

# Offene Baustellen

## Das Programm »Die Soziale Stadt« und die sozialen Träger

■ Martin Holch

*The renewal of cities needs the participation of their residents – and it needs the engagement of social organisations.*

*La réhabilitation urbaine nécessite la participation des habitants - et l'engagement des organisations sociales.*

Martin Holch ist Mitarbeiter des Amtes für Stadtplanung und Stadterneuerung der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart. Er leitet seit dem Jahre 2003 die Durchführung des Förderprogramms »Die Soziale Stadt« für den Stuttgarter Stadtteil Rot. E-Mail [Martin.Holch@stuttgart.de](mailto:Martin.Holch@stuttgart.de)

*Die Stadterneuerung braucht die Beteiligung der Bewohnerschaft – und sie braucht das Engagement der sozialen Organisationen.*

Dass es bei uns viele Menschen mit niedrigem Einkommen gibt – das können wir finden wie wir wollen, aber wir müssen damit umgehen. Dass diesen Bevölkerungsgruppen bezahlbarer Lebensraum mit entsprechend niedrigen Investitions- und Instandhaltungskosten zur Verfügung stehen muss, dem können wir folgen. Dass aus solchen Lebensräumen Stadtteile entstanden sind, die ihre Bewohner vom Windelalter an in eine lebenslange Benachteiligung zwingen, das dürfen wir niemals akzeptieren.

Deshalb war es ein wichtiger Schritt, als Bund und Länder 1999 einen zukunftsweisenden Ansatz des Landes Nordrhein-Westfalen aufgriffen und die Städtebauförderung mit dem Programm »Die Soziale Stadt« ergänzten (siehe Kasten »Das Bund-Länder-Förderprogramm »Die Soziale Stadt««, Seite 19).

In Zielsetzung und Aufgabenverständnis dieses Förderprogramms spiegelt sich der umfassende Wandel wieder, den die Stadterneuerung in Deutschland und Europa erlebt.

### Das Arbeitsfeld der Stadterneuerung erweitert sich

Mit Städtebau und Sanierung allein ist die Stadterneuerung nicht mehr komplett. Viele Gebiete in unseren Städten brauchen eine Unterstützung und Begleitung, die über die Modernisierung von Gebäuden und die Gestaltung von Plätzen und Grünanlagen weit hinausgeht. Ohne Einbeziehung der Bevölkerung laufen die Bemühungen der Kommunen häufig ins Leere. Die Familien ziehen weg, obwohl der Spielplatz gerichtet wurde, die Einzelhändler geben auf, obwohl die Straße neu gepflastert ist, die Alten vereinsamen, ob-

wohl ein Hausaufzug nachgerüstet wurde, die Jugendlichen sind chancenlos, obwohl sie eine Halfpipe bekommen haben.

Natürlich können nicht die sozialen und kulturellen Probleme unserer Gesellschaft nicht in den Stadtteilen gelöst werden. Aber die Lösungsansätze, die sich abzeichnen, haben häufig einen lokalen Ursprung, entstehen durch das Engagement der direkt Betroffenen. Die Impulse, die unserer Gesellschaft weiterhelfen, werden nicht von den hohen politischen Gremien ausgesandt, sie werden dort bestenfalls aufgegriffen. Und die Stadterneuerung ist bei den sogenannten »sozialen Brennpunkten« häufig als erstes am »Unfallort«.

Deshalb macht es Sinn, dass die neuen gesamtheitlichen und integrativen Ansätze zur Unterstützung der Stadtteile in fast allen Kommunen an die städtebaulichen Referate angebunden sind. So wird es im Rahmen der Stadterneuerung möglich, dass sich zum Beispiel ein Wirtschaftsförderer und ein Altenhilfeplaner im Kreise ehrenamtlich aktiver Bewohner über die sinnvollsten Maßnahmen in einem überalterten Stadtteil verständigen.

