

Soziale Stadtpolitik in Deutschland

Der Weg zu einer sozialen Stadtpolitik auf nationaler Ebene verlief in den europäischen Staaten durchaus unterschiedlich. In einigen Ländern, am deutlichsten in Frankreich, lassen sich teils dramatische „disruptive events“ ausmachen, die eine politische Reaktion provozierten, in anderen Fällen war die Politikformulierung eher ein wenig spektakulärer, langwieriger, inkrementaler Prozess. Unterschiedlich sind auch die Policy Entrepreneurs, die sich für eine neue Politik einsetzten. Schließlich sind in den einzelnen Staaten jeweils besondere institutionelle Settings vorhanden, die den „Suchraum“ für eine soziale Stadtpolitik abstecken. In den Niederlanden etwa stand eine ethnisierte Rahmung von Problemen in den Städten im Zusammenhang mit ihrer Thematisierung im Kontext der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Ein solcher Raum war in Deutschland schon mangels einer Einwanderungspolitik nicht vorhanden. In Frankreich und Großbritannien stellten die nationalen Wohnungspolitiken wichtige institutionelle Rahmen für die Formulierung der sozialen Stadtpolitik dar (vgl. Froessler 1994a, 1994b, Oberti 2000). In Deutschland hingegen ist der Politikprozess eng mit der Weiterentwicklung der Städtebauförderung verbunden.

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland gibt es, im Unterschied etwa zu Frankreich oder Großbritannien, keine explizite nationale Stadtpolitik.¹ Stadtentwicklung und damit auch Stadtpolitik ist

1 Im November 2005 wurde das bisherige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen umbenannt in Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Dieser Schritt, verbunden mit der Ernennung von Wolfgang Tiefensee zum zuständigen Minister, deutet allerdings auf eine Dynamik in diesem Aspekt hin. Fragen der Stadtentwicklung sind für den ehemaligen Oberbürgermeister von Leipzig, Vizepräsident des Deutschen Städtetages und Präsidenten des Städtenetzes EUROCITIES von zentraler Bedeutung.

in erster Linie Sache der Länder und Kommunen.² Über den Rahmen der Städtebauförderung hat sich allerdings in „vertikaler Politikverflechtung“ auch eine „implizite“ Stadtpolitik auf Bundesebene entwickelt, in deren Gerüst eine soziale Stadtpolitik entstehen konnte. Diese wird im Wesentlichen getragen vom Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, einem Programmabschnitt der Städtebauförderung, der 1999 von der rot-grünen Bundesregierung eingeführt wurde als „Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten“ (Becker/Löhr 2000: 22, Walther 2002b).

Die Einführung der sozialen Stadtpolitik geht auf Initiativen verschiedener Landesministerien zurück, das Instrumentarium der Städtebauförderung an neue Herausforderungen der sozialräumlichen Entwicklung in den Städten anzupassen. Sie wurde gestützt von zwei Diskursen, die wechselseitig aufeinander Bezug nahmen. Zum einen ist dies der Diskurs über die „Krise der ‚sozialen Stadt‘“ (Häußermann 2000, Mirbach 1999, Heitmeyer et al. 1998, Hanesch 1997), der seit Ende der 1980er Jahre eine zunehmende sozialräumliche „Spaltung“ der Städte in Deutschland thematisierte. Zeitgleich wurde eine Debatte über die Reformbedürftigkeit des Sozialstaats – und damit auch des kommunalen Sozialstaats – geführt, die mit dem Regierungswechsel 1998 in den Leitbildern des „aktivierenden Staates“ und des „kooperativen Staates“ mündete (Mezger/West 2000, Deutscher Bundestag 2004: 101, Becker/Löhr 2000, Franke et al. 2000, Mirbach 1999, Hanesch 1997). Das Verhältnis zwischen der sozialen Stadtpolitik und diesen Leitbildern ist dabei reziprok: die Politik erfährt einerseits kognitiv-normative Legitimation und dient andererseits zugleich als sichtbares und erfolgreiches Instrument zur Demonstration des politischen Willens. Mit diesem Verständnis einer „sozialen Stadt“ eng verbunden waren Diskussionen über „lokale Partnerschaften“ und „Stadtteil- bzw. Quartier(s)management“, die sich mit der instrumentellen Ausgestaltung und Umsetzung neuer stadtpolitischer Ansätze vor Ort befassten (Froessler et al. 1994a, Staubach 1995, Alisch 1998).

Zunächst stelle ich nun mit einem knappen Überblick über die Städtebauförderung als zentrale Policy-Institution der Stadterneuerung auf Bundesebene und die wesentlichen Akteure das Feld vor, in dem in den 1990er Jahren die soziale Stadtpolitik formuliert wurde. In einem zweiten Schritt wird der diskursive Rahmen der Politikgestaltung dargestellt. Darauf folgt eine Rekonstruktion des Politikprozesses, bei der wiederum

2 Zu Aufgabenverteilung und Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen in der Ausgestaltung einer „Stadtpolitik“ siehe vor allem die „Local State“ Debatte (vgl. die Beiträge in Heinelt/Wollmann 1991, in Blanke 1991, in Prokla 68/1987, in Fürst et al. 1984 und Hesse 1983).

die politiklegitimierenden Diskurse und die sie tragenden Akteure in den Blick kommen. Hier beschränke ich mich auf die Formulierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, das ich seinem Selbstverständnis als „Leitprogramm“ gemäß als zentrales Instrument der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene verstehe.³ Nach einer Betrachtung der aus diesem Prozess resultierenden Strukturmerkmale der schließlich „programmgewordenen“ Politik wird abschließend diskutiert, inwiefern die Politikgestaltung und ihr institutioneller Rahmen zu einer widersprüchlichen Programmkonstruktion, zu einer „programmatischen Überforderung“ führen mussten, die nach den ersten Jahren der Umsetzung verschiedentlich konstatiert wird (Walther/Güntner 2004; IfS 2004, Hanesch/Krüger-Conrad 2004b).

Städtebauförderung als Policy-Institution

Wie oben dargestellt, gehe ich davon aus, dass die institutionellen Arrangements und die historisch gewordenen Akteurskonstellationen in einem Politikfeld wesentlich bestimmen, welche Themen diskutiert werden, wie diese gerahmt werden und welche Handlungsansätze an sie gekoppelt werden (vgl. Heinelt 2003: 252). Den institutionellen Pfad, innerhalb dessen sich der Diskurs zu einer sozialen Stadtpolitik entfaltete, bildet das Politikfeld Stadterneuerung mit der Policy-Institution Städtebauförderung (vgl. Walther 2002b).⁴ Die Städtebauförderung ist ein in der Verfassung (Art. 104a GG) verankerter Finanzierungsverbund aus Bund, Ländern und Gemeinden zur „Schaffung eines urbanen Lebens mit einer gesunden Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung“ (Eltges/Walter 2001: I). Das Städtebauförderungsgesetz bil-

- 3 Ein zweites Instrument auf Bundesebene ist die Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1999 ins Leben gerufen wurde. Mit E&C hat das Ministerium den „Appell“ des „Soziale Stadt“-Programms aufgenommen – so ist dieser Ansatz eher als Ergänzung zu verstehen. Er wird hier nur am Rande behandelt. Eine instruktive Diskussion von E&C als Policy-Institution findet sich bei Burchardt/Förster 2005.
- 4 Kurt Walter spricht ausgehend vom Städtebauförderungsgesetz von einem eigenständigen Politikfeld Städtebauförderung (Walter 1997: 187, 306). Ich folge hingegen der üblicheren Perspektive – die sicherlich wesentlich von den im Diskurs dominanten Disziplinen Soziologie und Stadtplanung beeinflusst ist – und verstehe den Finanzierungsverbund Städtebauförderung nicht als eigenes Politikfeld sondern als eine zentrale Institution im Politikfeld Stadterneuerung in Deutschland – im Unterschied zur institutionellen Struktur in anderen Staaten.

det die regulative Säule der Stadterneuerung. Der inhaltlich orientierende Aspekt der Städtebauförderung umfasst Leitbilder und Problemstellungen der Stadterneuerung.⁵

Die Städtebauförderung hat im Verlauf der Jahrzehnte einige Veränderungen erfahren, die ich hier kurz wiedergeben möchte, um diesen wichtigen Hintergrund für die soziale Stadtpolitik zu entfalten. In instrumenteller Hinsicht sind hier die Regelung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes und die Entwicklung des Instruments der „Verwaltungsvereinbarung“ zu nennen, mittels derer Bund und Länder ihre stadtpolitischen Aktivitäten koordinieren. Inhaltliches Ziel der Städtebauförderung war zunächst die „Beseitigung städtebaulicher Missstände“. Traditionell ist dieses Ziel jedoch „offen“ und „flexibel“ interpretiert worden (Walter 2001: 523). In den 1990er Jahren wurde es dann auch im Gesetzestext um die Frage „sozialer Missstände“ ergänzt (vgl. Walther 2001, 2002b, Krummacher et al. 2003).

Nachdem die große Finanzverfassungsreform 1969 die Möglichkeit von Bundesfinanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden geschaffen hatte (Art. 104a GG), konnte der Bund seine damit verfassungsmäßig verankerte Mitfinanzierungskompetenz nutzen. 1971 wurde das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) verabschiedet, das seither die rechtliche Grundlage bildet „für eine systematische, organisatorisch und rechtlich geordnete, vor allem aber mit öffentlichen Mitteln finanziell unterstützte Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden“ (Eltges/Walter 2001: II). 1975, nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität der §§ 72 StBauFG, einigten sich Bund und Länder auf eine Verwaltungsvereinbarung (VV) zur konkretisierenden Ergänzung des Gesetzes. In einer VV sind organisatorische Einzelheiten und der Schlüssel zur Verteilung der Mittel auf die Länder festgehalten.⁶ Als 1987 ein neues Baugesetzbuch geschaffen wurde, wurden jedoch weder die finanzierungs- und förderrechtlichen Bestimmungen des StBauFG noch die Regelung zur Mitfinanzierung des Bundes in das Kapitel „Besonderes Städtebaurecht“ übernommen (vgl. ebd.: III).⁷ Damit wurde zwar einer-

5 Eine umfassende Diskussion der historischen Entwicklung der Stadterneuerung und ihrer Ziele würde an dieser Stelle zu weit führen, hierzu siehe insbesondere die Beiträge in Selle/Karhoff/Froessler 1988, und – am Beispiel Berlins – Bodenschatz 1987.

6 Die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern wurden bis einschließlich 1995 mehrjährig – bei jährlichem Haushaltsvorbehalt – abgeschlossen. Seit 1996 gelten die VV jeweils ein Jahr (vgl. Eltges/Walter 2001: III).

7 Hintergrund war, dass die „Ministerpräsidenten der Länder den einhelligen Wunsch geäußert hatten, die Mischfinanzierung auf diesem Gebiet zu

seits die Länderebene gestärkt, zum anderen stieg so auch die Bedeutung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern:

„Um einen wenigstens in Ansätzen einheitlichen Einsatz der Bundes- und Landesmittel zu gewährleisten, wuchsen die Verwaltungsvereinbarungen aus ihrer bis dahin gesetzergänzenden in eine gesetzersetzende Rolle und regelten – neben den rein administrativ-organisatorischen Notwendigkeiten der Bund-Länder-Kooperation – auch förderungspolitische Ziele sowie Gegenstände und Kostengruppen des Mitteleinsatzes, und zwar in einer – gewissermaßen von Verwaltungsvereinbarung zu Verwaltungsvereinbarung zunehmenden – inhaltlichen Feinkörnigkeit“ (ebd.: III).

1997 wurde das BauGB ein weiteres Mal geändert. Dabei wurde die Städtebauförderung über das Besondere Städtebaurecht (§§ 136-171 BauGB) wieder im Gesetz verankert (§ 164a BauGB). Im Jahr 2004 wurde das BauGB an Europäisches Recht angepasst (EAG Bau). In diesem Zuge wurden auch die zwischenzeitlich eingeführten Programme zum Stadtumbau (§§ 171a-d) und zur sozialen Stadtentwicklung (§ 171e) aufgenommen (vgl. Deutscher Bundestag 2004; Krummacher et al. 2003).

Inhaltlich hat sich im über dreißigjährigen Bestehen der Städtebauförderung insbesondere das Aufgabenverständnis vom Umgang mit dem Bestand gewandelt. Anfangs war die Sanierung technisch-baulich ausgerichtet und vom „flächenhaften Abriss von innerstädtischen Baublöcken bestimmt“, Ende der 1970er Jahre folgte ein „Korrekturwechsel zur behutsamen Stadterneuerung mit dem Ziel einer bestandserhaltenden und sozialverträglichen Erneuerung“ (Deutscher Bundestag 2004: 23). Auf neue Herausforderungen reagierten die jeweiligen Bundesregierungen auch mit einer Erweiterung um neue Programme. Der „Städtebauliche Denkmalschutz“ etwa war die Reaktion auf die städtebaulich dramatische Situation in den ostdeutschen Innenstädten nach dem Mauerfall. Die Erweiterungen der Städtebauförderung seit Ende der 1990er Jahre um die Programme „Soziale Stadt“ (1999), „Stadtumbau Ost“ (2001) und „Stadtumbau West“ (2004) sind jeweils Anpassungen des Förderinstrumentariums an soziale und demographische Entwicklungen in den Städten, die durch die jeweilige Regierung als Politikproblem wahrgenommen wurden. In all diesen Fällen spielten wissenschaftliche Politikberatung, Gutachten und Experimente zur Sondierung stadtpolitischer Handlungsbedarfe eine wesentliche Rolle. In Folge dieser Entwicklungen besteht die Städtebauförderung heute aus mehreren Förderpro-

beenden“ (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998: 20).

grammen, wobei städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach wie vor den Großteil der Förderung ausmachen. Insgesamt sind seit der Einführung der Städtebauförderung im Jahr 1971 4.900 Maßnahmen in 2.250 Gemeinden mit einem Gesamtvolumen von rund 10 Mrd. Euro Bundesbeteiligung finanziert worden (vgl. ebd.: 90).

Tabelle 3: Städtebauförderung als Policy-Institution

Regulierung	Orientierung
Grundgesetz Art. 104 a 1971: Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) 1998: §§ 164a,b BauGB 2004: § 171 BauGB Förderprogramme: • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, • städtebaulicher Denkmalschutz (1991), • Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt, • Stadtumbau Ost (2001), • Stadtumbau West (2004) Konkretisierung in jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern (VV Städtebauförderung) Politikkoordinierung in der ARGEBAU	„Schaffung eines urbanen Lebens mit einer gesunden Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung“ (Eltges/Walter 2001: I). „Ziel ist es, die Attraktivität der Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken, die Schaffung und Erhaltung neuer Arbeitsplätze zu fördern und die Zukunftsfähigkeit der Städte nachhaltig zu unterstützen“ (VV Städtebauförderung 2004)⁸ „Beseitigung städtebaulicher Missstände“ • zunächst insbesondere Sanierung durch Abriss und Neubau („Lex Neue Heimat“) • seit Ende der 1970er Jahre: „Behutsame Stadterneuerung“ • seit 1998 zudem: „Beseitigung sozialer Missstände“

Quellen: Eltges/Walter 2001, VV Städtebauförderung 2004, ARGEBAU 1998a, Krummacher et al. 2003

Die soziale Entwicklung der Städte kam lange Zeit in der Städtebauförderung „nur als Randbedingung“ vor und war „ausdrücklich nicht Anlaß und Gegenstand der staatlichen Politik“ (Froessler 1994b: 29). Dies än-

⁸ In dieser Zielformulierung wird der strukturpolitische Anspruch der Städtebauförderung deutlich, hierzu ausführlich und aus Binnensicht die Arbeiten des Ministerialdirigenten a.D. Kurt Walter 2001 und 1997.

derte sich in den 1990er Jahren. § 164b BauGB führte „soziale Missstände“ als Begründung für städtebauliche Maßnahmen ein (1998). Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ging dann noch einen Schritt weiter und zielte auf die Verknüpfung der „Städtebauförderung als Investitions- und Leitprogramm [...] mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz“ (VV 1999: Präambel, Abs. II):

„Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturentwicklung anzugehen“ (VV 1999, Art. 2 Abs. 4).

Im Rahmen der Städtebauförderung können zwar nach wie vor ausschließlich investive Maßnahmen finanziert werden, aber für die „Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf“ wurde der Einsatzbereich der Mittel ausgeweitet. Als „Maßnahmegruppen“ gelten: „Verbesserung der Wohnverhältnisse“, „Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten“, „Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene“, „Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen“, „Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten“, „Maßnahmen für eine sichere Stadt“, „Umweltentlastung“, „öffentlicher Personennahverkehr“, „Wohnumfeldverbesserung“, „Stadtteilkultur“, „Freizeit“ (vgl. VV 1999, Art. 2 Abs. 4). Während die Städtebauförderung über den § 104 a GG auf investive Maßnahmen beschränkt bleibt (d.h. nicht-investive Maßnahmen sind nicht förderfähig), hat sie sich also in der Problemstellung und in der Palette an finanzierbaren Maßnahmen erheblich erweitert, und ihr Ziel, damit explizit auch andere Fachpolitiken zu aktivieren, ist ein fördertechnisches Novum:

„Erstmals greift unseres Wissens ein bundesweites Förderprogramm über die eigenen Ressortgrenzen hinaus und fordert zur Kooperation mit bisher ‚fremden‘ Akteuren [...] auf“ (Becker/Löhr 2000, 25).

Die soziale Stadtpolitik, so soll vorläufig festgehalten werden, stellt eine Erweiterung des Pfades der Städtebauförderung dar. Ihre rechtliche Verankerung legt ihr dabei gewisse Fesseln an, zugleich zielt die Politik aber explizit auf eine Veränderung dieses Pfades. Sie ist, um einen pro-

grammatischen Beitrag zu zitieren, „Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung“ (Franke/Löhr/Sander 2000).⁹

Policy-Akteure in der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene

Stadtpolitik ist ein staatsnaher Politikbereich. Die zentralen Akteure in der Politikformulierung auf Bundesebene sind neben dem Bundestag mit dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, die „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungsbauwesens des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ (ARGEBAU), in der die für stadtpolitische Fragen zuständigen Landesministerien ihre Politiken koordinieren, und die kommunalen Spitzenverbände. Sie sind eingebunden in ein komplexes Netzwerk der Politikberatung, das dominiert wird von eigens geschaffenen Forschungseinrichtungen, dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (früher Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung BfLR) und dem Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU) sowie entsprechenden Einrichtungen auf Landesebene. Im Folgenden werden die am Politikprozess beteiligten Akteure kurz vorgestellt.

