbringen oder dafür private Kooperationspartner (Wohnungsgesellschaften, Wirtschaftsunternehmen, Stiftungen usw.) zu gewinnen.

6. Eine dezentrale Koordinations- und Managementfunktion beibehalten!

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung integrierter Stadtteilprogramme ist das Vorhandensein einer dezentralen Steuerungs- und Koordinationsinstanz, in der Regel als „Stadtteilmanagement“ oder „Quartiermanagement“ bezeichnet. Zu den Aufgaben dieser intermediären Organisationen gehören u.a. die Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung, das Initiieren und Entwickeln von Projekten sowie die Moderation der örtlichen Erneuerungsprozesse. In den meisten Soziale-Stadt-Gebieten bleibt ein Mindestbedarf an solchen Managementleistungen auch nach Ende der Sonderförderung bestehen. Dort sollte deshalb zumindest für eine Übergangszeit eine entsprechende „Nachsorge“-Funktion (z.B. in Form einer festen Anlaufstelle) erhalten

bleiben oder neu eingerichtet werden. Für deren Ausstattung und Finanzierung tragen die Kommunen als zentrale Akteure der Stadtteilprogramme die Hauptverantwortung. Wichtige Potenziale und Anknüpfungsmöglichkeiten bieten in diesem Zusammenhang auch die derzeit vielerorts neu entstehenden Familienzentren, Stadtteilschulen, Integrationsagenturen, Mehrgenerationenhäuser und vergleichbare quartiersbezogene Einrichtungen.

„Mainstreaming“ – Die Verstetigung der Sozialen Stadt im weiteren Sinne

Die Bearbeitung der Verstetigungsfrage aus der Binnenperspektive einzelner Stadtteilprogramme (*Anchoring*) ist eine wichtige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzung, um die anspruchsvollen Ziele der Sozialen Stadt zu verwirklichen. Denn ungeachtet aller Erfolge sind diese Programme lediglich zeitlich befristete „Sonderprojekte“ jenseits der normalen Verwaltungsstrukturen, in denen integrierte und sozialraumorientierte Arbeitsweisen nach wie vor die Ausnahme darstellen. Zusätzlich zu den programmbezogenen Verstetigungsmaßnahmen ist deshalb ein sehr viel weiter reichender Schritt erforderlich: die Implementation einer ressortübergreifenden Soziale-Stadt-Politik als gesamtstädtische Daueraufgabe (*Mainstreaming*) (siehe im Folgenden 1.-4.)

1. Soziale-Stadt-Politik zu einer gesamtstädtischen Daueraufgabe machen!

Benachteiligte Stadtgebiete erfüllen trotz ihrer vielfältigen Belastungen eine unverzichtbare Integrationsfunktion für die jeweilige Gesamtstadt, denn sie bieten nicht nur vielen Zuwanderern eine erste Adresse, sondern dienen auch einem Großteil der sonstigen einkommensschwachen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen als Wohnstandorte. Die Kommunen (aber auch Bund und Länder) stehen deshalb in der Pflicht,

alles dafür zu tun, um die Lebensverhältnisse in *sämtlichen* dieser Gebiete nachhaltig zu verbessern und ein weiteres Voranschreiten sozial-räumlicher Spaltungsprozesse zu verhindern. Dafür ist es allerdings erforderlich, dass die Spitzen von kommunaler Politik und Verwaltung diese Aufgabe mit Priorität angehen und die entsprechenden konzeptionellen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen schaffen. Das wiederum heißt: Die Soziale-Stadt-Politik muss den bisherigen Status eines Sonderprojekts der Städtebauförderung ablegen und zu einer gesamtstädtischen und ressortübergreifenden Daueraufgabe werden.