### Die sozialen Unternehmen sollen sich einbringen

Die Öffnung der Städtebauförderung für alle Aspekte des Lebens in einem Stadtteil ist die richtige Antwort auf den dringenden Bedarf an Integration, Beteiligung und Nachhaltigkeit. Gleichzeitig eröffnet dieser umfassende Ansatz viele Baustellen, von denen einige noch nicht bearbeitet werden.

Das integrierte Handlungskonzept, das für jedes Gebiet der »Sozialen Stadt« im Vorfeld der Förderung erarbeitet werden muss, wird von den Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern kaum genutzt, um damit aktiv eigene Inhalte zu befördern. In der Regel beschränken sich die sozialwirtschaftlichen Beteiligten auf die Bereit-

stellung von Informationen oder Einschätzungen zu Teilaspekten der Stadtteile. Auch die Beteiligung an stadtteilbezogenen Projekten, wie zum Beispiel Maßnahmen mit Kräften des zweiten Arbeitsmarktes gehen selten auf die Initiative der Träger zurück, sondern werden von den Arbeitsgruppen und Stadtteilmanagern angeregt.

Dabei ist jede Baustelle auch eine Schnittstelle. Das Programm »Soziale Stadt« ist noch jung, der integrative Ansatz der Stadterneuerung noch kaum evaluiert. Die Fördergebiete der ersten Stunde sind noch nicht abgeschlossen und aufgehoben. Die Knochen sind noch weich. Es gibt noch viele Aufgaben, Projekte und konzeptionelle Fragestellungen, die auf ihre Pioniere warten.

Die Sozialwirtschaft geht noch sehr zurückhaltend mit dem Aufgabenfeld »Stadtteil« um. Sie reagiert nicht ablehnend, aber abwartend auf die Avancen der Stadterneuerung. Aber kaum ein privatwirtschaftliches Unternehmen kann sich heute darauf verlassen, seinen Umsatz allein mit der Versorgung von erwiesenen und bestehenden Bedürfnissen zu machen. Vielmehr werden – auch innerhalb des Kerngeschäfts – zukünftige Bedarfe ermittelt, Angebote vorentwickelt, Leistungen ausdifferenziert, potenzielle Auftraggeber und Kunden auf Versorgungs- und Dienstleistungslücken hingewiesen.

Die Unternehmen der Sozialwirtschaft scheinen grundsätzlich darauf zu warten, dass für bestimmte Ansätze Geld zur Verfügung gestellt wird, bevor sie aktiv werden. Aber musste es nicht erst ein Ei geben, damit wir ein eierlegendes Huhn bekommen? Wir können uns durchaus getrauen, zuerst die Idee zu haben und dann um Finanzierung zu werben.

## Ein Bedarfsbeispiel

Zwischen den Polen Stadterneuerung und Sozialmanagement erstrecken sich weitläufige, aber noch brachliegende Aufgabenfelder. Zur Verdeutlichung der Dimensionen sei hier das konkrete Beispiel eines grundsätzlichen und dringenden Handlungsbedarfs aufgeführt.

Die Zuwendungen der »Sozialen Stadt« sind nicht als Dauerförderung angelegt. Es wird von einer Laufzeit pro Gebiet von acht bis zehn Jahren ausgegan-

gen. Die Gebiete, die bereits zum Programmstart der »Sozialen Stadt« in die Förderung gekommen sind, befinden sich nun im siebten oder achten Programmjahr. Sie kommen jetzt in eine Phase der Evaluation, der Standortbestimmung und vor allem der Verstetigung.

Sind die lokalen Trägerschaften stabil genug, um von der Hand des Stadtteilmanagements gelassen zu werden? Sind die im Verlauf der Programmumsetzung gewachsenen Kooperationen auf Verwaltungsebene tragfähig?

Die Arbeitshilfen und Richtlinien der Länder zur Umsetzung der »Sozialen Stadt« sind im Wesentlichen auf die Implimentierung des Programms in den Stadtteilen ausgerichtet. Verfahren und Konzepte zur Verstetigung des Erreichten werden noch nicht thematisiert.