Bundestag/Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Legislative)

Im parlamentarischen Prozess werden Gesetzesentwürfe, Berichte der Bundesregierung, Anträge und auch Drucksachen der Europäischen Union üblicherweise in ständigen Ausschüssen formuliert und diskutiert, die auf diese Weise den Großteil der inhaltlichen Arbeit des Bundestags erbringen. Diese Fachausschüsse sind „vorbereitende Beschlussorgane“ des Bundestages (§ 62 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages GOBT), die jeweils für eine Legislaturperiode eingesetzt werden (vgl. § 54 Abs. 1 GOBT). Die Arbeitsbereiche der Ausschüsse orientieren sich an den Zuständigkeiten der Ministerien. Stadtpolitische Fragen wurden in den 1990er Jahren in der 12. (1990-

9 Im Zusammenhang mit dem Programm „Soziale Stadt“ wird auch verschiedentlich von „Stadtentwicklung“ anstelle von „Stadterneuerung“ gesprochen (beispielhaft Alisch 2002). Ob beabsichtigt oder nicht, verweist die mit dieser begrifflichen Öffnung verbundene Unklarheit im Politikdiskurs auf den noch emergenten, unscharfen Charakter der Politik. Die Fallstudie zum Politikprozess in Berlin in Kapitel 5 wird sich näher mit dem Spannungsfeld von Stadterneuerung und Stadtentwicklung befassen.

1994) und 13. (1994-1998) Legislaturperiode im Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau behandelt. Mit der 14. Legislaturperiode (1998-2002) übernahm, der Neugliederung der Ministerien entsprechend, der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Zuständigkeiten. Mit der 15. Wahlperiode (2002-2005) kamen die Aufgaben des bisherigen Ausschusses für Angelegenheiten der neuen Länder hinzu (vgl. AVBW 2003: 7). In der 13. Wahlperiode nahm die Städtebauförderung einen wichtigen Platz in der Arbeit des Ausschusses ein. Als „Sechster Abschnitt Städtebauförderung“ wurde sie in das BauGB aufgenommen. Die SPD-Fraktion (DS 13/4761), die Koalitionsfraktionen (CDU/FDP, DS 13/5960) und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (DS 13/6491) brachten im Jahr 1996 Anträge zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung ein, die intensiv beraten wurden, unter anderem in Form einer öffentlichen Anhörung im Januar 1997 (Deutscher Bundestag 1996a, 1996b, 1996c). Der Ausschuss befasste sich auch mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN, so etwa im Rahmen einer Delegationsreise nach Italien 1997, wo die dortige Umsetzung der europäischen Städtepolitik thematisiert wurde (vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998: 20). In der 14. Legislaturperiode wurde, nachdem das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ beschlossen war, dessen „Bewährungsphase“ unter anderem im Zusammenhang mit einer Großen Anfrage der Fraktion von CDU/CSU diskutiert (Deutscher Bundestag 2001a, 2001b). In der 15. Legislaturperiode stand die Novelle des BauGB als „Europäisches Anpassungsgesetz Bau“ an. In diesem Zuge wurde das „Soziale Stadt“-Programm in das BauGB aufgenommen (§ 171e BauGB). Der Bundestag beteiligte sich auch an der Begleitung der Zwischenevaluierung des Programms. Mit einer öffentlichen Anhörung am 13.4.2005 wurde über die Weiterführung und -entwicklung beraten und diese schließlich beschlossen (Deutscher Bundestag 2005a, 2005b).¹⁰

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und BfLR/BBR (Exekutive)

Auf Regierungsseite war bis 1998 das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für Fragen der Stadterneuerung zuständig. 1999 führte die rot-grüne Regierung die Bereiche Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu einem Ministerium zusammen (BMVBW). 2005 wurde das Ministerium unter der großen Koalition in Bundesmi-

¹⁰ Im Abschnitt „Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene“ gehe ich hierauf detaillierter ein.

nisterium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung umbenannt (BMVBS). Innerhalb des Ministeriums liegt die Behandlung der hier betrachteten Politik bei der Abteilung SW – Städtebau und Wohnungswesen. Zur Weiterentwicklung seiner Politik und Klärung von Handlungsbedarf und -möglichkeiten bedient sich das Bundesministerium der wissenschaftlichen Politikberatung, dazu zählen Auftragsforschung, Modellvorhaben, Bauforschungsförderung und Wettbewerbe (vgl. BMBau 1987: 7). Die beauftragte Forschung orientiert sich eng am politischen Entscheidungsbedarf sowohl „im Vorfeld von Entscheidungen“ („Problemfrüherkennung“) wie auch „im Entscheidungsumfeld“ („Effizienzkontrolle“) und umfasst auch die „Erforschung der Verwaltungs- und Rechtswirklichkeit“ („Vollzugsbegleitung“) (ebd.: 8f). Das wesentliche Instrument der wissenschaftlichen Politikberatung ist die Ressortforschung, die im Auftrag des BMVBW vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) organisiert wird. Das BBR beerbt damit die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR).¹¹ Es erhebt einerseits analytische Daten über die Entwicklung der Städte und Gemeinden, zum anderen kann es Modellvorhaben und vertiefende Fallstudien fördern. Mit dem Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) etwa werden „Lernwerkstätten“ für städtebauliche Herausforderungen“ unterstützt (Deutscher Bundestag 2004: 73). Diese „angewandte Städtebauforschung“ nimmt in der Weiterentwicklung der Städtebauförderung eine wichtige Rolle ein und war auch für die Formulierung der sozialen Stadtpolitik maßgeblich (vgl. auch Deutscher Bundestag 2004: 73, Becker/Löhr 2000, Walther 2001). Daher möchte ich mit ein paar Ausführungen auf dieses Instrument eingehen.

Die Geschichte der Ressortforschung im Bauministerium geht bis in die späten 1950er Jahre zurück, als vom damaligen Wohnungsbauministerium erstmals „Versuchs- und Vergleichsbauten“ gefördert wurden. In den „Richtlinien über die Verwendung von Bundesmitteln zur Förderung von Vergleichsbauten“ von 1959 wurden zwei Ziele festgehalten: Den Bauten kam eine „auf Politikberatung und Entscheidungshilfe“ zielende „Erkenntnisfunktion“ ebenso zu wie eine „Pilot- und Vorbildfunktion“, indem sie mit „vorbildlichen“ Beispielen zur Nachahmung auffordern sollten (vgl. Wollmann 1990: 564). Diese doppelte Zielsetzung blieb bis in die späten 1980er Jahre prägend für die weitere Ausgestaltung der Ressortforschung. Seit 1962 wurden auch „Studien und Modellvorhaben zur Entwicklung und Erneuerung von Städten und

11 Die BfLR war gemäß einem Erlass von 1973 eine „wissenschaftlich unabhängige, nicht rechtsfähige Forschungseinrichtung des Bundes“ im Geschäftsbereich des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau“ (Krautzberger 1995: 146)

Dörfern“ gefördert, die einerseits „praktische Erfahrungen für die gesetzgeberischen Arbeiten an dem künftigen Städtebauförderungsgesetz“ aufarbeiten und zugleich „den Bundesländern und Kommunen Anstöße in dem zunehmend als dringlich erkannten Handlungsfeld der Stadtsanierung“ geben sollten (ebd.: 564). Das Förderkonzept sah investive Ausgaben für die Umsetzung der Projekte vor sowie „projektbegleitende Untersuchungen“, die dann fachöffentlich verbreitet wurden – in der hauseigenen Schriftenreihe „Stadtentwicklung“. Auch in der Grundkonzeption der ExWoSt-Richtlinien von 1980 blieb dieses Prinzip erhalten. In den 1980er Jahren allerdings wurde diese Praxis zunehmend – vor allem vom Bundesrechnungshof – kritisiert. Ihr wurde vorgehalten, mit der umfangreichen Finanzierung von Modellvorhaben die Finanzierungszuständigkeiten des Bundes nach Art. 104a GG zu überschreiten.¹² In der Neufassung der Richtlinien von 1987 wurde die Forschungskomponente – die „Erkenntnisfunktion“ – im ExWoSt dann in den Mittelpunkt gerückt und „klargestellt, daß es sich beim ExWoSt nicht um ein eigenes Förderungsprogramm, sondern um ein Forschungsprogramm handle“ (ebd.: 565).¹³ Dies äußerte sich auch in einer „Verwissenschaftlichung“ des ExWoSt-Programms. Einerseits richtete sich die Abwicklung fortan „an dem Zyklus eines konzeptionell reflektierten Forschungsprozesses“ aus, zum anderen wurden Wissenschaftler frühzeitig in die Beratung einbezogen (Wollmann 1990: 565, vgl. zum Formwandel der Politikberatung auch Walther 1998).¹⁴ Die Förderung beschränkte sich auf „forschungsbedingte Mehrkosten“ und bezog nur solche investiven Bestandteile ein, „die durch die jeweilige experimentelle

12 Ein zweiter Einwand war: Ressortforschung sei „zuständigkeitsrechtlich“ nur zulässig, „wenn sie eindeutig auf Entscheidungshilfen für das Ressort selbst gerichtet und der diesbezügliche Erkenntnisgewinn durch wissenschaftliche Methoden hinlänglich gesichert sei“ (Wollmann 1990: 565).

13 Auszug aus den Richtlinien des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen für Forschungsvorhaben zur Weiterentwicklung des Wohnungs- und Städtebaus vom 2.11.1987 (BMBAU 1987a): „Ressortforschung ist darauf gerichtet, Entscheidungshilfen zur sachgemäßen Erfüllung der Fachaufgaben des Bundesministers im Bereich des Wohnungswesens und des Städtebaus zu gewinnen. Sie bezieht sich dementsprechend auf die in diesen Sachbereichen dem Bundesminister zur Wahrnehmung zugewiesenen Aufgaben, insbesondere im Bereich der dem Bund obliegenden Gesetzgebung, der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz. Ihre angestrebten Ergebnisse müssen zur Umsetzung dieser Aufgaben geeignet sein“ (Abs. 1.2).

14 In den 1990er Jahren wurden 20 ExWoSt Forschungsfelder bearbeitet. Zu den behandelten Themen zählten unter anderem die Nachbesserung von Großsiedlungen (1983-1994), Nutzungsmischung im Städtebau (1995 – 2000) und die dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen (1995 – 2000), vgl. www.bbr.bund.de/exwost/, konsultiert am 02.9.2005.

Komponente des Modellvorhabens bedingt“ waren (Wollmann 1990: 565). Die Modellvorhaben wurden als Fallstudien, bzw. als „quasi-reale Feldexperimente“ konzipiert und wissenschaftlich begleitet (Fuhrich/Gatzweiler 1990: 523). Auf diese Weise sollten „Aussagen über Eignung und Praktikabilität von städtebaulichen Konzepten und Instrumenten, deren Wirkungen, Nebenwirkungen und Akzeptanz sowie Aufwand und Kosten gewonnen werden“ (ebd.: 523):

„Es geht darum, zu neuen, innovativen, durch die praktische Anwendung abgesicherten Erkenntnissen für die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Wohnungswesens und des Städtebaus zu gelangen“ (ebd.: 523).

Der Experimentelle Wohnungs- und Städtebau versteht sich als „Handlungsforschung“. Er nimmt, so die damals zuständigen wissenschaftliche Direktoren bei der BfLR, „die gesellschaftspolitische Forderung nach Vermittlung von Theorie und Praxis zum Synonym für den Prozeß der Veränderung des jeweiligen Untersuchungsfelds“ (ebd.: 524). Diese Prozessorientierung unterscheidet ExWoSt von klassischer, eher produktorientierter Ressortforschung (ebd.: 524). In der Praxis führte der ExWoSt-Ansatz allerdings zu verschiedenen Ambivalenzen, darauf weist Potter (2000) hin, da die methodischen Ansätze in der Ausführung nicht durchgehalten wurden:

„[...] the implicit position has been that ExWoSt uses classical hypothetical-deductive paradigms in its espoused evaluation methodologies, and at the same time classic qualitative, heuristic-inductive paradigms in its theories and methodologies ‚in use‘. This ambiguity has been responsible for much of the uncertainty in ExWoSt over the (external and internal) validity of the whole program“ (Potter 2000: 12f).

Eine zweite Ambivalenz lag in dem unausgesprochenen Widerspruch zwischen Produkt- und Prozessorientierung bzw. in dem Anspruch, beides zu verbinden. Tatsächlich wurden in der Regel Forschungsprojekte ausgewählt, die im Zusammenhang mit baulichen Projekten standen, deren Verlauf beobachtet wurde. Hier schlägt die Sichtweise von Ingenieuren durch, während die Wirkungen eines solchen Projekts auf das soziale Leben sich (zu großen Teilen) erst in der – oft kaum betrachteten – Folge entfalten können:

„In the discourse of the research program, projects were deemed to be ‚complete‘ when building works were finished. Indeed, the conception of pilot projects as having a completion date is indicative of the perspective of the physical planners, who see something as finished exactly at the point when, for the

end users benefiting from the measure, it is perceived as beginning“ (ebd.: 16).¹⁵

Auch zur Vorbereitung der sozialen Stadtpolitik wurde ein ExWoSt-Forschungsfeld eingerichtet. Die besondere Dynamik in diesem Fall – im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 und der Entschließung der neuen Regierung für ein entsprechendes Förderprogramm – sorgte allerdings für einige Modifizierungen im Prozess, hierauf gehe ich unten ausführlicher ein.

Das BfLR/BBR ist im Politikprozess deshalb von gewichtiger Bedeutung, weil es mit dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau Themen „besetzt“, artikuliert und rahmt – sowohl innerhalb des Bundesministeriums und des politisch-administrativen Systems als auch in der weiteren Fachöffentlichkeit: Die Auswahl der Modellprojekte, der beteiligten Wissenschaftler, die Form der Präsentation, die Interaktion mit den Beteiligten im Forschungsprozess, etwa in der Diskussion über Zwischenergebnisse – all dies sind wichtige Strategien vor allem in der Strukturierung eines Policy-Diskurses.

Vertretung der Länder: Bundesrat und ARGEBAU

Im föderalen Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland ist die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern in Art. 70ff GG geregelt. Die allgemeine, fachübergreifende Mitwirkung der Länder findet über den Bundesrat statt. Für den Bereich der Stadtpolitik und damit der Städtebauförderung ist darüber hinaus die „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungsbauwesens des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ (ARGEBAU) als Instrument der horizontalen und vertikalen Politikkoordination geschaffen worden (vgl. ausführlich Walter 1997, 2001). Sie wurde am 15. November 1948 ins Leben gerufen, seit Juni 1999 ist ihre offizielle Bezeichnung „Bauministerkonferenz (BMK)“.¹⁶ Als Instrument des „kooperativen Föderalismus“ werden hier Fragen behandelt, die „für die Länder auf dem Fachgebiet des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens von gemeinsamer Bedeutung sind“ (Geschäftsordnung der ARGEBAU, zitiert nach Walter 2001:

15 Dieses Problem und das sich daraus ergebende „Dilemma von Begleitforschung“ schildert auch Wollmann (1990: 568).

16 Im selben Jahr wurden auch die Ministerpräsidentenkonferenz und die Kultusministerkonferenz gegründet. Alle drei Konferenzen hatten das Ziel, „gemeinsame Aufgaben der Länder abzustimmen und koordiniert zu lösen sowie Positionen und Interessen der Länder gegenüber dem sich bildenden und später vorhandenen Bund geltend zu machen“ (ARGEBAU 1998a: 38).

518). In der Ministerkonferenz selbst werden nur die wichtigsten Angelegenheiten beraten, die wesentliche Koordinierungsarbeit wird im fachlichen Unterbau – in den Ausschüssen, Fachkommissionen und ad hoc-Arbeitskreisen geleistet.¹⁷ Die Ausschüsse, in denen sich die jeweils zuständigen Abteilungsleiter der Ministerien treffen, tagen halbjährlich und werden von den Fachkommissionen, in denen die Referatsleiterebene zusammenkommt, vorbereitet. Neben dieser horizontalen Koordination wird in der ARGEBAU eine frühzeitige Abstimmung mit dem Bund realisiert, indem das Bundesbauministerium regelmäßig nicht nur an den Treffen auf Leistungsebene sondern ebenso an den vorbereitenden Runden teilnimmt (vgl. ebd.: 519). Auch der Städtetag ist ständiger Gast in den Ausschüssen und Fachkommissionen. Wenngleich Bund und Städtetag lediglich einen Gaststatus haben, ist die gemeinsame Diskussion aller drei Ebenen in den Ausschüssen und Fachkommissionen ein wichtiges Instrument, die besprochenen „Botschaften“ frühzeitig in alle drei Richtungen zu senden.¹⁸

Nach dem Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes 1971 wurde in der ARGEBAU ein „Arbeitskreis Städtebauförderung“ eingerichtet, um Fragen der „Interpretation und Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen“ zu erörtern (vgl. ARGEBAU 1998a: 27). Später wurde eine „Fachkommission Städtebauförderung“ gebildet, die zwischenzeitlich umbenannt wurde in „Fachkommission Städtebauliche Erneuerung“, heute heißt sie „Fachkommission Städtebau“. Die Abstimmung der Länder führte dabei keineswegs zu einer Vereinheitlichung, vielmehr „blieb vom Anfang bis in die Gegenwart die Vielfalt der Ausgestaltung von Stadterneuerungsmaßnahmen in den Ländern als festes Prinzip erhalten“ (ebd.: 27). Die Arbeit in der Fachkommission dreht sich um „Grundsatzfragen [...], deren Ergebnisse für die selbständige Arbeit in den Ländern gebraucht“ werden (vgl. ebd.: 27). Neben der Fachkommission Städtebau war für die Formulierung der sozialen Stadtpolitik eine zweite Fachkommission bedeutend, die Fachkommission „Stadtentwicklung“. Sie wurde auf Initiative des damaligen Vorsitzen-

17 Hierzu Kurt Walter: „In diesen fachlich qualifizierten Gremien vollzieht sich operativ die – zunächst horizontale – Koordinierungsaufgabe der BMK/ARGEBAU, einheitliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Länder im Bereich des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens für einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen, Initiativen zur Bundesgesetzgebung in ihren Fachbereichen anzuregen oder zu Gesetzgebungsvorhaben des Bundes schon im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Deutschen Bundestag und im Bundesrat Stellung zu nehmen“ (Walter 2001: 519).

18 Diese Informationen und Einschätzungen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Mitarbeiter im Sekretariat der ARGEBAU vom 16.3.2004.

den der Ministerkonferenz, des Berliner Bausenators Nagel, im November 1996 eingesetzt. Die Aufgaben dieser Fachkommission standen im Zeichen der Diskussion um nachhaltige Stadtentwicklung, die im Zusammenhang mit der zweiten UN-Konferenz über menschliche Siedlungen (HABITAT II) im Juni 1996 geführt wurden. Zu den Arbeitsaufträgen zählte u.a. die Prüfung der Möglichkeit von „Finanzhilfen für sozial benachteiligte Haushalte und Vermeidung einseitiger Siedlungs- und Sozialstrukturen“ (ebd.: 29).