2. Eine explizite Sozialraumorientierung des Verwaltungshandelns einführen!

Ein Schlüsselement des neuen Politikmodells besteht darin, im kommunalen Verwaltungshandeln – zusätzlich zu dem nach wie vor sinnvollen Ressortprinzip – eine explizite „Sozialraumorientierung“ zu verankern (vgl. dazu u.a. Budde/Früchtel/Hinte 2006; Hinte/Treeß 2007; Städte-Netzwerk 2001). Denn nur so wird es möglich sein, die regulären Ressourcen der einzelnen Fachressorts (v.a. Kinder- und Jugendhilfe, Schule und Bildung, Soziales, Gesundheit, Arbeit und Wirtschaft, Wohnen und Stadtplanung) gezielter und effektiver als bislang für die Stabilisierung der benachteiligten Stadtgebiete einzusetzen und auch die Träger der freien Wohlfahrtspflege für vergleichbare Arbeitsweisen zu gewinnen. Zu den wichtigsten Strukturmerkmalen einer solchen Sozialraumorientierung gehören insbesondere:

- Ausrichtung sämtlicher Erneuerungsaktivitäten an den Interessen und Ressourcen der örtlichen Bevölkerung;
- klare und politisch legitimierte Ziele (integrierte Handlungskonzepte) für die Entwicklung der einzelnen Stadtgebiete;

- konsequente Berücksichtigung dieser Ziele bei den Regelaktivitäten der relevanten Verwaltungsressorts;
- gebietsbezogene Vernetzung und Koordination der verschiedenen sozialpolitischen Hilfesysteme;
- Aufbau flexibler und ressortübergreifender „Gebietsteams“ – möglichst unter Einbezug von freien Trägern – als Motoren und Koordinatoren der örtlichen Erneuerungsprozesse;
- gebietsbezogene Bündelung eines Teils der Haushaltsmittel aus den Fachressorts.

3. Lokale Partnerschaften mit privaten Akteuren gezielt stärken!

Um Soziale-Stadt-Politik als gesamtstädtische und ressortübergreifende Daueraufgabe erfolgreich zu verankern sind die Kommunen zudem in starkem Maße auf die Zusammenarbeit mit Wohnungsgesellschaften, Wirtschaftsunternehmen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchengemeinden, bürgerschaftlichen Initiativen, Stiftungen und anderen nicht-staatlichen Akteursgruppen angewiesen. In den letzten Jahren haben sich hier bereits vielerorts formelle und informelle (lokale) Partnerschaften herausgebildet. Die Kommunen sollten solche Partnerschaften als ein wichtiges Zukunftspotenzial begreifen und im Sinne einer „Urban-Governance“-Strategie aktiv pflegen und ausbauen – nicht zuletzt lassen sich so zusätzliche Ressourcen für die örtlichen Entwicklungsprozesse erschließen.

4. Sozialraum-Monitoring und Wirkungskontrolle systematisch einführen!

Eine unverzichtbare Voraussetzung für diese umfassende (integrierte) Soziale-Stadt-Politik ist schließlich der Aufbau eines kontinuierlichen, nach Stadtteilen und Wohnquartieren differenzierenden „Sozialraum-Monitorings“ in Verbindung mit prozessbegleitenden Controlling- und Evaluationsverfahren für die einzelnen

Handlungsprogramme. Solche Instrumente stellen auf kommunaler Ebene bislang noch die Ausnahme dar, obwohl inzwischen etliche, v.a. ausländische Beispiele zeigen, dass dadurch Effektivität und Zielgenauigkeit gebietsbezogener Erneuerungsaktivitäten erheblich verbessert werden können. Unterstützt durch einen sanften (eventuell förderrechtlich bewehrten) Druck von Bund und Ländern sollten die Kommunen deshalb im Rahmen ihrer Soziale-Stadt-Politik professionelle Monitoring- und Controllingstrukturen einrichten, um Gebiete mit problematischen Entwicklungstendenzen frühzeitig zu identifizieren und ihre diesbezüglichen Stabilisierungsmaßnahmen ziel- und ergebnisorientiert zu steuern (vgl. dazu u.a. Becker 2003; ILS 2004; Zimmer-Hegmann / Sucato 2005). Aus diesen Analysen lassen sich außerdem begründete Hinweise darauf ableiten, ob die strategischen Ziele der jeweiligen Interventionen bereits erreicht wurden oder ob die zu Beginn festgestellten besonderen Handlungsbedarfe weiterhin bestehen.

Literatur

- Austermann, Klaus / Ruiz, Marcelo / Sauter, Matthias (2002): Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung – Gelsenkirchen-Bismarck / Schalke-Nord (Hrsg.: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW gemeinsam mit AGB – Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund), ILS-Schriftenreihe 186, Dortmund.
- Becker, Heidede (2003): Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring, in: Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt, Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bundesländer-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin, S. 208–225.
- Budde, Wolfgang / Früchtel, Frank / Hinte, Wolfgang (2006) (Hrsg.): Sozialraumorientierung, Wege zu einer veränderten Praxis, Wiesbaden.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik, Bundestransferstelle Soziale Stadt (2006):

Verstetigungsansätze zum Programm Soziale Stadt, Berlin.