Ein Zwischenbericht des als Bundestransferstelle beauftragten Deutschen Instituts für Urbanistik vom Dezember 2005 zu Verstetigungsansätzen des Programms »Soziale Stadt« stellt fest:

- Die gewonnene Stabilität der Stadtteile kann nicht ganz ohne professionelle Unterstützung aufrechterhalten werden. Für das mit dem Quartiermanagement entwickelte bürgerschaftliche Engagement braucht es weiterhin eine Koordination und Anlaufstelle.
- Die bundesweit bisher eingeleiteten einzelnen Verstetigungsansätze sind auch wegen der Unterschiedlichkeit der Gebiete kaum miteinander zu vergleichen. Vor allem kann über die Leistungsfähigkeit der Konzepte noch nichts ausgesagt werden.

In den Fördergebieten herrscht jedoch Einverständnis darüber, dass eine Fortführung der Organisations- und Managementstrukturen, der unverzichtbaren Projekte und Maßnahmen nicht zwingend aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert werden müssen.

Es ist davon auszugehen, dass den Kommunen Mittel und Ressourcen fehlen, um ressortübergreifende Strukturen nach Wegfall der Förderung in der gleichen Intensität aufrechterhalten zu können.

Umso bedeutender wird die Unterstützung und Bündelung vor Ort. Es gibt also derzeit bundesweit und absehbar für 400 ehemalige Fördergebiete einen großen Bedarf an einer Stadtteilbetreuung, welche die mit dem Förderprogramm gesponnenen Fäden aufgreift und weiterspinn-

Das Quartiermanagement der Stadtteile wird in der Regel von Entwicklungsträgern oder kleinen Moderationsbüros im Auftrag der jeweiligen Kommunen geleistet. Diese Anbieter machen eine gute und wichtige Arbeit, doch ein »Quartiermanagement light« mit reduziertem Leistungsumfang rechnet sich für sie kaum. Anders könnte das bei den »So-wie-so-da-Trägern« aussehen. Ob mobile Jugendarbeit, Altenhilfe oder Migrationsdienste – in jedem Stadtteil der »Sozialen Stadt« gibt es Unternehmen der Sozialarbeit, die auf eine bestehende Logistik zurückgreifen können und in die Verhältnisse vor Ort eingeführt sind.

Es geht nicht darum, den Mitarbeitern noch ein weiteres Paket aufzuladen, zumal diese in der Regel nicht in den Moderations- und Steuerungstechniken ausgebildet sind, die zum Basishandwerk eines Quartiermanagements zählen. Aber der Baum, der im Stadtteil Wurzeln gefasst hat, kann einen neuen Zweig bilden.