Kommunale Spitzenverbände und Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU)

Kommunale Spitzenverbände sind Vereinigungen von Kommunen zur Vertretung der kommunalen Selbstverwaltung im föderalen Bundesstaat. Hierzu zählen der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) und der Deutsche Landkreistag (DLT), die sich wiederum in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zusammengeschlossen haben. Neben ihrer Vertretungsfunktion gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und anderen Verbänden besteht ihre wesentliche Aufgabe in der Beratung und Information ihrer Mitglieder sowie in der Organisation von Erfahrungsaustausch (vgl. Dieckmann 1995: 546). Die bedeutendste Einrichtung zur wissenschaftlichen und politischen Beratung der Spitzenverbände ist das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU). Es wurde 1973 „auf Initiative der deutschen Städte geschaffen, um Kommunalverwaltungen durch wissenschaftlich fundierte Forschung und Fortbildung die Lösung ihrer kommunalen Aufgaben zu erleichtern und darüber hinaus längerfristige Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten für die städtische Entwicklung aufzuzeigen“.¹⁹ Das DIFU ist eine „Gemeinschaftseinrichtung“ von etwa 120 Zuwendern, zu denen Städte, das Bundesland Berlin, das Bundesbauministerium, Kommunalverbände und Planungsgemeinschaften zählen.²⁰ Das Themenspektrum der Forschungsarbeit umfasst:

- Stadtentwicklung, Städtebau und Wohnungswesen,
- Wirtschaft, Technologie, Infrastruktur und Finanzen,
- Sozialpolitik und Kultur,

19 Zitat aus der Selbstdarstellung des DIFU „Kurzinformatio“: www.difu.de/leistungsprofil/kurzinformatio.shtml, konsultiert am 2.9.2005.

20 Das DIFU trägt sich zu etwa 45% über Eigenmittel (z.B. Projektförderungen, Einnahmen aus Seminaren und Veröffentlichungen, etwa 23% tragen die Zuwerderstädte bei, 12% der Verein für Kommunalwissenschaften e.V., 10% das Land Berlin und 10% der Bund; vgl. DIFU Kurzinformatio, www.difu.de/leistungsprofil/kurzinformatio.shtml, konsultiert am 2.9.2005.

- Umwelt und
- Verkehr.²¹

In der Politikformulierung zur sozialen Stadtpolitik spielte das DIFU eine wesentliche Rolle: es erstellte eine vorbereitende Expertise für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Einrichtung eines ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität“ und wurde in der Folge mit der Projektsteuerung des Forschungsfeldes beauftragt (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998). Als wenige Wochen später von der neuen Bundesregierung das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ beschlossen wurde, bekam das DIFU den Auftrag zur Programmbegleitung in Form einer „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsagentur“ (vgl. Becker/Löhr 2000). Für diese Aufgabe ist eine zehnköpfige „Projektgruppe Soziale Stadt“ eingesetzt worden (vgl. ebd.). Seit 2004 agiert das DIFU als „Bundestransferstelle“ zum Programm „Soziale Stadt“.²²

Weitere Verbände und Forschungsinstitute

Neben den verschiedenen Akteuren des politisch-administrativen Systems und den mit ihnen verbundenen Forschungseinrichtungen waren in den Politiknetzwerken weitere, private Forschungseinrichtungen und Verbände vertreten, die etwa über Forschungsaufträge, Gutachten oder Hearings einbezogen wurden. Hier sind insbesondere drei Akteure zu nennen, die in der Vorbereitung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ in Erscheinung getreten sind: das Forschungsinstitut Empirica, der Bundesverband der Wohnungswirtschaft (GdW) und das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IFS).²³

21 Vgl. DIFU Kurzinfo, www.difu.de/leistungsprofil/kurzinfo.shtml, konsultiert am 2.9.2005.

22 In anderen Programmen der Städtebauförderung ist die Verbindung zum DIFU weniger eng. So wird beispielsweise die Bundestransferstelle für das Programm Stadtbau Ost vom Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS) betreut, als Forschungsagentur Stadtbau West wurde die Forum GmbH, ein An-Institut der Carl-Ossietzky Universität Oldenburg, beauftragt.

23 Ich stelle diese drei Akteure heraus, da sie jeweils Gutachten erstellten, auf die in den Dokumenten der ARGEBAU und des Bundestagsausschusses explizit hingewiesen wird. Ihre Positionen sind eingebettet in einen umfassenderen Diskurs, den ich noch darstellen werde. Von zentraler Bedeutung, aber hier nicht eingehender thematisiert, sind die verschiedenen Einrichtungen zur wissenschaftlichen Politikberatung auf

EMPIRICA – Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH wurde 1988 von Ulrich Pfeiffer gegründet, der in den frühen 1980er Jahren (vor dem Regierungswechsel 1982) Leiter der Abteilung Wohnungswesen im damaligen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gewesen war. Anfang der 1990er Jahre wurde Empirica die Koordinierung der Expertenkommission „Zukunft Stadt 2000“ übertragen, die von der damaligen Bundesbauministerin Irmgard Schwaetzer in Reaktion auf den Nachhaltigkeitsgipfel in Rio de Janeiro 1992 einberufen wurde (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993). Ende der 1990er Jahre organisierte Pfeiffer im Auftrag der Bundesregierung den Kongress der Weltstädte „Urban 21“. 1996 erstellte Empirica im Auftrag des Bauministeriums ein Gutachten über Anstoßwirkungen der Städtebauförderung. 1998 legte Empirica gemeinsam mit dem GdW eine Studie über „Überforderte Nachbarschaften“ vor. Auf beide Arbeiten wurde im Politikprozess zum Programm „Soziale Stadt“ zurückgegriffen. Empirica wurde dann auch in die wissenschaftliche Begleitung des Programms einbezogen und hat in Kooperation mit dem DIFU in den ersten drei Jahren eine Reihe von Best-Practice-Analysen durchgeführt.

Der Bundesverband der Wohnungswirtschaft GdW e.V. wurde 1996 gegründet und ging aus dem ehemaligen „Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V.“ hervor. Als „Verband der Verbände“ vertritt er auf Bundesebene die Interessen der in 14 Mitgliedsverbänden organisierten ca. 3.200 landes- und bundeseigenen, genossenschaftlichen, privatwirtschaftlichen und kirchlichen Wohnungsunternehmen.²⁴ Der GdW hat die im Politikprozess wichtige Studie „Überforderte Nachbarschaften“ veröffentlicht (GdW 1998) und lobt – mit anderen – seit 2000 den Preis „Soziale Stadt“ aus.

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) ist ein bundesweit tätiges privates sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut, das im Rahmen von ExWoSt in verschiedenen Funktionen tätig war. Zu seinen Geschäftsführern zählen Hartmut Häußermann, Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Humboldt Universität zu Berlin sowie Hellmut Wollmann, Prof. em. für Verwaltungslehre, ebenfalls HU Berlin. Beide steuerten in der wissenschaftlichen Diskussion über Stadtpolitik und Politikberatung in den vergangenen Jahrzehnten wichtige

Landesebene, wie etwa die Servicestelle der Hessischen Gemeinschaftsinitiative HEGISS oder die Arbeit des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. Raabe 2005, Zimmer-Hegmann/Sucato 2005).

24 Vgl. www.gdw.de, konsultiert am 2.9.2005.

und zentrale Beiträge bei, sowohl Gutachten wie auch Monographien.²⁵ Das IfS wurde mit der Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ beauftragt.

Mit den Ausführungen über die Städtebauförderung und die Vorstellung der Akteure ist das Feld skizziert, in dem sich das Policy-Making der sozialen Stadtpolitik abspielte. Bevor ich diesen Prozess nachzeichne, soll noch der diskursive Rahmen vorgestellt werden, aus dem sich die Argumentationen in der Politikformulierung speisen.

Policy-Diskurs: Die „soziale Stadt“

Die soziale Stadtpolitik in Deutschland ist eng mit dem Emblem der „sozialen Stadt“ verbunden, das schließlich auch den Titel des zentralen Förderprogramms prägen sollte. Im Begriff der „sozialen Stadt“ kreuzen sich zwei Diskurse, die in den 1990er Jahren den Zustand der Städte thematisierten. Zum einen ist hier die stadtsoziologische Forschung zu Armut und sozialer Ausgrenzung zu nennen, die eine zunehmende „Spaltung der Städte“ beobachtete, zum anderen die politikwissenschaftliche Frage nach der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit des „lokalen Sozialstaats“ (vgl. Alisch/Dangschat 1993/1998, Hanesch 1997a, Mirbach 1999, Dangschat 1999, Heitmeyer et al. 1998a). Beide Perspektiven trafen sich in den Diskursbeiträgen und wurden zugleich mit Handlungsvorschlägen gekoppelt. So war schon der frühe, wegweisende Beitrag von Monika Alisch und Jens Dangschat aus dem Jahr 1993 „von dem Anspruch geleitet, Handlungsorientierung in der Phase eines gewissen Handlungs- und Lösungsnotstandes zu geben“, wie sich die beiden Autoren später erinnerten (Alisch/Dangschat 1998: 8). Die Reichweite dieser Diskurse ist rückblickend schwer einzuschätzen. Einerseits waren sie eingebettet in eine breite, unübersichtliche gesellschaftspolitische Diskussion, wie etwa Mirbach beobachtet:

„Tatsächlich findet – in unterschiedlichen sozialen Kontexten, auf unterschiedlichen politischen Ebenen, in unterschiedlichen Terminologien – eine so viel-

25 Helmut Wollmann war u.a. von 1975 bis 1996 Vorsitzender des Arbeitskreises Lokale Politikforschung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft und gilt als „Nestor der Implementations- und Evaluationsforschung in Deutschland“ (Schröter 2001: 10). Eine ähnliche Rolle kann sicherlich Hartmut Häußermann angesichts seiner zahlreichen Funktionen für die deutsche Stadt- und Regionalsoziologie auch zugesprochen werden. Beide waren und sind in zahlreichen politikberatenden Kommissionen tätig.

fältige Kommunikation über Ungleichheit und Ausgrenzung statt, dass ein externer Beobachter (gäbe es ihn denn) danach fragen könnte, was diese Kommunikation eigentlich zusammenhalte“ (Mirbach 1999: 5).

Zugleich kann aber nicht geleugnet werden, dass die explizit stadtbezogenen Diskurse in einem recht überschaubaren Rahmen stattfanden, der an den (inner)disziplinären Grenzen der *Stadtsoziologie* und der *lokalen Politikforschung* zu enden schien. So konstatieren etwa Alisch und Dangschat:

„[...] die zunehmende Konzentration von Armut in Großstädten und hier in bestimmten Teilgebieten, ist vom Mainstream der bundesdeutschen Armutforschung nicht wahrgenommen worden“ (Alisch/Dangschat 1998: 9).

Dem Bezugsrahmen „Stadt“ entsprechend waren auch die Adressaten der Beiträge in erster Linie die Kommunen: Es ging um neue Formen kommunalpolitischen Handelns (vgl. ebd.: 8). Eine explizite Forderung einer nationalen Stadtpolitik fand sich nur vereinzelt, wie etwa die Forderung nach einem „Ministerium für städtische Integration“ bei Häußermann (vgl. Häußermann 2002: 83). Die in den Diskursbeiträgen entwickelten Ansätze für eine Politik zur Stabilisierung benachteiligter Stadtteile lassen sich unter dem Begriff der „lokalen Partnerschaften“ subsumieren, wie die Arbeitsgruppe Bestandserneuerung am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund Anfang der 1990er Jahre die neuen Politikmodelle taufte (vgl. Froessler et al. 1994, Staubach 1995). In diesem Zusammenhang ist auch das Instrument Stadtteil- bzw. Quartier(s)management diskutiert worden (vgl. Alisch 1998).²⁶ Über diesen Ansatz wurden auch Überlegungen aus den Bereichen der Gemeinwesenarbeit und der Sozialarbeit anschlussfähig (vgl. pointiert hierzu: Altena 1999).²⁷

26 Für eine etwas überambitionierte Begriffsarbeit zur Unterscheidung von Quartier- und Quartiersmanagement siehe Grimm/Hinte/Litges 2003: 37ff.

27 Mit ihrer Problemlösungsperspektive waren die Diskursbeiträge eng verbunden mit den frühen experimentellen Ansätzen in der Praxis, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und in Hamburg – oder, wie die Arbeiten der AG Bestandserneuerung, in verschiedenen europäischen Ländern (vgl. Froessler 1994b). Wenn man einen Beginn dieser Phase sozialer Stadtpolitik markieren möchte, lassen sich (sicherlich unvollständig) die jeweils im Herbst 1988 gegründeten „lokalen Partnerschaften“ in Duisburg-Bruckhausen (Stadtteilprojekt Bruckhausen) und im Berliner Stadtteil Wedding (Kommunales Forum Wedding) nennen, sowie weitere experimentelle Ansätze in verschiedenen Städten (Reiner Staubach nennt explizit Hamburg, Stuttgart, München, Düsseldorf und Essen, vgl. Staubach 1994). Typisch für diese Projekte war eine (Teil-) Finanzierung mit Mitteln des

Die beiden Diskurse zur „Sozialen Stadt“ – Spaltung der Städte sowie Krise und Perspektiven des kommunalen Sozialstaats – werde ich nun in gebotener Kürze vorstellen, da sie wichtige Argumente hervorbrachten, die im Politikprozess aufgegriffen wurden, den ich anschließend nachzeichne. Für beide Diskurse lässt sich jeweils ein „programmatischer“ Schlüsseltext markieren, der die wesentlichen Argumente der Debatte herausstellt und auf den Begriff der „Sozialen Stadt“ bringt. Das ist zum einen der Beitrag „Die Krise der ‚sozialen Stadt‘“ von Hartmut Häußermann (2000), zum anderen der Aufsatz „Krise und Perspektiven der sozialen Stadt“ von Walter Hanesch (1996). Beide Texte waren über die Veröffentlichung in der Reihe der Bundeszentrale für politische Bildung „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“) einem breiten Publikum zugänglich. Wenngleich ich versuche, die zentralen „Sprecher“ und Argumente in beiden Diskursen abzubilden, werde ich im Argumentationsgang regelmäßig auf diese beiden Beiträge zurückgreifen. Es könnte durch die Nennung dieser beiden Texte der Eindruck entstehen, dass die beiden Diskurse zeitlich aufeinander folgten, dies ist nicht der Fall. Sie wurden parallel und unter intensiver wechselseitiger Bezugnahme seit etwa Mitte der achtziger Jahre geführt.

Die „Spaltung der Städte“ und die „Abwärtsspirale“ der benachteiligten Quartiere

Im ersten der beiden Diskurse stand die „soziale Stadt“ für eine distinkte gesellschaftliche Ordnung – die „sozial gemischte“ europäische Stadt. Diese Ordnung war in eine „Krise“ geraten, und die stadtsoziologische Forschung suchte in den 1990er Jahren nach Begriffen, um den sozialen Wandel zu fassen. Dabei fiel der Blick vor allem in die USA, wo sich die gesellschaftliche Polarisierung schon drastischer abzeichnete. Importiert wurden nicht nur Szenarien möglicher Tendenzen sondern auch ein Fachvokabular, das die Debatte dann auch prägen sollte.²⁸ Begriffe wie

EFRE oder des ESF, insbesondere im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Poverty III (1989-1994). Ihnen folgten bald erste Landesprogramme in Hamburg (Revitalisierungsprogramm 1989, Soziale-Brennpunkte-Programm 1992, Armutsbekämpfungsprogramm 1994) und Nordrhein-Westfalen (ABM und Stadterneuerung 1988, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf 1994) (vgl. Lang 1994, Staubach 1994).

- 28 An diesem Diskurs waren mit den beiden Stadtsoziologen Hartmut Häußermann und Jens Dangschat zwei Autoren maßgeblich beteiligt, die mit Gutachten und Konzepten die sozialen Stadtpolitiken in Hamburg (Dangschat zusammen mit Monika Alisch) und Berlin (Häußermann zusammen mit Andreas Kapphan und der Gesellschaft für Stadterneuerung

die „quartered city“ und insbesondere die „new urban underclass“ wurden sowohl in Theoriedebatten diskutiert und adaptiert als auch leitend für empirische Untersuchungen (vgl. u.a. Häußermann/Siebel 1987, Dangschat/Alisch 1993, Krätke 1995, Häußermann 1997, Kronauer 1997, Siebel 1997, Heitmeyer et al. 1998a, Kronauer 2002).

Ein wichtiger Referenzpunkt war die Arbeit von William Julius Wilson „The truly disadvantaged. The inner city, the underclass, and public policy“ aus dem Jahr 1987 und der damit verbundene Streit über die Frage einer „Kultur der Armut“ (Wilson 1987). Auch Beobachtungen aus Frankreich waren einflussreich, insbesondere die Studie „Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft“ von Francois Dubet und Didier Lapeyronnie aus dem Jahr 1992, die 1994 auf Deutsch erschien (Dubet/Lapeyronnie 1994). Aus der französischen Armutsforschung wurde der Begriff der „exclusion“, der „sozialen Ausgrenzung“, aufgegriffen. Ein wichtiger Unterschied zwischen den Beobachtungen aus den USA und aus Frankreich war, dass sich die „Hyperghettos“ in den US-amerikanischen Großstädten in den Innenstädten befanden, quasi zurückgeblieben in den Suburbanisierungswellen, während in Frankreich die Vorstädte, Großsiedlungen an der Peripherie, im Blickpunkt standen. Für die Entwicklung der deutschen Städte waren beide Dimensionen bedeutsam –für beide Siedlungstypen wurde ein „Abrutschen“ ins „soziale Abseits“ befürchtet. Die Bilder aus den USA und aus Frankreich dienten dabei in erster Linie als Szenarien drohender zukünftiger Entwicklungen, die es zu verhindern gelte.²⁹

Zentrale Schlagworte in diesem Diskurs waren neben dem Begriffspaar Ausgrenzung/Unterklasse die „Abwärtsspirale“ benachteiligter Quartiere und die „Quartierseffekte“ – zusätzlich benachteiligende Effekte, die durch das Leben in diesen Stadtteilen entstehen. Diese Überlegungen mündeten in der „Kontexttheorie“, mit der die soziale Stadtpolitik schließlich begründet wurde. Argumentatives Gewicht wurde den Beobachtungen zusätzlich über die Kontrastierung der – bedrohten – europäischen Stadt mit der – drohenden – amerikanischen Stadt verliehen. Eine Politik gegen die Abwärtsspirale benachteiligter Stadtteile war da-

S.T.E.R.N.) auch unmittelbar vorbereiteten (vgl. u.a. Alisch/Dangschat 1993, Alisch/Dangschat 1998, Dangschat 1995, 1998, 1999, Häußermann/Siebel 1987, Häußermann 1997, 1998, 2000). Ihre Positionen werde ich besonders hervorheben.