Farwick, Andreas / Petrowsky, Werner / Güntner, Simon (2005): Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ und „Soziale Stadt“ in Bremen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3 (2005), S. 147–157.

Helfen, Thomas / Henkel, Knut / Kast, Alexandra / Schammer, Brigitte / Schümer-Strucksberg, Monica / Walther, Uwe-Jens (2005): Sozialorientierte Stadterneuerungspolitiken in Europa. Beispiele aus dem Forschungsverbund ENTRUST, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3 (2005), S. 159–173.

Hinte, Wolfgang / Treeß, Helga (2007): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik, Weinheim und München.

ILS NRW – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (Hrsg.) (2004): Handbuch Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW, ILS-Schriftenreihe 194, Dortmund.

Kamp-Murböck, Marion (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Erste Erkenntnisse aus Nordrhein-Westfalen, in: Regiestelle E&C der Stiftung SPI (2006) (Hrsg.): Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Perspektiven von Quartiersentwicklung und Lokalem Aktionsplan in E&C-Gebieten, Dokumentation der E&C-Zielgruppenkonferenz der Quartiersmanager/innen vom 26. und 27.04.2006, Berlin, S. 49–53.

Mayer, Hans-Norbert (2004): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation 2003 in acht Quartieren. Ein Gutachten der Arbeitsgruppe Stadtforschung an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Hamburg, S. 77–83.

Sauter, Matthias / Ruiz, Marcelo (2006): Soziale Stadtentwicklung: Daueraufgabe ohne Dauerlösung, in: Städtenetz Soziale Stadt NRW (Hrsg.) (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektive hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung? Dokumentation zur Tagung am 15./16.05.2006 in Gelsenkirchen, Dortmund, S. 87–95.

Sauter, Matthias (2001): Verstetigung – aber wie? Integrierte Stadtteilentwicklung zwischen Sonderprojekt und Regelaufgabe der kommunalen Verwaltungen, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.) (2001): Jahrbuch Stadterneuerung 2001, Berlin, S. 109–119.

Städtenetz Soziale Stadt NRW (Hrsg.) (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektive hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung? Dokumentation zur Tagung am 15./16.05.2006 in Gelsenkirchen, Dortmund (abrufbar unter: www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/050054?id=ZB7TuYR5&mv_pc=43).

Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf (2001): Positionspapier 2001 – Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung, Essen (abrufbar unter: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=5X2EL96H>).

Walther, Uwe-Jens / Güntner, Simon (2007): Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6 (2007), Bonn, S. 349–362.

Zimmer-Hegmann, Ralf / Sucato, Evelyn (2005): Evaluation als Element des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“. Hintergrund, Konzept, Erfahrungen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3 (2005), Bonn, S. 103–112.

■ Kontakt
Marcelo Ruiz,
Stadtplaner, HIS Hochschul-
Informations-System GmbH, Hannover.
Dr. Matthias Sauter,
Raumplaner ETH und Dipl.-Geograph,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) der Universität Duisburg-Essen.

E-Mail:
ruiz@his.de
matthias.sauter@uni-duisburg-essen.de

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
D-10623 Berlin

Redaktion:

Thomas Franke (v.i.S.d.P.)
Klaus-Dieter Beißwenger

Layout und DTP:

Susanna Mayer

Redaktionskontakt:

Difu-Redaktionsgruppe
Soziale Stadt *info*
Telefon: 030/390 01-282
Telefax: 030/390 01-275
E-Mail: redaktion@sozialestadt.de
Internet: www.sozialestadt.de

Herstellung:

MercedesDruck Berlin

Abdruck:

bei Angabe der Quelle frei,
Belegexemplar erbeten.

Soziale Stadt *info* wird
auf 100-prozentigem
Recyclingpapier gedruckt.



Im Auftrag des Bundesministeriums
für Verkehr, Bau und Stadtentwick-
lung (BMVBS), vertreten durch das
Bundesamt für Bauwesen und Raum-
ordnung (BBR)