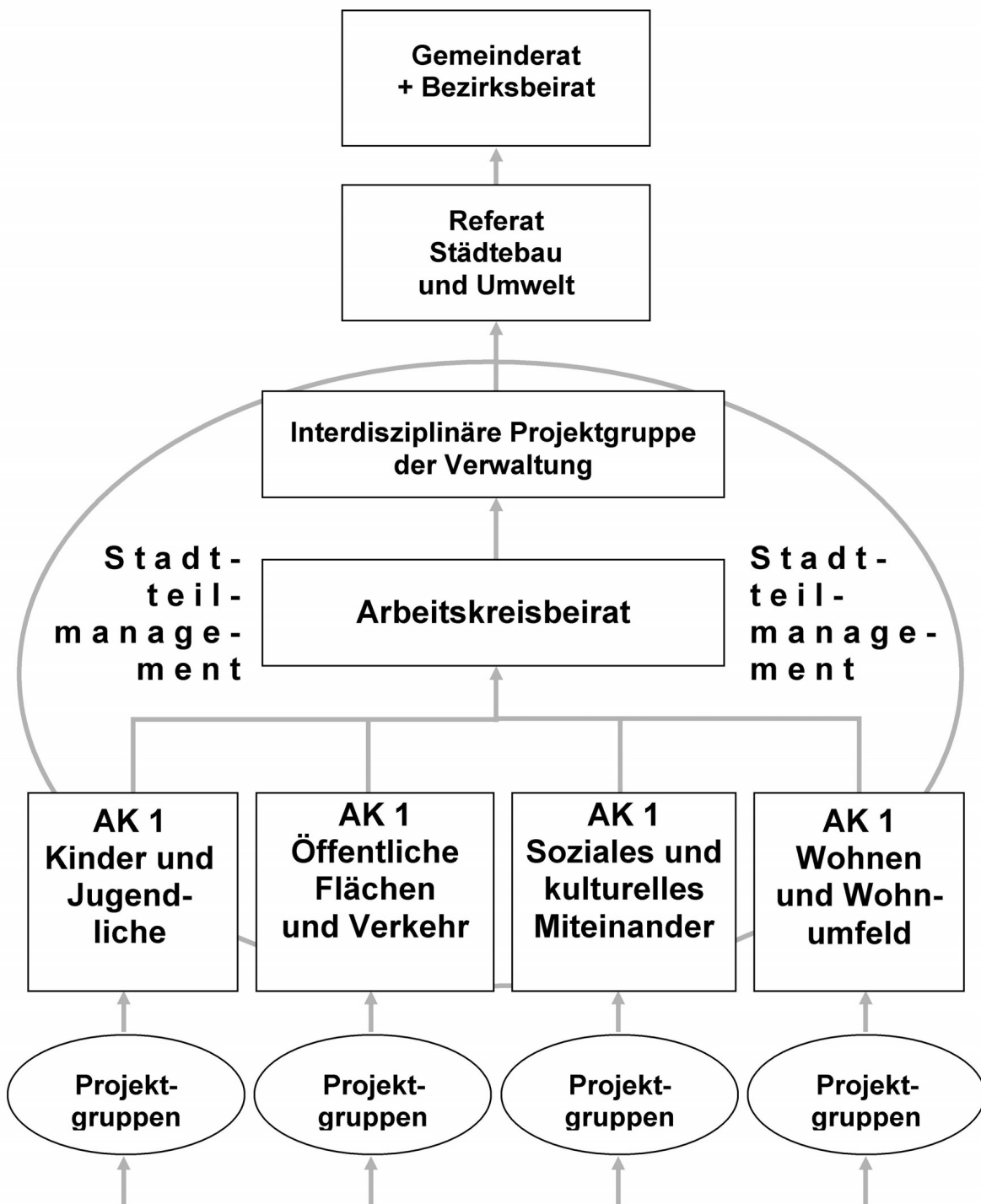
## Von der Bedarfsgruppe zum Lebensraum

Die Stadterneuerung im Sinne der »Sozialen Stadt« kann nicht zentralistisch geleistet werden. Sie muss aus den Stadtteilen heraus betrieben und befördert werden. Die Sozialunternehmen haben jetzt die Chance, vor Ort Schlüsselpositionen zu besetzen. Die Verstetigung des erfolgreichen Programms ist bundesweit eine offene Frage. Die Kommunen warten auf Lösungen.

Die Sozialunternehmen sollten nicht abwarten, bis der Bedarfsdruck übergroß wird und sich selbst irgendwo sein Ventil sucht. Besser wäre es, jetzt Angebote zu entwickeln und auf die Gemeinden zuzugehen.

Wenn die Sozialarbeit sich von der Arbeitsteilung entsprechend der verschiedenen Bedarfsgruppen löst, also nicht auf der spezialisierten Klientenbetreuung – wie zum Beispiel der Jugend-, Migranten- oder Seniorenarbeit – beharrt, tut sich eine neue Dimension auf. Soziale Arbeit nähert sich dann einem ganz handfesten Verständnis von Lebensraum und von Selbstwahrnehmung ihrer Klienten an und landet zwangsläufig in den Stadtteilen und bei der Stadterneuerung.

Das Engagement in der »Sozialen Stadt« wäre ein Anfang. ♦



Beispiel: Organigramm des Projekts Soziale Stadt für Stuttgart-Rot. Das Stadtteilmanagement bildet die Klammer um die Beteiligungsstrukturen.