29 Mit diesen Begriffen („Abrutschen“ ins „soziale Abseits“) wurde in den Politikdokumenten der ARGEBAU das Policy-Problem gerahmt.

mit zugleich eine Politik für die Bewahrung der Tradition und Kultur der europäischen Stadt.³⁰

Ausgrenzung/Unterklasse

Ende der 1980er Jahre wurde in der deutschsprachigen Armutsforschung eine neue Qualität sozialer Ungleichheit beobachtet, die sich in Beschreibungen wie der „Zweidrittel-Gesellschaft“ und Buchtiteln wie „Armut im Reichtum“ (Breckner et al. 1989) bzw. „Armut durch Reichtum“ (Salz 1991), „Armut im Wohlstand“ (Döring et al. 1990) oder „Armut im modernen Wohlfahrtsstaat“ (Leibfried/Voges 1992) äußerte. Mit dem Begriff der „sozialen Ausgrenzung“ wurde auf eine mehrdimensionale Spaltung der Gesellschaft in „drinnen und draußen“ verwiesen. Aus stadtsoziologischer Perspektive stellte sich die Frage, inwiefern auch eine *räumliche* Dimension der Ausgrenzung erkennbar sei (Alisch/Dangschat 1993, Dangschat 1995, Häußermann 1998, Kronauer/Vogel 1998, Häußermann 2000). Jens Dangschat brachte dies auf die These der „Stadt‘ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung“ (Dangschat 1995). Hier schlossen sich Beiträge an, die eine „innere Spaltung“ der Städte konstatierten und mit Begriffen wie „dual city“ oder „quartered city“ beschrieben (vgl. Häußermann/Siebel 1987, Alisch/Dangschat 1993, Froessler 1994b, Krätke 1995, Dangschat 1995, Heitmeyer et al. 1998a, Keller 1999). In den Städten, so der gemeinsame Tenor, bildeten sich inselartig sozialräumliche Milieus heraus, die sich zunehmend gegeneinander abgrenzen.³¹ Als „aufgegebene Stadt“ (Marcuse 1989) wurden diejenigen „Inseln“ beschrieben, in denen sich die auf die „Schattenseite des gesellschaftlichen Polarisierungsprozesses“ geratene Bevölkerungsgruppen „konzentrieren“:

„Die ‚aufgegebene Stadt‘ – diese städtische Raumzone ist das Quartier der Verarmten, der gesellschaftlich Ausgegrenzten, der dauerhaft Erwerbslosen, die keine Chance regulärer Beschäftigung erhalten. Die ‚aufgegebene Stadt‘ ist gewöhnlich auch der Ort, wo sich Angehörige sozial diskriminierter, außerhalb der ‚Mehrheitsgesellschaft‘ stehender ethnischer Gruppen konzentrieren. Gelegenheitsarbeit und ‚informelle‘ Wirtschaftsaktivitäten bestimmen die Existenzbedingungen in diesen Quartieren“ (Krätke 1995: 175f, in Anlehnung an Marcuse 1989).

30 Diese Rahmung lässt sich auch im Diskurs zur Europäischen Städtepolitik beobachten (s.o., vgl. auch Frank 2005).

31 Am deutlichsten sichtbar in Form von Gated Communities, die in den 1990er Jahren zunehmend auch in deutschen Großstädten entstanden – abgeschlossene und bewachte Wohnsiedlungen für wohlhabende Schichten.

Aus der US-amerikanischen Segregationsforschung wurde zeitgleich der Begriff der „urban underclass“ importiert, um die städtische Dimension der Armut zu kennzeichnen und das Leben in diesen Gebieten zu beschreiben. Der Begriff war ambivalent und umstritten, er wurde meist auch nicht übersetzt und in den Beiträgen mit einem Fragezeichen versehen, aber als Etikett für Marginalisierung, Armut und Ausgrenzung in der Stadt hatte er sich schnell ausgebreitet (vgl. Häußermann 1997, Siebel 1997, Kronauer 1997, Kronauer 2002, ausführlich zur Begriffsdiffusion Berking 2002, zur Kritik aus systemtheoretischer Perspektive Kuhm 1999). Beide Begriffe – Ausgrenzung und Unterklasse – dienten als „Metaphern“, um zu beschreiben, dass in der Gesellschaft eine „neue Qualität anhaltender Armut“ und eine neue „soziale Spaltungslinie“ entstanden war, die in bisherigen, am Erwerbssystem orientierten Schichten- und Klassensystem nicht mehr gefasst werden konnte (Kronauer 1997: 32f). Mit anderen Worten: die „Ausgeschlossenen [...] haben [...] an den die kapitalistischen Arbeitsgesellschaften bewegenden Konflikten keinen aktiven Anteil mehr“ (Kronauer/Vogel 1998: 334).³² Der Exklusionsbegriff stellte dabei auf „den Prozeß der Ausschließung und [...] die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Ausgrenzung“ ab, während „underclass“ eher auf eine „bereits fixierte soziale Lage und Lebensweise“ verwies (Kronauer 1997: 32).

Diskursstrategisch eröffnete die Thematisierung der räumlichen Dimension sozialer Ungleichheit die Möglichkeit, neue Formen der Sozialpolitik, nämlich die Überwindung der Fokussierung auf das Individuum, einzufordern, wie in diesem Zitat von Jens Dangschat deutlich wird:

„Im Sinne der ‚sozialen Stadt‘ wird auch die Sozialpolitik andere Wege gehen müssen. Dies bezieht sich vor allem auf die Orientierung auf das Stadtquartier als Handlungsebene“ (Dangschat 2000: 155).³³

Die Ausgrenzungsdebatte war eng verwoben mit Fragen der Zuwanderung und Integration von Ausländern (Häußermann/Oswald 1997, Heitmeier et al. 1998a).³⁴ Häußermann sah beispielsweise Mitte der 1990er

32 In der Armutsforschung wurde in dieser Zeit auch über die „neuen Überflüssigen“ diskutiert (vgl. u.a. Offe 1994, Bude 1998).

33 Ähnlich auch die Argumentation in BMBau 1993: 198f. Für sozialpolitische Konsequenzen des Ausgrenzungskonzepts siehe auch Siebel 1997: 70f. Siehe auch den Ressourcen-Ansatz bei Keim/Neef (2000).

34 Die Debatte steht im engen Zusammenhang mit den Forderungen nach einer Einwanderungspolitik und den Diskussionen über die Verschärfung des Asylrechts 1993. Auch die rapide Zunahme rechtsradikaler Übergriffe in ostdeutschen Städten Anfang der 1990er Jahre dürfte einen wichtigen

Jahre verschiedene Anlässe für „die Kombination der Begriffe Zuwanderung, Stadtentwicklung und Unterklasse“ gegeben. Migranten konzentrierten sich in den großen Städten, stießen aber im Unterschied zur Situation der Gastarbeiter in den 1960er Jahren auf eine Arbeitsmarktkrise, in der gerade die Segmente wegbrachen, die „für Zuwanderer traditionell den Einstieg bildeten: Industriearbeitsplätze, die keine oder nur geringe Qualifikationen voraussetzen“ (Häußermann 1998: 146).³⁵

Zu einem zentralen Begriff wurde die „ethnische Segregation“, die räumliche Konzentration von Migranten. Die damit verbundene Frage nach dem rechten „Maß zwischen Integration und Segregation“ (Heitmeyer et al. 1998: 14, ähnlich: Dangschat 1996) wurde regelrecht zu einer stadtpolitischen Gretchenfrage. Krämer-Badoni skizziert in einem kritischen Rückblick den enormen „Konsensdruck“ in der damaligen Diskussion:

„Unter der Voraussetzung eines realen oder als real wahrgenommenen Problemdrucks ist es in der gesellschaftlichen wie wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu einigen Verwerfungen gekommen, die zu einem erheblichen Konsensdruck hinsichtlich der Interpretation der Situation von Migranten geführt haben. Dies mag wohl vor allem daran liegen, dass hinter vom politisch korrekten Mainstream abweichenden Meinungen schnell politisch rechte Positionen vermutet werden. Wer z.B. räumliche Segregation von Migrantinnen und Migranten oder die Bildung ethnischer Kolonien nicht von vornherein ablehnt, läuft Gefahr, in die rechte Ecke gestellt oder gar als politisch rechtsextrem denunziert zu werden“ (Krämer-Badoni 2002: 69).³⁶

Hintergrund für die Ethnisierung der Debatte gebildet haben und den oftmals normativen Duktus in den Beiträgen provoziert haben. Zwei wichtige Sammelbände waren Häußermann/Oswald 1997 und Heitmeyer et al. 1998a.

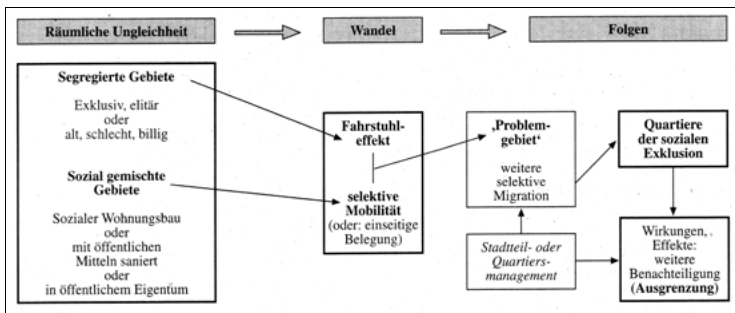
- 35 Häußermann zieht Parallelen zur Urbanisierung im 19. Jahrhundert: „Wie damals, als die bürgerlichen Städte sich gegen die Neuankömmlinge abzusichern versuchten, machen wir auch heute die Beobachtung, dass die großen Städte mit der Immigration wenig anzufangen wissen, obwohl die Zuwanderung sie nachweislich ökonomisch und kulturell immer bereichert hat“ (Häußermann 1998: 145). Für die Situation in den späten 1990er Jahren zeichnet er ein bedrohliches Bild: „Aus der Gleichzeitigkeit von Arbeitsmarktkrise und Zuwanderung entsteht in den Städten eine brenzlige Situation, die seit Ende der achtziger Jahre den Boden für ausländerfeindliche Ausschreitungen bereitet hat“ (Häußermann 1998: 146).

- 36 Krämer-Badoni spielt damit auf die Äußerungen von Wilhelm Heitmeyer gegenüber Walter Siebel an (vgl. Heitmeyer 1998: 454).

Die „Abwärtsspirale“ der benachteiligten Quartiere

Die Mechanismen, die zur Entstehung von benachteiligten Quartieren führen, hat Hartmut Häußermann in seinem im Kontext der sozialen Stadtpolitik häufig zitierten Beitrag über die „Krise der sozialen Stadt“ systematisiert (Häußermann 2000). Eine Variante sieht er in selektiven Zu- und Wegzügen in die Gebiete und aus ihnen heraus: Diejenigen, „die am ja immer noch vorhandenen Wohlstand in unserem Land teilhaben“, ziehen aus den dichten Großstädten ins Umland – getrieben von Hektik und Lärm, gelockt von grünem Garten und Eigenheimzulage. Als zweite Variante beschreibt er eine kollektive Verschlechterung der sozialen Lage der Bewohner in einem Gebiet: Der massive Abbau industrieller Arbeitsplätze führe in Wohngebieten, in denen hauptsächlich Arbeiter wohnen, zu einem regelrechten „Fahrstuhleffekt“. Plakativ gesprochen: „Aus einem Arbeiterquartier wird dann ein Arbeitslosenquartier“ (Häußermann 2000: 17).

Abbildung 1: Wirkungskette der sozialen Segregation
(nach Häußermann)



(Quelle: Häußermann 2000: 17)

Zusammengenommen, so Häußermanns These, bewirken diese Faktoren eine „kumulative Abwärtsentwicklung“:

„Mit jeder Stufe der Verschärfung der sozialen Probleme verlassen diejenigen Haushalte, die noch über Wahlmöglichkeiten verfügen, die Quartiere, womit dann die Konzentration und Dichte sozialer Problemlagen weiter zunimmt. Das ist ein Prozeß der ‚Abwärtsentwicklung‘, der sich selbst laufend verstärkt, wenn er nicht durch koordinierte Anstrengungen von Bewohnern, Eigentümern, Gewerbetreibenden und Stadtpolitikern unterbrochen wird“ (ebd.: 17).

Angesichts dieser Tendenzen städtischer Entwicklung, und konfrontiert mit Ausschreitungen nicht nur in den US-amerikanischen „Hyperghettos“ und in den Vorstädten Frankreichs, sondern auch mit rechts-extremistischen Übergriffen in ostdeutschen Städten, stellte sich die Frage, ob und inwiefern die so entstehenden „Räume der Verlierer“ (Heitmeyer et al. 1998b: 9) für ihre Bewohner eine zusätzliche Benachteiligung darstellen. Solche Mechanismen wurden als „Kontexteffekte“ bzw. „Quartierseffekte“ beschrieben (Kronauer 2002).³⁷ Häußermann stellte drei Dimensionen negativer Effekte heraus: Durch die alltägliche Erfahrung von deviantem Verhalten festigte sich in einem Quartier eine eigenständige, abweichende „Kultur“ (soziale Dimension: Quartier als Lernraum). Dieses „negative soziale Lernen“ werde noch verstärkt durch fehlende oder schlechte Infrastruktur in den Gebieten (materielle Dimension) sowie durch Stigmatisierung von außen (symbolische Dimension) (vgl. Häußermann 2000: 20, vgl. auch Alisch 2002: 47, Häußermann/Siebel 2004: 165).³⁸ In der Summe, so die These, führen diese Prozesse zu „Ghettos ohne Mauern“ (Häußermann 2000: 21, nach einem Begriff von Hess/Mechler 1973).

Verschiedene empirische Studien haben sich dann auch seit etwa der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit „Quartierseffekten“ befasst und versucht, sie zu messen oder nachzuweisen (Friedrichs/Blasius 2000, Farwick 2001, Kronauer/Vogel 2004). Das Bild, das diese Arbeiten zeichnen, ist uneindeutig. Während Andreas Farwick in seiner Studie über Bremen und Bielefeld armutsverfestigende Effekte von Wohnquartieren konstatiert³⁹, kommen Martin Kronauer und Berthold Vogel in ihrer Studie über die Hamburger Quartiere Mümmelmannsberg und St. Pauli zu eher skeptischen Einschätzungen:

„Es bleibt dabei: Die Frage, wie Quartiere mit einem hohen Anteil von Arbeitslosen und Armen auf die Erfahrungen mit sozialer Ausgrenzung und Ausgrenzungsbedrohung wirken, lässt sich auch anhand unserer beiden Fallbeispiele nicht eindeutig beantworten. Selbst wenn man die Frage spezifiziert und unterschiedliche Quartierstypen unterscheidet, ergibt sich kein einheitliches Bild. Zwei Gründe haben sich als ausschlaggebend erwiesen: Unter-

37 In frühen Beiträgen war die Thematisierung von Quartierseffekten noch ausgeglichen, auch positive Quartierseffekte schienen denkbar (vgl. Herlyn et al. 1991). In den späten 1990er Jahren war der Begriff eindeutig negativ konnotiert.

38 Ähnliche Konzepte finden sich auch bei Werlen (1997: 259ff) und Keller (1999: 87ff) sowie bei Läßle (1991).

39 Allerdings schränkt er seine Befunde dahingehend ein, dass „bisher nicht endgültig gesagt werden kann, auf welche Weise negative Wohnumfeldeffekte von Armutsquartieren vermittelt sind“ (Farwick 2004: 305).

schiedliche Quartierstypen enthalten sozial unterschiedlich zusammengesetzte Armutspopulationen. Überdies wirken die Lebensbedingungen in jedem Quartier auf Teilpopulationen der Arbeitslosen und Armen in jeweils unterschiedlicher Weise. Soziale Merkmale und Quartiersmerkmale gehen also jeweils spezifische Verbindungen miteinander ein“ (Kronauer/Vogel 2004: 256).

Kontexttheorie als Politikbegründung

Trotz des empirisch unklaren – und nur von sehr wenigen Studien gezeichneten – Bildes hat sich die (Hypo-)These der Quartiereffekte als politikbegründendes Konzept (die sog. Kontexttheorie) der sozialen Stadtpolitik durchgesetzt. So findet sich in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Städtebauförderung in den Ausführungen zum Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ folgende Formulierung:

„In immer mehr Stadtteilen verschärfen sich soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Probleme. Es sind Stadtteile, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“ (VV Städtebauförderung 1999: Präambel Abs. II).

Deutlich scheint die Kontexttheorie auch in der Figur der „sozialen Missstände“ durch, wie sie in § 171 e Abs. 2 BauGB formuliert ist:

„Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden Menschen erheblich benachteiligt ist.“

Dieser Begründungszusammenhang wird auch in der Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ expliziert. Dort konstatiert das von Hartmut Häußermann geleitete Evaluatoren-Team:

„Die Kontext-Theorie [...] muß [...] einer Strategie für die Entwicklung derjenigen Quartiere zugrunde gelegt werden, die ins ‚soziale Abseits‘ zu geraten drohen. Auf diese Theorie muß eine ‚Politik der Sozialen Stadt‘ aufbauen“ (IfS 2004: 38).

Die Theorie wird in der Folge auch noch einmal umrissen:

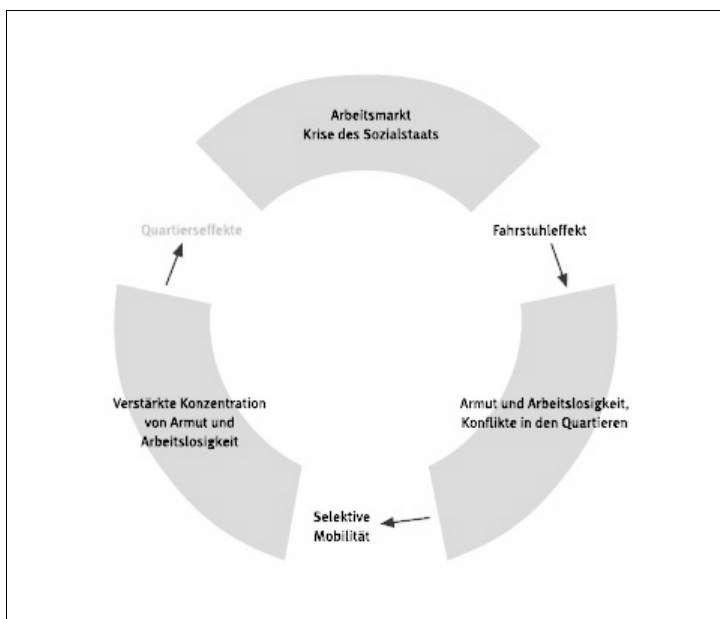
„Bei den ‚benachteiligten Quartieren‘, die die Zielgebiete des Programms Soziale Stadt sind, sind nicht (mehr) in jedem Fall bauliche Probleme der Ausgangspunkt für die ‚problematische Entwicklung‘, vielmehr besteht das Problem in einer verhängnisvollen Verschränkung von sozialen, baulichen und

räumlichen Entwicklungen, die eine ‚Abwärtsspirale‘ bewirken [...]. Das Ergebnis der ‚Abwärtsspirale‘ sind ‚Quartiereffekte‘, die die Lebenschancen der Bewohner beeinträchtigen und in der Folge auch ein Problem für die Stadtentwicklung insgesamt hervorbringen“ (ebd.: 39).

Ähnlich auch eine weitere Passage:

„Der Diagnose ‚Defizite der Sozialstruktur‘, wie es im Leitfaden [der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, S.G.] heißt, oder ‚Soziale Missstände‘, wie die neue gesetzliche Formulierung lautet, liegen Annahmen zu ‚Kontexteffekten‘ zugrunde. Damit sind Wirkungen auf die Lebenslagen und Lebenschancen gemeint, die sich aus der räumlichen Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen ergeben. Wenn ein Quartier eine einseitige Zusammensetzung solcher Haushalte aufweist, die mit vielen sozialen Problemen behaftet sind, wird von negativen Kontexteffekten ausgegangen“ (ebd.: 39).