## Das Bund-Länder-Förderprogramm »Die Soziale Stadt«

... heißt vollständig »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«. Im ersten Programmjahr 1999 wurden 160 Gebiete in die Förderung aufgenommen, mittlerweile sind es knapp 400 Gebiete, die sich über die gesamte Bundesrepublik verteilen.

Mit dem Programm »Soziale Stadt« wird auf die zunehmende soziale und räumliche Spaltung in den Kommunen reagiert. Mit der herkömmlichen Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz konnten die sozialen und ökonomischen Probleme in den betreffenden Gebieten letztlich nicht vermieden werden. Deshalb wird ein über die klassische Stadtsanierung hinausgehender, ganzheitlicher Ansatz verfolgt.

Das Programm richtet sich an Stadtteile mit schwieriger Bevölkerungszusammensetzung, baulicher Sanierungsbedürftigkeit und schlechter Infrastruktur. Dort sollen die Wohn- und Lebensverhältnisse verbessert und der Anschluss an die Entwicklung der übrigen Stadt wiederhergestellt werden.

### Leitlinien

Für die »Soziale Stadt« sind zwei Merkmale besonders charakteristisch:

- **Bürgerbeteiligung:** Die Bewohner der Stadtteile sollen aktiviert und in den Verbesserungsprozess einbezogen werden. In den Fördergebieten werden Strukturen für eine intensive Bürgerbeteiligung aufgebaut. Es geht um die Anregung zur Selbsthilfe, außerdem um die Entwicklung von Verantwortung für das Stadtquartier und langfristig um die Schaffung von selbsttragenden Bewohnerorganisationen.
- **Gesamtheitlichkeit:** Im Gegensatz zu konventionellen Sanierungsverfahren beschränkt sich die »Soziale Stadt« nicht auf bauliche (»investive«) Verbesserungsmaßnahmen. Zur Stärkung von Identität, Image, Zusammenhalt und Lebensqualität sind auch »nichtinvestive« Ansätze notwendig. Soziale, wirtschaftsfördernde, stadtplanerische und kulturelle Projekte und Arbeitskreise werden geschaffen und aufeinander abgestimmt. Schon im Vorfeld der Aufnahme eines Gebiets in das Förderprogramm muss ein sogenanntes »Integriertes Handlungskonzept« erstellt werden, das alle relevanten Handlungsfelder für die im Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen einbezieht. In der Regel wird auch auf Verwaltungsebene eine fachübergreifende Lenkungsgruppe installiert.

### Strukturen und Instrumente

- **Quartiermanagement:** Die zentrale Koordination erfolgt durch ein von der öffentlichen Hand eingesetztes Quartier- oder Stadtteilmanagement. Zu den Aufgaben gehören die Moderation der offenen Bürgerbeteiligung, die Initiierung von Projekten, die Öffentlichkeitsarbeit für das Gebiet, die Akquise von Fördermöglichkeiten und die Vermittlung zwischen den Menschen vor Ort und der Stadtverwaltung. Meistens gibt es ein Büro, das zum einen die administrative Infrastruktur für das Quartiermanagement und die Bürgerbeteiligung bereitstellt, andererseits aber auch Anlauf- und Versammlungspunkt für die Bürgerorganisationen selbst ist.
- **Verfügungsfonds:** Aus dem Verfügungs- oder Quartiersfonds können kurzfristige und kleine Maßnahmen im Stadtviertel finanziert werden, zum Beispiel die Bewirtung bei Veranstaltungen, Mini-Honorare, Werbeaktionen oder Preisen bei Wettbewerben. Über die Verteilung dieser Gelder entscheidet unter Leitung des Quartiermanagements meist ein Gremium, das sich aus aktiven Bürgern des Stadtteils zusammensetzt. Dieser Fonds ist in der Regel gering bemessen, dennoch ist es ein wichtiger Ansporn für das ehrenamtliche Engagement der Stadtteilbewohner, wenn Sie sich nicht in der Suche nach Geringstmitteln aufreiben müssen.
- **Arbeitskreise oder Projektgruppen:** Die Arbeitsgruppen sind das Skelett der offenen Bürgerbeteiligung. Meistens sind verschiedene Gruppen und Initiativen des Stadtteils zu bestimmten Themenbereichen zusammengefasst und delegieren Sprecher in ein überge-

ordnetes kleines Stadtteilparlament mit dem Stadtteilmanagement als Geschäftsführung. Dort werden die Projekte aufeinander abgestimmt und strategische Entscheidungen getroffen.