Abbildung 2: Kontext-Theorie (nach IfS)



(Quelle: IfS 2004: 39)

Die „europäische Stadt“ als „soziale Stadt“

Die hier beschriebene Qualität der Ausgrenzung wurde als ein neues Problem für die europäischen Städte angesehen.⁴⁰ Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert hatte sich durch das „Zusammenwirken von ökonomischem Wachstum und stadtpolitischer Regulierung“ als „Integrationsmaschine“ erweisen und die Herausbildung von solchen Armutsinseln verhindern können (Häußermann 1998: 160).⁴¹ Dieses Modell wurde im stadtsoziologischen Diskurs auch als „soziale Stadt“ bezeichnet – der Begriff des „Sozialen“ verwies dabei auf das Vermeiden sozialer Segregation durch öffentliche Intervention:

„Die europäische Stadt ist – trotz aller augenfälligen sozialen Ungleichheit in der Wohnraumversorgung – eine ‚soziale Stadt‘ in dem Sinne, dass sie eine

40 Als Ursachen der „Integrationskrise der Städte“ (Heitmeyer et al. 1998b: 9) galten Faktoren wie die „sozio-ökonomische Polarisierung“, „sozio-demographische Entdifferenzierung“ („neue Haushaltstypen“), „sozio-kulturelle Heterogenisierung“ und „sozialräumliche Polarisierung“ (Dangschat 1996). Häußermann (1998) sah das Zusammenwirken von drei Prozessen – demographischem Wandel, Wandel auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Wohnungsmarkt – als Ursache für sozialräumliche Polarisierung (Häußermann 1998).

41 Dieser Standpunkt wurde vor allem von Häußermann vertreten. Eine Kritik an diesem Bild findet sich bei Krämer-Badoni: „[...] die einzige im Sinne von Häußermann wirklich herausragende Phase sind die Jahre 1950 bis 1975 [...]“ (Krämer-Badoni 2002: 73). Bei Häußermann finden sich zwei Modelle der Integrationsmaschine. Während das hier erwähnte europäische Modell vor allem auf staatliche Intervention im Wohnungsbau abstellt, gilt grundsätzlich für die kapitalistische Stadt, also auch und insbesondere für die US-amerikanische, als wesentlicher Integrationsmodus die „Gleichgültigkeit“ (Häußermann 1995). Diese These leitet er ab aus einer Diskussion der Stadttheorien von Simmel und von Park, die sich bei aller Unterschiedlichkeit – Simmels Urbanitätstheorie bezeichnet Häußermann als eine „Stadt der Kälte“, während Park eine „Großstadt aus warmen Nestern“ beschrieben habe – in diesem Punkt treffen: „In beiden Entwürfen zu einer soziologischen Stadttheorie wird die Fremdheit und die Distanz der Individuen, die Unverträglichkeit, ja Feindschaft des Heterogenen und die dennoch gegebene Möglichkeit der Koexistenz zum zentralen Merkmal des Städtischen. Die Frage danach, wie Unterschiedliches und Gegensätzliches verbunden werden könne, wie Großstadt überhaupt möglich ist, wird beantwortet mit einem einheitlichen Denkmuster: durch Separierung, durch Segregation, durch Abtrennung. Die Großstadt, so lautet die soziologische Antwort, ist eine Kultur der Differenz und der Indifferenz. Der Modus der Integration ist der Verzicht auf soziale Anpassung, Toleranz beruht auf Gleichgültigkeit“ (Häußermann 1995: 94). Integration über Gleichgültigkeit setzt allerdings Wachstum voraus, dann können „Konkurrenzen zu Differenzen, nicht zu Gegensätzen“ werden (Häußermann 1998: 158).

hohe Integrationskraft dadurch entfalten konnte, dass die räumlichen Ungleichheiten durch stadtpolitische Eingriffe im Wohnungsbau gemildert werden konnten“ (ebd.: 162).

Das Ziel der wohnungspolitischen Intervention im 20. Jahrhundert war die Entkopplung der Position am Arbeitsmarkt von der Wohnraumversorgung gewesen. Das bedeutete zugleich, dass es um die Versorgung der Massen ging und nicht um Armen- oder Obdachlosenfürsorge:

„Der ‚soziale Wohnungsbau‘ war nie als ‚sozial‘ in dem Sinne konzipiert, dass er v.a. die Ärmsten und Bedürftigsten versorgen sollte; er war nie ‚sozial‘ im Sinne von residualer Fürsorge, sondern ‚sozial‘ im Sinne von Gesellschaftspolitik – wie es später in den Wohnungsbaugesetzen formuliert wurde: für die ‚breiten Schichten‘ des Volkes“ (ebd.: 162).

Über den sozialen Wohnungsbau konnten somit Gebiete mit „ausgeprägter sozialer Mischung“ entstehen (ebd.: 163).⁴² Der Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau – Ende 1996 wurde der soziale Mietwohnungsbau vom Bundesbauminister „ex officio“ für beendet erklärt (vgl. Häußermann 1997: 26) – führte nun zu einem „Funktionswandel [...] zum letzten Auffangnetz der Wohnungsfürsorge für Notfälle“ (Häußermann/Siebel 2002: 57). Er stellte den bisherigen wohnungspolitischen Ansatz geradezu auf den Kopf: Aus den Orten der Integration wurden Orte der Ausgrenzung. Die Spaltung der Städte kündete somit vom Ende des sozial- und wohnungspolitisch vermittelten Modells der „sozialen Stadt“. Insofern ist die Formulierung der sozialen Stadtpolitik in Deutschland als Suche nach einer neuen „Sozialen Stadt“ zu verstehen. Sie ist untrennbar mit dem Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau bzw. mit dessen De-Institutionalisierung verbunden und versucht, unter neuen Bedingungen das Ziel der Vermeidung sozialer Segregation mit neuen Instrumenten zu erreichen.

Die Krise des kommunalen Sozialstaats

Neben der Diskussion über die „Spaltung“ der Städte wurde in der Stadtforschung in den 1990er Jahren eine zweite Perspektive auf die „soziale Stadt“ gerichtet. Sie nahm das deutsche Modell „kommunaler Sozialstaatlichkeit“ in den Blick und setzte das Bild der „sozialen Stadt“

42 Die späte Phase des sozialen Wohnungsbaus jedoch, vor allem die Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre, nimmt Häußermann aus seinem Lob ausdrücklich aus, da sie als gigantische monofunktionale Schlafstätten das Prinzip der Kleinteiligkeit verließen (vgl. Häußermann 1998: 163f).

synonym zum „kommunalen Sozialstaat“ (vgl. insbesondere Hanesch 1996, 1997c, 1999, Bartelheimer 1997, 2001). Das Modell des „kommunalen Sozialstaats“ leitet sich zunächst aus dem Sozialstaatsgebot und der verfassungsmäßig verankerten „Allzuständigkeit der Gemeinden für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Kommunale Selbstverwaltung) ab (vgl. Hanesch 1997b: 7). Es umfasst traditionell zwei Handlungsdimensionen: die Gewährleistungen materieller Sozialhilfeleistungen sowie die Versorgung mit sozialer Infrastruktur.⁴³ Seit den späten 1970er Jahren hat sich das Spektrum angesichts einer zunehmenden „Kommunalisierung“ sozialpolitischer Probleme im Zusammenhang mit ökonomischem Strukturwandel und (beginnender) Massenarbeitslosigkeit sowie staatlichen „Konsolidierungs- und Umbaustrategien“ erweitert und die Kommunen sind regelrecht zum „Sozialstaat in Reserve“ geworden (Hanesch 1996, vgl. auch Heinelt/Wollmann 1991, Borst et al. 1990, Blanke/Evers/Wollmann 1986).

Die „Krise der sozialen Stadt“ (Hanesch 1996) bezieht sich in diesem Diskurs auf die „Überforderung“ der Kommunen mit dem gewachsenen sozialpolitischen Ausgabenspektrum bei zugleich dramatischer Haushaltssituation „im Zangengriff staatlicher Konsolidierungs- und Umbaustrategien“ (Hanesch 1996: 24 und Hanesch 1997c: 31, siehe auch die Beiträge in Blanke 1991, Heinelt/Wollmann 1991 und Borst et al. 1990). Wichtige Begriffe in diesem Diskurs waren „intermediäre Organisationen/Dritter Sektor“, „integrierte Politikansätze“ und „lokale Partnerschaften“ sowie – übergreifend – das Modell des „aktivierenden Staates“.

Die Positionen in der Debatte über Auswege aus der Krise waren kontrovers. Ein wesentlicher Streitpunkt war das Verhältnis zwischen lokaler Politik und zentralstaatlicher Steuerung: Einerseits wurde eine zunehmende Zentralisierung von Macht und Entscheidungskompetenz beobachtet, auf der anderen Seite eine Aufwertung der Kommune als „Gegenmacht“ (vgl. Blanke et al. 1986, Blanke/Benzler 1991, die De-

43 Krämer unterscheidet zwischen einer städtischen Sozialpolitik und einer sozialpolitischen Stadtpolitik. Während die städtische Sozialpolitik vornehmlich auf Hilfe in Notfällen und soziale Kontrolle gerichtet war und „der Gedanke der sozialen Integration keine zentrale Bedeutung“ hatte, ging es in der sozialpolitischen Stadtpolitik „sowohl um Versorgung als auch um soziale Integration tendenziell aller Stadtbewohner und in gewissem Maße auch aller in der Stadt Anwesenden“ (Krämer 2002: 198). Das Programm „soziale Stadt“ steht für Krämer eindeutig in der letzteren Traditionslinie. Dort gehe es nicht um den Einzelnen, vielmehr organisiere das Programm „die soziale Integration der ‚Entbehrlichen‘ [...] in kollektiver Form, d.h. als Angehörige einer real vorhandenen, alltäglich erfahrbaren, sozialräumlichen Einheit, nämlich des Stadtteils“ (ebd.: 202).

batte zwischen Häußermann 1991a, 1991b und Mayer 1990, 1991a, 1991b). Wenngleich die Spielräume lokaler Politik unterschiedlich eingeschätzt wurden, einte die Beiträge doch eine gemeinsame Perspektive, nämlich die Thematisierung der Interdependenz verschiedener Politik-ebenen und die Ausdifferenzierung von Akteurskonstellationen (und somit von Koordinationsmodi) in lokalen Politikprozessen – also den Gegenständen, die seit den späten 1990er Jahren als „urban governance“ diskutiert werden.

So richtete sich auch ein wesentliches Augenmerk auf Akteure „zwischen Markt und Staat“, die zunächst in der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, quasi „zwischen Arbeitsamt und Ehrenamt“ (Evers 1986: 15), aber auch in der Stadterneuerungspolitik und in der lokalen Gesundheitspolitik auftraten: „unkonventionelle“ Initiativgruppen und Sozialprojekte, die großteils aus den „neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 1980er Jahre hervorgegangen waren (vgl. Evers 1986, 1990, Evers/Wintersberger 1988, Kaufmann 1987, Trojan/Hildebrandt 1990, Selle 1991, Anheier/Seibel 1990, Anheier et al. 1997). Mit dem Aufkommen dieser „intermediären Organisationen“ (vgl. Selle 1991), die auch als „Dritter Sektor“ (vgl. Anheier et al. 1997) bezeichnet werden, war „ein sozialpolitisch oft brisantes *Gemisch* zusammenwirkender Träger, Akteure, Institutionen, Begründungen und Vertragsformen“ entstanden, das neue Fragen der Handlungskoordination aufwarf (Blanke/Evers/Wollmann 1986b: 11, H.i.O.). Entsprechend zeichnete sich Ende der 1980er Jahre die Forderung nach angemessenen, problemorientierten Verhandlungssystemen und integrierten Politikansätzen zur Erhaltung von Steuerungsfähigkeit zumindest implizit schon ab (vgl. ausführlich hierzu: Heinelt 2004: 34). So stellten Blanke und Benzler in einem Überblicksartikel zur lokalen Politikforschung 1991 fest:

„Integrierte Lösungskonzepte sowohl zwischen *sektoralen* Politikbereichen als auch zwischen *gebietskörperschaftlichen* Politikebenen werden insgesamt in der wissenschaftlichen Literatur und der politischen Praxis als das Desiderat der nächsten Jahrzehnte genannt“ (Blanke/Benzler 1991: 25, H.i.O.).

In der Diskussion über die „soziale Stadt“ kam der Forderung nach einem integrierten Politikkonzept eine zentrale Bedeutung zu. Ein Gutachten von Monika Alisch und Jens Dangschat für die Stadtentwicklungsbehörde Hamburg (1993) stellte ein Konzept der „solidarischen Stadt“ vor, das immer wieder von anderen Autoren bekräftigt wurde (siehe die Beiträge in Hanesch 1997a, Mirbach 1999). Alisch und Dangschat fordern ein Umdenken in der lokalen Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Wohnungspolitik und eine „städtische Quali-

tätspolitik“ (Alisch/Dangschat 1998: 157). Während ihre frühen Überlegungen im „Programm zur Armutsbekämpfung“ der Stadt Hamburg aufgegriffen wurden, entwickelten die beiden Autoren ihr Konzept weiter und formulierten 1998 verschiedene Bausteine ihres Modells einer „quartiersbezogenen Politik des sozialen Ausgleichs“:

- „eine deutliche politisch-administrative Entscheidung für diese Zielsetzung“ (des sozialen Ausgleichs, S.G);
- eine „dem Ziel angemessene sachliche und personelle Ausstattung“,
- ein „grundlegender Umbau der Verwaltungsstrukturen“,
- „eine quartiersbezogene Arbeit, die quer zu den ‚klassischen‘ Ressorts aktiv wird“ und
- „eine Planungskultur, die Bewohneraktivierung als Qualitätsverbesserung anerkennt und einsetzt“ (ebd.: 182).

In dieselbe Richtung wiesen auch die programmatischen Ausführungen von Hanesch, der verschiedene Beiträge in der Debatte über den kommunalen Sozialstaat zusammenführte und drei „Ansatzpunkte für eine Zukunft der sozialen Stadt“ erkannte (Hanesch 1996: 28, 1997: 43, 1999: 94): Es gehe darum, den Stellenwert des „kommunalen Sozialsektors“ zu stärken, der im Vergleich zu anderen Politikfeldern eher durchsetzungsschwach sei; zudem müsse die „politische Segmentierung und administrative Fragmentierung der Wahrnehmung und Bearbeitung sozialer Probleme“ überwunden werden und schließlich sei das dürftige „Informationsverhalten innerhalb des kommunalen Sozialsektors“ zu verbessern (Hanesch 1996: 28 unter Bezug auf Krüger 1985).⁴⁴ Konkret schlägt Hanesch drei Bausteine für eine solche Strategie vor:

44 Diese Vorschläge sind an die Kommunen gerichtet, um ihre verbleibenden Handlungsspielräume zu nutzen. Grundsätzlich, darin waren sich die Beiträge einig, wären Steuerreformen notwendig, um die Finanzausstattung der Kommunen zu verbessern. Vorgeschlagen wurde auch die verfassungsrechtliche Festschreibung des „Konnexitätsprinzips“, nach dem eine Aufgabenverlagerung (vom Bund auf die Kommune) nur mit ausreichendem finanziellen Ausgleich rechtens wäre. Schließlich wäre den Kommunen auch schon geholfen, wenn der Bund seinen sozialstaatlichen Aufgaben nachkommen würde in Form einer konsequenten Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Arbeitszeitpolitik, einer Neuorientierung der staatlichen Wohnungspolitik und einer Weiterentwicklung der vorgelagerten Sicherungssysteme (z.B. über eine ergänzende, bedarfsorientierte Grundsicherung) (vgl. überblicksartig Hanesch 1996: 27). Die an die Kommunen gerichteten Vorschläge sind somit nur als zwischenzeitliches Pflaster gedacht, und nicht als langfristige Problemlösung. Hier wird Hanesch sehr deutlich: „[...] muß vor überzogenen Erwartungen und Hoffnungen gewarnt werden, durch einen Ausbau der kommunalen Sozialpolitik die bundespolitischen Fehlentwicklungen in vollem Umfang korrigieren und kompensieren zu können“ (ebd.: 28).

- „Ausbau von Sozialberichterstattung und Sozialplanung als Grundlage für eine bedarfsgerechte Prioritätensetzung und Aufgabenerfüllung“,
- „bürgerorientierte Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Herstellung neuer Kooperationsformen zwischen öffentlichen und freien Trägern“,
- „Entwicklung eines öffentlichen Diskurses auf der Basis breiter Bündnisse zugunsten einer politischen Priorität für die soziale Stadt“ (Hanesch 1996: 28, 1997c: 43, 1999: 94).

Im Bereich der Stadtplanung und Stadterneuerung wurden ähnliche Ansätze diskutiert, die jedoch im Unterschied zu Hanesch in erster Linie auf der Stadtteilebene ansetzten. Instrukтив waren vor allem die Beiträge der Dortmunder Arbeitsgruppe Bestandsentwicklung um Klaus Selle, Rolf Froessler und Reiner Staubach. Sie thematisierten unter dem Begriff der „lokalen Partnerschaften“ in einer Vielzahl an empirischen Beispielen die Rolle von intermediären Organisationen in der Quartiersentwicklung und entwickelten lehrbuchartig Konzepte für kooperative Planungsansätze (vgl. Froessler et al. 1994a, 1994b, Selle 1994a, 1994b, 1996, Staubach 1995). So stellte etwa Selle heraus, dass „Quartierserneuerung als soziale Aufgabe zu begreifen“ sei und entsprechend im Unterschied zu traditioneller, baulich orientierter Stadterneuerung „veränderte Arbeitsweisen und Organisationsformen erforderlich“ mache:

„Dem komplexen Wirkungsgefüge der Ausgrenzung muß erstens ein ebenso vieldimensionales Handlungskonzept gegenübergestellt werden. Das bedingt die Integration verschiedener bislang getrennter Handlungsfelder sowie deren Ausrichtung auf die Ebene der städtischen Quartiere (‚Territorialisierung‘). Verbunden ist damit zweitens intensives Bemühen um Kooperation: Staat, Gemeinden, gesellschaftliche Organisationen und freie Träger müssen gemeinsam handeln. Und drittens sollen die Menschen, um die es hier geht, bei der Suche nach Lösungsansätzen direkt beteiligt werden. Auf drei Schlagworte reduziert: Diese Strategien sind integriert, kooperativ und aktivierend zugleich“ (Selle 1994a: 36).⁴⁵

Diese Strategieansätze für eine soziale Stadt auf gesamtstädtischer Ebene wie auf Stadtteilebene, die mit Konzepten eines „Wohlfahrtspluralismus“ (Evers/Olk 1996) Hand in Hand gingen, kündigten Überle-

45 Die Bundesländer, aus denen sich Wissenschaftler mit Vorschlägen für eine soziale Stadtpolitik meldeten, waren auch die ersten, die entsprechende Landesprogramme auflegten: Hamburg (Alisch/Dangschat), Nordrhein-Westfalen (Selle, Froessler, Staubach), Hessen (Hanesch) und Berlin (Häußermann/Kapppan).

gungen zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Gesellschaft an, die in den späten 1990er Jahren unter dem Stichwort „Aktivierender Staat“ das bislang die Ära Kohl dominierende Bild des „schlanken Staats“ ablösen sollten.⁴⁶ Diese Verschiebung bedeutete für die öffentliche Verwaltung die Ablösung der seit den späten 1980er dominierenden Managementorientierung durch eine Orientierung an „Governance“ – hier verstanden als Regieren „mit“ der Gesellschaft, den Blick nach „außen“ anstelle einer „Binnensicht“ des Managerialismus, die Entdeckung von kooperativen und netzwerkartigen Steuerungsformen als Alternative zwischen hierarchischer Steuerung und Privatisierung und der Möglichkeit der Kombination verschiedener Steuerungsmodi („mix of modes“) (vgl. Jann/Wegrich 2004: 203ff).

Das 1999 aufgelegte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ greift diese Diskussionen auf und ist eng mit dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ verwoben: Zum einen ist der „aktivierende Staat“ ein wichtiges politikbegründendes Narrativ, zugleich bietet das Programm ein zentrales – und sichtbares – Testfeld für das übergreifende Reformprojekt. Diesen Zusammenhang stellten auch die programmbegleitenden Wissenschaftler des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) früh heraus (vgl. Franke/Löhr/Sander 2000, Becker/Löhr 2000):

„Das Programm *Soziale Stadt* enthält in seinen Kernaussagen viele Elemente dieses Ansatzes [des „aktivierenden Staates“, S.G.]. In ihm verbinden sich sowohl Vorstellungen eines veränderten Selbstverständnisses staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Sozial-, Kommunal-, Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik als auch die Aufforderung an alle beteiligten Akteure und Betroffenen, Lernbereitschaft und ein neues Denken für veränderte Handlungs- und Verhaltensmuster zu entwickeln. Dies zu fördern und zu erreichen stellt eine der wichtigsten Aufgaben des neuen Politikansatzes dar“ (Franke/Löhr/Sander 2000: 256, H.i.O.).⁴⁷

46 Vgl. zum Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder und Modernisierungsdiskurse Jann/Wegrich 2004, Jann 2001, Bandemer/Hilbert 2001, Braun 2001, Wollmann 2004, Wollmann 1996. Eine frühe Diskussion über den aktivierenden Staat mit einem Beitrag des damaligen Ministerpräsidenten von Niedersachsen, Gerhard Schröder, findet sich bei Behrens et al. 1995 (Schröder 1995). Auf lokaler Ebene entspricht dem der Wandel von der Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune (vgl. Banner 1998, zitiert bei Jann/Wegrich 2004: 202, vgl. auch Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003).

47 An anderer Stelle heißt es: „Mit dem ‚Rückenwind‘ durch den aktivierenden Staat kann das Programm Soziale Stadt Initialzündung für Veränderungs- und Aktivierungsprozesse in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf sein“ (Franke/Löhr/Sander 2000: 266).

„Soziale Stadt“: Problemdeutung und Lösungsansatz

Die Politikgestaltung der sozialen Stadtpolitik und die wissenschaftlichen Diskurse über die „soziale Stadt“ sind eng miteinander verbunden. Die zentralen Autoren, die Diskurseliten, brachten ihre Argumente und Problemdeutungen über Gutachten und Anhörungen in den Politikprozess ein, und ihre Argumente und ihr Vokabular wurden auch in den Medien aufgegriffen (vgl. Schmidtke 2001). So spricht Walther auch von einem „sozialwissenschaftlich vermittelten Lernprozess der Politik“ (Walther 2001: 533). In dieser Interaktion wurden die „Spaltung der Stadt“ und die „Abwärtsspirale“ benachteiligter Quartiere zur Story-Line für die Desintegration in den Städten. Mit „lokalen Partnerschaften“ standen Ansätze bereit, dem entgegenzutreten – sie wurden noch gestärkt durch ihre Verankerung in europäischen Best-Practice-Beispielen und erfolgreich anlaufenden Landesprogrammen. Die Verbindung der beiden Diskursstränge zu einer Diskursformation bildet die (implizite) „Theorie“ und Handlungsorientierung der sozialen Stadtpolitik. Auf den Punkt gebracht wird dies im Titel einer großen Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung aus dem Jahr 1999: „Modernisieren ohne auszuschließen – Quartiersentwicklung zur Verhinderung einer städtischen Unterschicht“ (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1999). An den Politikprozess richtet sich nun die Frage nach der instrumentellen bzw. regulativen Ausgestaltung dieses Ansatzes.

Tabelle 4: Zentrale Konzepte in der Diskussion über die „soziale Stadt“ in den 1990er Jahren

Spaltung der Städte	Lokale Sozialstaatlichkeit
• Soziale Exklusion/urban underclass • Ethnische und soziale Segregation • Quartierseffekte Literatur (Auswahl): Häußermann/Siebel 1987, Alisch/Dangschat 1993, Krätke 1995, die Beiträge in Leviathan 25/1997 und in Heitmeyer et al. 1998, Alisch/Dangschat 1998	• Integrierte Politikansätze • Intermediäre Organisationen • Lokale Partnerschaften • Stadtteil-/Quartier(s)-management • Wohlfahrtspluralismus • Zivilgesellschaft, Sozialkapital • Aktivierender Staat Literatur (Auswahl): Heinelt/Wollmann 1991, Alisch/Dangschat 1993, die Beiträge in Froessler et al. 1994a, in Evers/Olk 1996, in Hanesch 1997a, in Alisch 1998 und in Mirbach 1999

Die Gemeinschaftsinitiative und das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“

Die bislang skizzierte Diskussion bildete den sozialwissenschaftlichen Hintergrund für eine Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre einsetzende politische Dynamik im Bereich der sozialen Stadtpolitik. Die ersten Initiativen fanden auf kommunaler Ebene und auf Landesebene – teilweise mit Unterstützung von Fördermitteln und -programmen im Rahmen der europäischen Strukturfonds (Städtische Pilotprojekte, POVERTY III) – statt, bundespolitisch setzte der konkrete Politikprozess mit ein paar Jahren Verzögerung Mitte der 1990er Jahre ein. Im Folgenden zeichne ich diesen Weg in vier Schritten nach. Zunächst geht es um die Formulierung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ durch die Vertreter der Länder in der ARGEBAU. Im zweiten Schritt geht es um die daran anschließende Formulierung des Programms „Soziale Stadt“ seitens der Bundesregierung im Winter 1998/1999. Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ bildet seither als Investitions- und Leitprogramm die zentrale Säule der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene. Den dritten Schritt stellt die Umsetzung und Programmbegleitung in den ersten Jahren dar. Sie mündete in eine Phase der Verstetigung (vierter Schritt), zu der neben der Verankerung des Ansatzes im BauGB im Sommer 2004 die Zwischenevaluierung und der auf ihren Ergebnissen aufbauende Antrag der GRÜNEN und der SPD im Februar 2005 zur Weiterentwicklung des Programms als „lernendes Programm“ zu zählen sind (Deutscher Bundestag 2005a, 2005b). Diese jüngsten Entwicklungen, insbesondere die Interpretation der Zwischenevaluation durch die Akteure des politisch-administrativen Systems, führen mich zu einer Einschätzung über die Pfadabhängigkeit der Policy und des Politikprozesses, die ich abschließend vorstellen und diskutieren werde.

Der Weg zur Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (1995-1998)

Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ ist eine Initiative der ARGEBAU. Die Diskussion der Landesvertreter über dieses Vorhaben begann Mitte der 1990er Jahre. Als Anstoß lassen sich zwei Diskussionspapiere ausmachen, die 1995 auf der Tagesordnung standen. Zum einen war das der Abschlussbericht der Kommission „Zukunft Stadt 2000“, die vom damaligen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Auftrag gegeben worden war, um „die Zukunft

von Wohnen, Leben und Arbeiten in der Stadt zum Thema einer öffentlichen Diskussion mit hohem intellektuellen Anspruch zu machen“ (vgl. Schwaetzer 1993: o.S.). Der Bericht der von Ulrich Pfeiffer koordinierten Kommission enthielt einen Abschnitt „Armut und Ausgrenzung verhindern – die soziale Stadt“, in dem „Tendenzen zur räumlichen und sozialen Ausgrenzung großer Minderheiten“ beobachtet und daran anschließend gefordert wurde:

„Dieses Auseinanderdriften zu vermindern, wird ein Leitthema der zukünftigen Stadtentwicklung sein müssen“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: 10).

Die Vorstellungen von einer „sozialen Stadt“ waren dabei recht umfassend, wie die folgende Passage illustriert:

„Eine soziale Stadt ist mehr als eine Stadt mit hohen Sozialleistungen. Eine soziale Stadt nimmt in ihrer Gestalt und Gestaltung Rücksicht auf die schwachen Nutzer und ihre Bedürfnisse. Kinderwagen sind hier nicht weniger wichtig als die Autos. Eine soziale Stadt erlaubt auch schwächeren Gruppen entspannte und sichere Teilnahme am öffentlichen Leben. Eine soziale Stadt ist auch eine angstfreie Stadt, in der Schwächere sich nicht bedroht fühlen“ (ebd.: 140).

Im Abschnitt „Strategien für eine soziale Stadt“ wurden drei Ansatzpunkte für eine soziale Stadtpolitik formuliert:

- „Ansätze einer katalytischen Sozialpolitik“ in Form einer Verknüpfung von bislang funktional spezialisierten Maßnahmen auf Quartiersebene unter Einbeziehung von nachbarschaftlicher Selbsthilfe („Nachbarschaftsorganisation“),
- eine wohnungspolitische „Strategie der räumlichen Mischung“ und schließlich
- Maßnahmen zur „Förderung eines guten Zusammenlebens von Ausländern und Einheimischen“ (ebd.: 198f).

Ein zweites Diskussionspapier brachte das Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen über Ministerialdirigent Wolfgang Roters im Allgemeinen Ausschuss der ARGEBAU ein. Das Papier war überschrieben mit dem Titel „Soziale Polarisierung in den Städten“ und thematisierte, u.a. bezugnehmend auf Ausführungen der Europäischen Kommission zur GI URBAN, die Entstehung von „benachteiligten Stadtteilen“ als internationales Phänomen, das auch in deutschen Städten ein zunehmendes Problem darstelle und politischen Handlungsbedarf evoziere:

„Durch die räumliche Konzentration von Armutsproblemen auf bestimmte Stadtteile kommt es zu einem neuen Überschneidungsfeld von Stadtentwicklungs- und Sozialpolitik. Nötig ist eine integrative, stadtteil- oder quartiersbezogene Politik, die der ‚Negativspirale‘ und Ghettobildung entgegenwirkt“ (Roters 1995: 2).

Seine Einschätzung der Ursachenkonstellation war dabei äußerst umfassend:

„Es muß konstatiert werden, dass die Benachteiligung von Stadtvierteln das Resultat in sich unstimmiger Systeme der Alterssicherung, der sozialen Sicherung und der Arbeitsförderung ist“ (ebd.: 2).

Als politische Antwort auf diesen Handlungsbedarf forderte Roters eine „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“, stellte aber zugleich heraus, dass Stadtpolitik das „Problem der sozialen Polarisierung“ nicht lösen, sondern „nur nachträglich Symptome“ bekämpfen könne (ebd.: 2). Auch wenn eine Ursachenbekämpfung im Rahmen einer Stadtpolitik nicht möglich sei, sei es aber dennoch wichtig, „durch kurz- und mittelfristig wirkende sichtbare Signale ein Abrutschen zu vermeiden“ (ebd.: 2). Dabei sei Unterstützung durch die Länder erforderlich, und auch der Bund sei aufgrund seiner Verpflichtung auf die Gleichheit von Lebenschancen in die Verantwortung zu nehmen. Als Vertreter des Landes NRW forderte Roters die ARGEBAU daher auf:

„Von der ARGEBAU sollte eine Initiative sowohl in Richtung Bund, Sozial- und Arbeitsministerkonferenz und kommunaler Spitzenverbände mit dem Ziel einer gemeinschaftlich verantwortlichen mittelfristig angelegten Aktion zur Vermeidung/Milderung sozialer Disparitäten in den Städten ausgehen (Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘)“ (ebd.: 3).

Eine solche Initiative sollte – der umfassenden Problemdiagnose entsprechend – weitreichende sozial-, beschäftigungs- und stadtpolitische Änderungen und Abstimmungen beinhalten. Gefordert wurde demnach nichts Geringeres als eine umfassende Reform des kommunalen Sozialstaats, wie folgende Auflistung deutlich macht:

„Zu dieser Initiative sollten gehören:

- die Verpflichtung der Kommunen zu einer Verstärkung des Quartiersbezugs kommunaler Sozialpolitik,
- die Verpflichtung der Kommunen zu einer Lebensphasen übergreifenden Bündelung von Sozialpolitik zur Stärkung von Bindungskräften im Stadtteil,

- die Verpflichtung der Kommunen zu einer Lebenslagenorientierung zur Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten (u.a. bessere Nutzung der Infrastruktur, Öffnung der Schulen usw.),
- die Verpflichtung von Bund und Ländern zu mehr Flexibilität der kommunalen Sozialpolitik und der Öffnung von Gestaltungsspielräumen vor Ort,
- die Verpflichtung von Bund und Ländern für eine prioritäre Behandlung von Investitionsvorhaben zugunsten von mehr Beschäftigung,
- die Verpflichtung von Bund, Ländern und Gemeinden, die Übergänge zwischen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, informellen Tätigkeiten, ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen, Existenzgründungen und Normalarbeit zu erleichtern,
- die Verpflichtung des Bundes, die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung beträchtlich aufzustocken, da die Städtebauförderung in ihrer Anwendungsbreite ein wichtiges Scharnier zu anderen Investitionsbereichen (Struktur-, Arbeitsbeschaffungs-, Qualifizierungs-, Verkehrs-, Jugend- und Altenpolitik usw.) bildet und häufig eine pragmatische, anwendungsfreundliche und vollzugsorientierte Lösung komplexer Stadtteilprobleme ermöglicht“ (ebd.: 4).

Bei der 89. Ministerkonferenz am 30.11./01.12. 1995 wurden diese beiden Papiere zusammenhängend beraten (Tagesordnungspunkte 10 und 11). Es wurde beschlossen, den Allgemeinen Ausschuss zu bitten, „das vorhandene Material zu sichten und eine Beratung der nächsten oder übernächsten Ministerkonferenz vorzubereiten“ (ARGEBAU 1995: 20). Hierbei ist zu betonen, dass in beiden Dokumenten die Weiterentwicklung der Städtebauförderung zwar als ein wichtiger Aspekt Erwähnung fand, aber keinesfalls im Mittelpunkt der „Strategien für eine soziale Stadt“ bzw. der ersten Skizze einer „Gemeinschaftsinitiative“ stand.

Im Juni 1996 beschloß die Ministerkonferenz dann auf ihrer 92. Sitzung, den Allgemeinen Ausschuss um einen „Erfahrungsbericht über integrierte Handlungsansätze von Kommunen und Ländern zur wirtschaftlichen und sozialen *Stabilisierung gefährdeter Stadtteile*“ zu bitten (ARGEBAU 1996a:1, H.i.O.). Auf der 93. Ministerkonferenz der ARGEBAU am 28./29. November 1996 in Potsdam wurde einstimmig die Empfehlung einer Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ verabschiedet und der Bund gebeten, „unter der Federführung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau an einem nationalen Aktionsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf mitzuwirken“ (ARGEBAU 1996b:1). Mit dieser Initiative sollte eine bessere Koordinierung bislang unabgestimmter Förderprogramme auf Quartiersebene erreicht werden, wie folgende Passage zeigt:

„Die Zersplitterung von Zweckzuwendungsbereichen erschwert häufig komplexe quartiersbezogene Handlungsansätze. Die staatlichen Finanzhilfen verschiedener Ressorts, die jeweils für die bauliche, wirtschaftliche oder soziale Verbesserung in städtebaulichen Problemzonen geeignet sind, sind daher auf Bundes- und Landesebene ressortübergreifend zu koordinieren und in ihrem Einsatz aufeinander abzustimmen. Die städtebauliche Erneuerung hat sich als handlungsorientiertes und finanzpolitisches Instrument zur Bündelung öffentlicher Aktivitäten auf kommunaler Ebene bewährt. Finanzierungskontinuität ist hier mittelfristig zu gewährleisten“ (ebd.: 4).

Als konkreten Folgeschritt wurde an Bund und Länder appelliert, ein entsprechendes Programm durch Forschung und erste inhaltliche Formulierung vorzubereiten:

„Bund und Länder werden gebeten, den integrierten städtebaulichen und sozialen Erneuerungsprozeß mit erweitertem Aufgabenspektrum anhand charakteristischer Beispiel-Stadtteile im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus zu fördern, wissenschaftlich zu untersuchen und zu evaluieren. Parallel zu diesen Untersuchungen ist die Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘ inhaltlich auszugestalten. Sie soll den Rahmen bilden für eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten“ (ebd.: 5).

Mit diesem Appell löste sich die Politikformulierung von einem bis dahin noch impliziten Fokus auf eine Weiterentwicklung der kommunalen Sozialpolitik (Stichwort „katalytische Sozialpolitik“) hin zu einem städtebaulichen Fokus.⁴⁸ Etwa ein Jahr später, am 6.10.1997, legte der Allgemeine Ausschuss einen „Bericht an die Ministerkonferenz der AR-GEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ im Entwurf vor. Dort wurde festgestellt, dass die Länder in unterschiedlichem Maße mit der Umsetzung der Initiative begonnen hatten und empfahlen, das Städtebauförderungsprogramm als Investitionsprogramm und auch als Leitprogramm einzusetzen. In diesem Entwurf wurde nicht mehr von „Stadtteilen mit Erneuerungsbedarf“ gesprochen, wie es bis dahin in Analogie zum Landesprogramm NRW der Fall gewesen war, sondern von „Quartieren mit Entwicklungspriorität (QEP)“ (ARGEBAU 1997: 2). Es wurde vorgeschlagen, fünf Ziele „im Sinne der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ zu formulieren:

48 Diese Verengung erinnert an die Entscheidung auf europäischer Ebene, Quartierspolitik nicht im sozialpolitischen Pfad weiterzuführen (POVERTY III), sondern sie als in erster Linie strukturpolitisches Instrument weiterzuentwickeln (vgl. Kap. 3).

- „Die Aktivierung der örtlichen Potentiale sowie die Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und sozialer Netze im Quartier“,
- „die Stärkung der örtlichen Wirtschaft und in diesem Rahmen die zielgerichtete Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privater Unternehmerschaft“,
- „die Förderung aller Möglichkeiten, die örtliche Beschäftigungssituation zu verbessern“,
- „die Wiederherstellung bzw. Absicherung gemischter Bewohnerstrukturen und die Vermeidung der Konzentration einseitiger Bevölkerungsstrukturen“,
- „die Verbesserung der lokalen Infrastrukturen im Interesse des sozialen Ausgleichs“ (ebd.: 2).