### Finanzierung

Bis zum Jahr 2004 hat der Bund in mehr als 360 Programmgebieten Finanzhilfen von über 400 Millionen Euro geleistet. Die staatliche Förderung wird auf der Grundlage der zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen »Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung« bereitgestellt. Demnach beteiligt sich der Bund an der Finanzierung förderfähiger Kosten anteilig mit einem Drittel. Die Bundesmittel sind durch Landes- und kommunale Mittel zu komplementieren. Für die Kommunen bleibt ein Eigenanteil von 40 Prozent an der Finanzierung der förderfähigen Projektkosten.

### Ressourcenbündelung

Besonders für die Verwirklichung der sogenannten nichtinvestiven Projekte ist der Einsatz ergänzender Fördermittel notwendig. Besonders zwei Programme sind eng an die »Soziale Stadt« geknüpft:

- Das Programm LOS heißt vollständig »Lokales Kapital für Soziale Zwecke« und wird aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. Mit LOS sollen soziale und beschäftigungswirksame Potenziale vor Ort aktiviert werden, die durch zentrale Programme wie die Regelförderung des Europäischen Sozialfonds nicht erreicht werden. Mit Mikroprojekten von bis zu 10.000 Euro Förderumfang werden lokale Initiativen angeregt und unterstützt. Die Mittel müssen nicht kofinanziert werden.
- Das Programm E & C heißt vollständig »Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten«. Das Bundesmodellprogramm zielt darauf ab, Mittel und Aktivitäten zu bündeln, um die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen zu verbessern und ihnen neue Chancen zu eröffnen. Hierzu soll auf der Grundlage lokaler Aktionspläne soziale Koproduktion initiiert, unterstützt und begleitet werden. Gleichzeitig fordert das Programm E&C regionale und überregionale »soziale Produzenten« auf, Ressourcen, Erfahrungen und Anstrengungen in diesen sozialen Brennpunkten und Regionen zu konzentrieren.

### Kritik

Die Ergebnisse der im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erfolgten Zwischenevaluierung zeigen, dass sich in den Programmgebieten die städtebauliche und infrastrukturelle Situation verbessert oder zumindest stabilisiert hat. Die Qualität des Zusammenlebens ist positiv beeinflusst worden. Dennoch gibt es kritische Stimmen; vor allem zu zwei Aspekten des Programms:

- **Beteiligung:** In den ehrenamtlichen Entscheidungsgremien der »Sozialen Stadt« engagiert sich vor allem die sogenannte »Partizipations-Elite«, das heißt, Bewohner meistens von den Randlagen der Fördergebiete mit mindestens mittlerem Bildungshintergrund. Die Menschen mit den wirklichen Problemen aus dem Herzen der Stadtteile werden in der Regel nur über die konkrete Projektarbeit erreicht.
- **Nachhaltigkeit:** Es gibt derzeit bundesweit kein klares Konzept für eine selbsttragende Verstetigung der geschaffenen Beteiligungsstrukturen in den Fördergebieten (besonders an diesem Punkt sind die sozialen Unternehmen aufgefordert, Angebote zu entwickeln).

### Zukunft

Das Programm wurde durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom Juni 2004 in das Baugesetzbuch (BauGB) aufgenommen. Damit wurde es bestätigt und gestärkt. Die EU-Förderung für das Ergänzungsprogramm LOS wird im Jahre 2007 auslaufen. Es wird jedoch auf Bund-Länder-Ebene eine Nachfolgeförderung für nichtinvestive Projekte der »Sozialen Stadt« entwickelt.

Martin Holch