Der Bericht umfasste eine Kurzcharakteristik der „Stadtteile und Gebiete mit Entwicklungspriorität“, die Konkretisierung der einzelnen Ziele der Gemeinschaftsinitiative sowie ihre Untersetzung mit beispielhaften Maßnahmen, Hinweise über die Funktion der Städtebauförderung im Rahmen der Politik für die Quartiere, Vorschläge für die fachübergreifende Umsetzung auf kommunaler, Landes- und Bundesebene sowie Forschungsergebnisse der DIFU-Expertise zur Vorbereitung von Modellvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus. Als Gebietskulisse wurden Stadtteile genannt, „die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen“ (ebd.: 6). Diese Gefahr gelte vor allem für „innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Stadtteile und Gebiete in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität“ sowie für „große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit weniger individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender Infrastruktur“ (ebd.: 7f). In diesen „QEP-Quartieren“ seien mittels einer Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ „Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen sollen“ (ebd.: 10). Eine solche Initiative müsse verschiedene Handlungsfelder integrieren, genannt wurden die Stärkung der lokalen Ökonomie, die Erneuerung der Quartierszentren, die Verbesserung und Ergänzung der sozialen Infrastruktur und die Sicherung von preiswertem Wohnraum bei gleichzeitiger Aufwertung des Wohnumfelds. Grundsätzlich seien entsprechende Maßnahmen unter „Bürgermitwirkung“ zu entwickeln und umzusetzen. Als Konsequenz

aus der Integration verschiedener Handlungsfelder wurde die Notwendigkeit der Bündelung der entsprechenden Ressourcen angesehen:

„Zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative bedarf es der Bündelung aller für eine Verbesserung der QEP-Quartiere vorhandenen Ressourcen und Programme insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung“ (ebd.: 19).

In diesem integrierten Ansatz wurde der Städtebauförderung eine Doppelrolle als wichtiges Investitionsprogramm und zugleich als koordinierendes Leitprogramm zugeschrieben:

„Als Investitionsprogramm kommt der Städtebauförderung [...] eine wichtige aber subsidiäre Bedeutung zu, die neben einem originären Aufgabenfeld auch Spitzenfinanzierungen im Bereich anderer Programme ermöglicht. Darüber hinaus ist sie als Leitprogramm für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet; sie kann eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiers-Entwicklung übernehmen“ (ebd.: 19).

Betont wurde in dieser Empfehlung somit vor allem der letzte Punkt der oben aufgezählten Forderungen von Roters („die Städtebauförderung beträchtlich aufzustocken“); die dort genannten verschiedenen „Verpflichtungen“ von Kommunen, Bund und Ländern in Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wurden hingegen nicht aufgegriffen. Für die gemeinsame Anstrengung von Kommunen, Ländern und Bund wurde folgende Aufgabenteilung vorgeschlagen: Den Kommunen sollte die Aufgabe zukommen, „die Kooperation der betroffenen Fachressorts organisatorisch sicherzustellen und Koordinationsgremien einzurichten“, die Gebietsauswahl vorzunehmen, integrierte Handlungskonzepte aufzustellen und ein „leistungsfähiges Stadtteilmanagement“ sowie „umfassende Bürgermitwirkung“ zu organisieren (ebd.: 20f). Auf Landesebene seien die Abstimmung von Ressortprogrammen zu organisieren und ein Vorrang für die „QEP“ einzuräumen (ebd.: 21). Auf Bundesebene wurde die Federführung beim BMBau gesehen. Auch hier sei die Zusammenarbeit der Ministerien zu verbessern, explizit wurden das Wirtschaftsministerium, das Sozialministerium und die Bundesanstalt für Arbeit genannt. Es wurde aber nicht darauf eingegangen, wie diese Zusammenarbeit aussehen sollte.

Am 2.4.1998 legte der Allgemeine Ausschuss der ARGEBAU dann einen Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vor, der im Wesentlichen auf dem Entwurf vom Oktober 1997 beruhte (ARGEBAU 1998b). Unterschiede bestanden zwischen einzelnen Formulierungen. Im Leitfaden war beispielsweise nicht mehr von

„Quartieren“ die Rede sondern von „Stadt- und Ortsteilen“. Während im ersten Entwurf von „Armutsgebieten“ gesprochen worden war, waren es nunmehr „sozial benachteiligte Gebiete“. Es ging auch nicht mehr um eine „Strategie gegen die soziale Polarisierung in bestimmten Gebieten“, sondern um eine „Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten“. Die Stellung der Städtebauförderung wurde gestärkt, indem der Beisatz „aber subsidiär“ in der Beschreibung ihrer Bedeutung gestrichen wurde. Ebenso gestrichen wurde die Forderung nach der Einrichtung von Koordinationsgremien auf kommunaler Ebene.

Am 25. Juni 1998 präsentierte der Allgemeine Ausschuss der 96. Ministerkonferenz dann einen Zwischenbericht. Bei diesem Treffen beschloss die Ministerkonferenz die Gemeinschaftsinitiative. Auf der 98. Ministerkonferenz (1999) wurden dann die Ausschüsse für Bauwesen und Städtebau und für Wohnungswesen beauftragt, eine gemeinsame Projektgruppe einzusetzen. Diese sollte „einen ersten Bericht zu Grundsätzen, Instrumenten und Organisationshilfen für die Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ erarbeiten. Dieser wurde zusammen mit dem überarbeiteten Leitfaden vorgelegt und zustimmend zur Kenntnis genommen (vgl. ARGEBAU 1999). In die Überarbeitung des Leitfadens wurden die Ergebnisse und damit auch die Problemdeutungen des Gutachtens des GdW zu „Überforderten Nachbarschaften“ einbezogen (vgl. Leitfaden, zweite Fassung vom 1.3.2000, in DIFU 2003: 297ff). Hierauf gehe ich im folgenden Abschnitt näher ein.

Mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 und der Erklärung der neuen rot-grünen Bundesregierung, ein Programm „soziale Stadt“ aufzulegen, bekam der Politikprozess eine neue Dynamik. Der bislang avisierte Schritt, über Modellvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) weitere Erkenntnisse zu sammeln und ein Programm schrittweise vorzubereiten, wurde gewissermaßen übersprungen. In der Überarbeitung des Leitfadens wurden so auch Ausführungen über das Bund-Länder-Programm aufgenommen und jeweils ein Kapitel über vorhandene Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebau- und Wohnungsrechts sowie über Förderprinzipien beim Einsatz öffentlicher Mittel ergänzt.⁴⁹ In dieser Fassung wurde zudem ausdrücklich auf die Ver-

49 Auch in dieser Neufassung haben die Fördergebiete einen neuen Namen bekommen. Sie werden hier, dem Titel des Bund-Länder-Programms entsprechend, als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ genannt. Der Einfluss des GdW-Gutachtens äußert sich in einer gründlichen Umformulierung des Abschnitts zum Bereich „Wohnen“, in dem eine Reihe wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen aufgenommen wurden, und auch im Maßnahmenbereich „Wohnumfeld“. Bei der Auflistung einzubeziehender Bundesministerien wurden die Bereiche Inneres sowie Bildung und Forschung ergänzt, was auf eine Verschiebung der Problemdeutung und

knüpfungsmöglichkeit der sozialen Stadtpolitik mit Mitteln der EU-Strukturpolitik hingewiesen.

Die Verhandlungen in den Gremien der ARGEBAU über die Forderung und Formulierung einer sozialen Stadtpolitik liefen der Einschätzung von Beteiligten zufolge relativ konfliktfrei, aber auch nicht gänzlich reibungslos. Ein Streitpunkt war der Vorschlag eines geänderten Verteilungsschlüssels, der die Länder mit hohen Arbeitslosenzahlen „begünstigte“. Die inhaltliche Ausgestaltung war weniger umstritten, da einerseits der Ansatz, baulich-physische Erneuerung mit sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu flankieren, seit den Erfahrungen mit der behutsamen Stadterneuerung in den 1980er Jahren schon etabliert und akzeptiert war und zugleich den Ländern ein großer Spielraum in der Auslegung des Leitfadens belassen wurde.⁵⁰ Skeptisch positionierten sich in den Debatten die Vertreter aus Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, „Kämpfer“ für die Sache waren vor allem die Vertreter der Stadtstaaten, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Neben Vorerfahrungen mit eigenen Landesprogrammen war ein wichtiger Faktor für die jeweiligen Haltungen sicher die wahrgenommene Problembetroffenheit und der empfundene Handlungsdruck – Verstädterung, Schärfe des wirtschaftlichen Strukturwandels, Arbeitslosenquote etc. Auch die politische Kultur im Land spielte eine Rolle, also parteipolitische Konstellationen und die von der Regierung vertretene Einstellung zum kooperativen Föderalismus, der Zuschnitt und die Zusammenarbeit der Ministerien und schließlich auch die persönlichen „Steckenpferde“ der beteiligten (Bau-)Minister.⁵¹

Problemanalyse im Politiknetzwerk

Die Politikformulierung in der ARGEBAU war eingebettet in ein komplexes System der Politikberatung, das im Wesentlichen auf drei Säulen aufbaute: Kommissionen und Gutachten, Ressortforschung sowie Anhö-

eine zunehmende Gewichtung der Bereiche Kriminalität und Schule schließen lässt.

50 So haben sich dann auch beispielsweise Bayern und Baden-Württemberg zunächst sehr stark an Verfahren der „klassischen“ Sanierung orientiert – im Unterschied zu Ländern, die schon eigene Landesprogramme der sozialen Stadtpolitik erprobt hatten (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg, Berlin).

51 Diese Einschätzung wurde in Interviews mit einem Mitarbeiter im Sekretariat der ARGEBAU (16.3.2004) und mit Franziska Eichstätt-Bohlig, MdB (12.2.2004) sowie in verschiedenen informellen Gesprächen mit Mitarbeitern von Landesverwaltungen und des DIFU bestätigt.

rungen.⁵² Nach der Initiativfunktion des Roters-Papiers und der Fachkommission Zukunft Stadt 2000 – die sich in eine allgemeine Stimmung einfügten, die auch in dem oben gezeigten sozialwissenschaftlichen Diskurs zu erkennen ist – waren vor allem das Gutachten „Überforderte Nachbarschaften“ des GdW für die Problemdeutung und die DIFU-Expertise „Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“ zur Vorbereitung eines ExWoSt-Forschungsfelds für die Instrumentierung bedeutsam (GdW 1998, DIFU 1998).⁵³

Die Politikberatung spielte eine zentrale Rolle sowohl für die Problemdeutung als auch für die Frage der Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative. Über die Politikberatung konstituierte sich eine „politikfeld-interne Öffentlichkeit“ (Nullmeier 2001: 297), in welcher sich seit Mitte der 1990er Jahre der Policy-Diskurs über die „soziale Stadt“ entfaltete. Die an diesem Diskurs teilnehmenden, beratenden Akteure stellten mit ihren Beiträgen Argumente und Frames bereit, die von der Arbeitsgruppe der ARGEBAU zu einem Politikkonzept zusammengefügt wurden. In Anlehnung an Heclo lässt sich dieses Vorgehen als „collective puzzling“ bezeichnen (Heclo 1974: 305). Über die Gutachter und Experten wurde dieses „puzzling“ an den übergreifenden Diskurs gekoppelt. Auf diese Weise verdichteten sich die Beiträge nach einem zunächst sehr umfassenden Bild von der „sozialen Stadt“ zu einer Diskussion über „Quartiere mit Entwicklungspriorität“ und es ergab sich eine enge Verknüpfung einer bestimmten Problemdeutung („überforderte Nachbarschaften“) mit einem Lösungsangebot, das im Möglichkeitsrahmen – sprich: Zuständigkeitsbereich – der beteiligten Vertreter des politisch-administrativen Systems lag, nämlich die „Weiterentwicklung der Städtebauförderung“. Dieser argumentative Komplex wurde zur dominanten Diskursformation und fand seinen Ausdruck in dem Leitfaden,

52 Für einen knappen Überblick über Formen der Politikberatung in Deutschland siehe den Beitrag von Helmut Wollmann „Politikberatung“ im Heidelberger Online Lexikon der Politik (www.politikwissen.de, konsultiert am 17.08.2005, weiterführend v.a. auch der Aufsatz von Braun 1998 sowie Wagner et al. 1991, Murswieck 1994 und Falk et al. 2006).

53 Schon im Mai 1996 hatte Empirica ein Gutachten zur „Neuorientierung der Städtebauförderung“ verfasst, in dem ein „Programm zur Nachbarschaftsentwicklung“ vorgeschlagen wurde (vgl. hierzu IfS 2004: 20). Diese Ergebnisse werden im DIFU-Gutachten (1998) ausführlich referiert und aufgegriffen. Im Zusammenhang mit dem DIFU-Gutachten wurde im März 1998 ein Expertenworkshop durchgeführt, bei dem mit den eingeladenen Wissenschaftlern und Vertretern von Verbänden und Kommunen Forschungsfragen für das einzurichtende Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ erörtert wurden (vgl. DIFU 1998: 4). Auf diese Weise fand eine Kopplung zwischen der auftragsgebundenen Ressortforschung und der weiteren Scientific Community statt.

den die ARGEBAU als Orientierungsrahmen für die Gemeinschaftsinitiative beschloss.

Die Überlegungen zu einer „katalytischen Sozialpolitik“, wie sie in den Papieren von Roters und von der „Kommission Zukunft Stadt 2000“ noch ausgearbeitet und gefordert wurden, konnten sich in diesem Prozess nicht durchsetzen. Sie wurden zwar als Zielstellung nicht aufgegeben, lagen aber außerhalb des Handlungsrahmens der ARGEBAU und des Bauministeriums. Im Leitfaden der ARGEBAU wird daher „die Unterstützung des Wirtschaftsministeriums, des Sozialministeriums und der Bundesanstalt für Arbeit“ eingefordert. Weitere Schritte erschienen der ARGEBAU nicht möglich. Aufbauend auf dem in dem Leitfaden formulierten Politik-Konzept hat später auch die Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ festgestellt, dass ausdrücklich nicht die soziale Lage der einzelnen Quartiersbewohner im Mittelpunkt steht, sondern das Quartier als „soziales und kulturelles Milieu“ (IfS 2004: 36).⁵⁴

Um diese Phase der Diskursstrukturierung noch etwas zu beleuchten, stelle ich in den folgenden Abschnitten die Argumente der beiden zentralen Studien vor, auf die im Leitfaden der ARGEBAU explizit hingewiesen wird: die DIFU-Expertise und das Gutachten des GdW.

DIFU-Expertise

„Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“

Im Zusammenhang mit der Formulierung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ wandte sich die Ministerkonferenz der ARGEBAU im November 1996 an Bund und Länder mit der Aufforderung, „den integrierten städtebaulichen und sozialen Erneuerungsprozess mit erweitertem Aufgabenspektrum anhand charakteristischer Beispiel-Stadtteile im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) zu fördern, wissenschaftlich zu untersuchen und zu evaluieren“ (ARGEBAU 1996: 5). Das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) nahm als federführende „Instanz der Städtebauförderung auf Bundesebene und damit auch als Koordinierungsstelle für neue Programmkomponenten“ diese Anregung auf und

54 Dort heißt es: „Der Gebietsansatz des Programms ist zu begründen mit der Grundannahme, dass die Summe der Probleme in einem Stadtteil mehr ist als die Addition der individuellen Problemlagen. Es geht als bei dem Programm Soziale Stadt nicht um die Bearbeitung individueller Probleme, sondern um die Entwicklung des Quartiers als Ganzem, das einen spezifischen Kontext darstellt, der aus der Überlagerung von sozialen, baulichen und infrastrukturellen Problemen gebildet wird“ (IfS 2004: 35).

beauftragte 1997 das DIFU mit einer Expertise „Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“ (DIFU 1998: 4).⁵⁵ Die Studie wurde im Rahmen des Förderprogramms zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) zur Vorbereitung eines Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ finanziert. Zunächst ging es bei diesem Auftrag in erster Linie um die monetäre Frage der Anstoßwirkung: Wie viele DM werden mit einer DM aus Städtebaumitteln mobilisiert? Diese Frage wurde im Zuge der Untersuchung jedoch recht weit ausgelegt und der Fokus erweitert auf auch nicht-monetäre Formen der Mobilisierung.

Die Expertise zog eingangs eine positive Bilanz der Städtebauförderung „für die Stabilisierung und Erneuerung von Stadtteilen“ (ebd.: 5). Positiv bilanziert wurden insbesondere Erfolge in Bestandssicherung und „Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse“, „Anstoßwirkungen für private und öffentliche Folgeinvestitionen“ und „längerfristige Beschäftigungswirkungen sowie die Existenzsicherung und Förderung kleiner und mittlerer Betriebe“ (ebd.: 5). Aufgrund eines „wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels, der sich mit den Stichworten wie Globalisierung, Tertiärisierung, Regionalisierung, Entsolidarisierung und Polarisierung beschreiben lässt“ bei gleichzeitiger „Finanzmisere der öffentlichen Haushalte“ verbunden mit Privatisierung der Wohnungsversuch und Abbau von sozialstaatlichen Leistungen bestehe allerdings ein „Neuorientierungsbedarf“ hin zu einer noch stärker integrierten Stadtteilentwicklung, die sich nicht mehr primär um „städtebauliche Missstände“ kümmere (ebd.: 10f):

„Erforderlich ist vielmehr die Verknüpfung physischer Erneuerungsmaßnahmen mit sozialen, wirtschaftlichen, arbeitsmarkt- und umweltpolitischen sowie kulturellen Interventionen. Als zentrale Aufgabe einer integrativen Stadt(teil)entwicklung gilt es, das Entstehen von Belastungen und Benachteiligungen zu verhindern, die aus einer spezifischen Stadtstruktur resultieren, aus einem gebietlichen Substandard, der mit Verwahrlosung, Stigmatisierung und Unsicherheit gekoppelt ist“ (ebd.: 12).

In der Folge wurde eine Reihe von integrierten Stadtteilpolitiken vorgestellt: Landesprogramme in NRW („Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“) und Hamburg („Armutsbekämpfungsprogramm“) sowie Programme aus Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden, die

55 Diese Entscheidung stand auch im Zusammenhang mit einer Anhörung des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum Thema Städtebauförderung am 27.1.1997. Einen wichtigen Hintergrund für die Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Städtebauförderung stellte neben den inhaltlichen Fragen auch ein faktischer Rückgang der Städtebauförderungsmittel Mitte der 1990er Jahre dar.

im Rahmen des Quartiers en Crise-Netzwerks zusammengestellt worden waren und die EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN.⁵⁶ In drei vertiefenden Fallstudien (Duisburg-Marxloh, Leipzig-Grünau und Hannover-Linden) wurde die Umsetzung dieser Programme untersucht, um weiterführende Fragen für ein Forschungsfeld abzuleiten. Die vorgestellten Referenzprogramme und -projekte wurden als Schritte in die richtige Richtung präsentiert, die bei ihrem experimentellen Charakter allerdings jeweils noch „Geburtsfehler“ aufwiesen, welche tiefgreifenden Erfolgen noch entgegenstünden. Dies seien insbesondere fortbestehende „Resortegoismen“ (NRW, Hamburg), zu geringe Anteile an nicht-investiven Mitteln (Hamburg) und „unflexible Mittelvergabeverfahren“ (URBAN) (vgl. DIFU 1998: 20ff). Diese Einschätzung wird durch die vertiefenden Fallstudien noch verstärkt:

„Gegenwärtig zeigen sich Widersprüche zwischen integrierten Programmen und relativ starrer Mittelvergabe ebenso wie zwischen Fördertatbeständen oder Maßnahmengebundenheit und Fördererfordernissen (beispielsweise für nicht-investive Maßnahmenbereiche)“ (ebd.: 41).

In den abschließenden Empfehlungen für ein einzurichtendes Forschungsfeld wurden einzelne Ziele und Forschungsfragen formuliert.⁵⁷ Dabei orientierten sich die Autoren ihrer Aufgabenstellung gemäß explizit an der Städtebauförderung, was in Bezug auf Instrumentierung und Problemdeutung bzw. -rahmung auf eine Pfaderweiterung hinauslaufen musste. Alternative Überlegungen, die sich etwa auf andere Handlungsebenen (z.B. Gesamtstadt) oder Instrumente (katalytische Sozialpolitik) richten, wurden ausgeblendet. Dieser Zusammenhang zwischen Auftragszusammenhang und Empfehlungen wird in folgender Ausführung deutlich:

„Das Forschungsfeld richtet sich auf strategische Programme der integrierten Stadtteilentwicklung [...]. Entsprechend der Städtebauförderungsbedingungen stellen dabei Quartiere die Ausgangs- und Bezugspunkte dar“ (ebd.: 40).

56 In kurzen Absätzen wurden darüber hinaus die „Strategien für Kreuzberg“ erwähnt, das Konzept „Ausnahme und Regel“ des Sozialpädagogischen Instituts SPI in Berlin und das Konzept „Stadterneuerung und soziale Arbeit“ in Hamburg (DIFU 1998: 19f).

57 Die Ergebnisse wurden in fünf Themenkomplexen zusammengefasst, die jeweils eine Reihe von Forschungsfragen enthielten. Dazu zählen die „Identifizierung von Stadtteilen mit Entwicklungspriorität“, das Zusammenspiel von „Leitprogramme(n) und Handlungsstrategien“, „Verfahren integrierter Förderung und Mitteleinsatz“, „Management und Organisationsstrukturen“ sowie die Frage, wie „Erfolge integrierter Stadtteilentwicklung“ abgebildet werden können (DIFU 1998: 41f).

Die Städtebauförderung im Blick, formulierten die Gutachter über die einzelnen Forschungsfragen hinaus ein Prinzip, das der Suche nach einer quartiersbezogenen Politik und der Weiterentwicklung dieses Instruments zugrunde liegen sollte: Die „präventive Dimension der Aufgabe“, so stellten sie heraus, müsse „besondere Beachtung finden“ (ebd.: 40). Gefordert wurde eine Abkehr von einer bislang eher reaktiven, kompensierenden Logik der Städtebauförderung hin zu einem vorausschauenden „Verständnis von Stadterneuerung und Stadtteilentwicklung als integrative [...] Daueraufgabe“ (ebd.: 40):

„Damit geht es nicht wie bei der traditionellen Sanierung defensiv und reaktiv um Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen planerischer Interventionen, sondern offensiv und präventiv um Stabilisierung und Weiterentwicklung der lokalen Lebensverhältnisse“ (ebd.: 12).⁵⁸

Aufbauend auf dem Gutachten rief das BMBau im September 1998 das Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Rahmen des ExWoSt-Programms ins Leben und übertrug dem DIFU die Projektsteuerung. Dem ExWoSt-Ansatz entsprechend wurden Kommunen und Länder aufgefordert, „Beispielquartiere“ zu benennen, „in denen innovative Maßnahmen zur integrierten Förderung von Stadtteilen mit Entwicklungspriorität geplant und umgesetzt werden“ (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998).

GdW-Studie „Überforderte Nachbarschaften“

Parallel zu dem Vorstoß der ARGEBAU bewegte sich der Verband der Wohnungswirtschaft in eine ähnliche Richtung. 1997 gab auch der damalige Präsident des GdW, Jürgen Steinert, ein Gutachten in Auftrag, in dem die Situation in den Großwohnsiedlungen in Deutschland betrachtet werden sollte.⁵⁹ Beauftragt wurde Ulrich Pfeiffer mit seinem Institut Empirica, der für die Untersuchung der ostdeutschen Siedlungen das Stadtbüro Hunger hinzuzog. Hintergrund für die Studie, so erinnert sich einer der Autoren, waren neben dem persönlichen Engagement des Präsidenten und einzelner Mitarbeiter die „allgemeine Stimmung“ und die taktische Überlegung, mit dem Thema „Überforderte Nachbarschaften“

58 Die präventive Ausrichtung und der umfassende Gestaltungsanspruch der Städtebauförderung bergen ein Meßbarkeits- und ein Legitimationsproblem, das in der Folge in Begleitforschung und Evaluation immer wieder betont wird.

59 Altbauquartiere wurden nicht untersucht, da sie nicht zum typischen Bestand der vom GdW und seinen Verbänden vertretenen Unternehmen zählen.

politisches Gehör zu finden.⁶⁰ Untersucht wurde „erstmal flächendeckend für die gesamte Bundesrepublik Deutschland die Situation in insgesamt 29 ausgewählten Wohnquartieren“ (GdW 1998: 3). Die Situation in den Gebieten wurde in dem Gutachten dramatisch dargestellt, im Westen mehr als im Osten. In den Siedlungen im Westen sei ein regelrechtes „Milieu der Ärmlichkeit“ entstanden, während zwar im Osten abgesehen von Ausnahmen „noch nicht von sozialer Erosion gesprochen werden“ könne, aber auch dort „schon erste Anzeichen sozialer Überforderung“ zu erkennen seien (ebd.: 3ff). Für die Beschreibung der Situation wurde mit der Vokabel der „Überforderung“ auch ein Deutungsrahmen gefunden, der implizierte, dass Hilfe von „außen“ nötig war, weil die eigenen Kraftanstrengungen nicht ausreichen, um das die Überforderung verursachende Problem zu lösen. Zunächst ging es in den Untersuchungen allerdings um „Problemgebiete“ und „soziale Erosion der Großsiedlungen“. Der Begriff der „Überforderung“ wurde erst nach Abschluss der empirischen Erhebungen gewählt als ein „griffigerer Begriff“, um die Ergebnisse „besser vermarkten zu können“.⁶¹ Mit der „Überforderung“ ließen sich vielfältigste Beobachtungen auf eine Formel bringen. So wurden etwa für die Siedlungen in Westdeutschland sämtliche Akteursgruppen als „überfordert“ beschrieben – einheimische und zuziehende Bewohner, Wohnungsunternehmen, Kommunen, ja das ganze „Sozialstaatssystem“:

„Überfordert sind viele einheimische Bewohner, denen im Zusammenleben mit Ausländern und Aussiedlern zuviel an Integrationsleistung und Konfliktbewältigung abverlangt wird. Überfordert sind die Wohnungsunternehmen, weil sie als Verwalter der ungelösten Sozialstaatsprobleme deren Ursachen nicht bekämpfen können. Überfordert sind aber auch die Kommunen, die durch ihre auf einen zu kleinen Bestand begrenzte Belegungspolitik – bei schematischer Erhebung der Fehlbelegungsabgabe – zahlreiche Schwierigkeiten selber hervorrufen oder verschärfen. Überfordert sind schließlich neu

60 Gespräch mit einem Verfasser der Studie am 20.01.2005. Im Vorwort zu dem Gutachten äußert sich Steinert dahingehend, dass die „gesellschaftliche und ökonomische Situation in der Bundesrepublik [...] den Hintergrund für die vorliegenden sozialwissenschaftlichen Studien bildet“ (Steinert 1998: 3). Im Jahr 1996 hatte der GdW-Verbandstag die Schrift „Bündnis für Wohnen, Arbeit und sozialen Frieden in Deutschland: Überlegungen und Vorschläge zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft im Rahmen der Diskussion zum Wirtschafts- und Wohnstandort Deutschland“ verabschiedet (GdW 1996).

61 Gespräch mit einem der Verfasser der Studie am 20.01.2005. Den Begriff der „überforderten Nachbarschaften“ versteht dieser als „verständlichere Übersetzung“ des in der Stadtsoziologie verwendeten Terminus „sozial-räumliche Segregationsprozesse“.

zugezogene Minderheiten, deren (anfängliche) Desorientierung fast automatisch als Böswilligkeit und Arroganz interpretiert wird. Überfordert sind erst recht jugendliche Aussiedler und Ausländer, die aus oft ländlichen Regionen übergangslos in deutsche Großstadtsiedlungen verpflanzt werden, ohne dass sie genügend Unterstützung oder auch Strenge erfahren, die ihnen hilft, die Spielregeln des Zusammenlebens einzuhalten. Überfordert ist nicht zuletzt das Sozialstaatssystem, das neue, nachhaltig wirksame Ungleichheiten hervorbringt“ (ebd.: 24).

Die „Überforderung“ in Ostdeutschland habe hingegen eine andere Dimension. Sie stehe weniger im Zusammenhang mit dem Zusammenleben unterschiedlicher Gruppen auf engem Raum als mit einer in manchen Regionen sich konzentrierenden Massenarbeitslosigkeit:

„[...] kann man auch in Ostdeutschland von einer Überforderung sprechen. Sie trifft in sehr viel stärkerem Maße große Bevölkerungsgruppen. So sind alle, deren Arbeitsplätze ‚weggebrochen‘ sind, sowie alle, die etwa aus Altersgründen nicht mehr rasch genug umlernen konnten, überfordert, weil die Veränderungen ihre Gestaltungsmöglichkeiten überschreiten“ (ebd.: 25).

Wie in der DIFU-Expertise – dort über den Rahmen der Städtebauförderung – war auch in diesem Gutachten der Gebietsbezug schon in der Konzeption der Studie angelegt. Bei all den gezeichneten Überforderungen ging es weder um den einzelnen Bewohner noch um die Gesellschaft und auch nicht um Städte, sondern um die Siedlung und die Nachbarschaft – also um den Bestand der Wohnungsunternehmen. Dies zieht sich quer durch alle Schilderungen, die für die Siedlungen im Westen auf rein qualitativen Erhebungen beruhen und aus einer Collage aus Zitaten und Beschreibungen des Zusammenlebens bestehen, während für die Siedlungen im Osten Sozialstrukturdaten erhoben und ausgewertet wurden. Im Mittelpunkt der Darstellungen steht immer die Besorgnis des Verbandes um seine Bestände und deren Vermietbarkeit. Deutlich wird dies in einer Passage über verschiedene Ursachen der „Überforderung“ – „Arbeitslosigkeit, unbewältigte Einwanderung und neue Ungleichheit“ (ebd.: 146). Hier wurde zunächst die gestiegene Arbeitslosigkeit als ein Problem dargestellt:

„Die hohe, immer länger anhaltende Arbeitslosigkeit trifft die Siedlungen mit voller Wucht“ (ebd.: 146).

In den darauf folgenden Sätzen wird allerdings klar, welcher Aspekt an dieser Entwicklung für den GdW problematisch war – weniger die Arbeitslosigkeit an sich, sondern die Arbeitslosen und ihr Verhalten:

„Allein das enge Nebeneinander von Mietern, die morgens ‚um 6 raus müssen und abends müde nach hause kommen‘ und anderen, ‚die den ganzen Tag nichts zu tun haben und dafür abends wach werden‘ führt zu ständigen Reibereien und Ärgernissen. Noch gravierender sind die Schwierigkeiten mit den Sozialhilfeempfängern“ (ebd.: 146).

Die Position, die die Gutachter in diesen Absätzen einnahmen, ist die „vieler Erwerbstätiger und Rentner, die ihren Lebensunterhalt selbst erarbeiten bzw. erarbeitet haben“ (ebd.: 146). Diese Gruppe, so die Ausführungen über das Zusammenleben mit Migranten, empfinde es als „unfair, dass man bei ihnen alle Integrationslasten ablädt, und dass man sie mit den Integrationsaufgaben allein lässt“ (ebd.: 146). Eine solche Sicht auf die Situation in den Quartieren kommt in zahlreichen Zitaten in der Studie über westdeutsche Großsiedlungen zum Ausdruck, die zu einem Bild der „sozialen Erosion“ zusammengesetzt wurden. Das reicht vom „Rentner, der mit Kissen am Fenster sitzt und die Nachbarschaft beobachtet“ und sich über laute Skateboardfahrer ärgert, obwohl er „aber gleichzeitig etwas sehen“ will (ebd.: 138), bis zu „Anpassungs-sorgen der Ausländer“ (ebd.: 110) und einem „Überlegenheitsgefühl der Türken“: „Die Deutschen sind die Asozialen“ (ebd.: 111). Es wurde festgehalten, dass mit „gewisser Regelmäßigkeit [...] Sexualdelikte beklagt“ werden (ebd.: 135), und in „allen Siedlungen begegnet man unterschiedlichen Formen der Isolation und Vereinsamung“ (ebd.: 134): „Die überforderten Nachbarschaften richten nicht auf. Sie drücken nieder“ (ebd.: 133). Den Verfassern der Studie war durchaus bewusst, dass mit einer solchen Ansammlung von Ressentiments und Pauschalierungen „u.U. ‚falsches‘ Bewusstsein der Bewohner reproduziert und nicht kritisch hinterfragt“ wurde. Ihnen ging es darum, „dass die Wertungen und die subjektiven Erfahrungen der Bewohner als eine Realität akzeptiert werden“, denn:

„Die Studie soll zeigen, auf welche Konstellation eine Verbesserungsstrategie trifft [...]. Ziel aller Verbesserungsstrategien sollte es sein, die Wirklichkeit so zu verändern, dass die veränderten Erfahrungen auch veränderte Wertungen und eine Bereitschaft zu einem kooperativen Zusammenleben erzeugen“ (ebd.: 29).

Trotz dieser Klarstellung der Autoren fällt eine markige, aggressive Sprache auf, die sich keineswegs auf Aussagen der Bewohner beschränkt, sondern sich in die eigenen Beschreibungen mischt und bis in die For-

mulierung von Verbesserungsvorschlägen durchzieht.⁶² Die Beschreibung der ostdeutschen Siedlungen arbeitete hingegen stärker mit Sozialstatistiken und stützte sich weniger auf plakative Originaltöne. Dabei kam sie zu einem anderen, ambivalenten, aber ebenso alarmierenden Befund:

„Ungeachtet des in den Medien dominierenden Bildes sind die Gebiete zumindest bislang nicht zu besonderen sozialen Problemzonen geworden. Sie beherbergen eher den durchschnittlichen ostdeutschen Problemhaushalt. Von sozialer Erosion kann in den meisten Siedlungen (noch) nicht ernstlich gesprochen werden, es sei denn, man will sie aus (wohnungs-)politischen Gründen oder (wohnungs-)wirtschaftlichen Interessen herbeireden. Allerdings bilden sich inzwischen kleinräumige Erosionspunkte heraus, die nicht nur die Nachbarschaften belasten, sondern auch als Ansatzpunkte für Negativimages funktionieren“ (ebd.: 190).

Die Darstellung des – noch – vergleichsweise ruhigen Lebens in den Siedlungen beinhaltete mit dem „durchschnittlichen Problemhaushalt“ und mit „kleinräumigen Erosionspunkten“ eine bedrohliche Komponente, die unterstrich, dass hier schnell gehandelt werden müsse, bevor die Situation umkippe. Im folgenden Absatz heißt es dann auch noch einmal bekräftigend:

„Sollte es zu einer Verkopplung von öffentlicher Entwertung und städtebaulicher Vernachlässigung kommen, dürften sich die Siedlungen schnell und irreversibel in soziale Problemdepots und Konfliktzentren verwandeln, und zwar jeweils in Größenordnungen, wie sie die alten Bundesländer nicht kennen“ (ebd.: 190).

Während in den Siedlungen im Westen also dringender Handlungsbedarf gesehen wurde, das „Milieu der Ärmlichkeit“ (ebd.: 23) und die „Kultur der überforderten Nachbarschaften“ (ebd.: 122) aufzubrechen, ging es im Osten um präventive Maßnahmen, ein solches erst gar nicht

62 Die Rede ist z.B. von einem „Milieu der Lethargie und Lähmung“ (GdW 1998: 23), einer „Subkultur der Halblegalität, des Abbaus von Solidarität und Verpflichtungsbereitschaft gegenüber der ‚Normalgesellschaft‘, geprägt durch Aggression, Zynismus und auch Gewalt“ (ebd.: 38), von „arbeitslosen Eltern, die ihre Unzufriedenheit in tyrannischem Verhalten äußern, oder [...] streitenden Paaren, die sich keine Scheidung leisten können und über Jahre in einer Atmosphäre der Aggression leben“ (ebd.: 34): „Aus diesen kaum zu bewältigenden Alltagserfahrungen erwächst eine Mischung aus Ohnmacht, Überforderung, verletztem Stolz, Verlassenheit und Zorn. Von Feindseligkeiten und Aggressionen geprägte Erklärungs- und Handlungsmuster greifen um sich“ (ebd.: 33).

entstehen zu lassen. Ein wesentlicher Bestandteil des Gutachtens beschäftigte sich dann auch mit Maßnahmen zur „Stabilisierung“ der Siedlungen und formulierte einen breiten Katalog an Handlungsvorschlägen für Politik und Wohnungswirtschaft.

Für die westdeutschen Großwohnsiedlungen mündeten die Empfehlungen – neben grundsätzlichen Vorschlägen zur Neuausrichtung der Sozialpolitik („motivieren“ statt „alimentieren“, „empowerment“ statt „entitlement“) und für eine „realistische Einwanderungspolitik“ sowie Forderungen nach einer Flexibilisierung der Belegungsrechte – in einem Konzept zur „Nachbarschaftsentwicklung“.⁶³ Dieses sitzt auf sechs Säulen:

- „Die übliche bauliche Aufwertung und Verbesserung der Nutzbarkeit der Außenräume“,
- „Verbesserung der Sozialschichtung der Bewohner durch Auflockerung der starren Belegung“,
- „Verbesserung der Dienstleistungen durch Stärkung der Nachbarschaftshilfe“,
- „Aufbau von Dienstleistungsorganisationen der Bewohner für gemeinnützige und kommerzielle Arbeit“,
- „Stärkung der Kompetenz der Bewohner als Folge eines learning by doing, in einem Prozeß der Aktivierung, Kooperation und Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung“, sowie
- „Befreiung der Bewohner aus der Abhängigkeit reiner Versorgungssysteme“ (ebd.: 79).⁶⁴

Mit der Strategie der Nachbarschaftsentwicklung sollte „Wohnen als reines Konsumdasein [...] ergänzt werden durch produktive Tätigkeiten zugunsten von Nachbarn, zur Selbstversorgung und zur Verbesserung des Siedlungslebens“ (ebd.: 79). Dem beklagten Konsumismus, der „Lethargie“, sollte eine neue Orientierung an „Wertschöpfung“ entgegengesetzt werden, „Selbsthilfe und Eigenarbeit seien „überragende Prinzipien, weil verlorene soziale und wirtschaftliche Kompetenzen nur so zurückgewonnen werden können“ (ebd.: 81). Gesteuert werden sollte die Nachbarschaftsentwicklung von „Nachbarschaftsagenturen“, die als

63 Die Überlegungen zu einem gebietsbezogenen Sozialmanagement in dem Gutachten waren nicht neu, sondern wurden vom GdW und einzelnen Wohnungsunternehmen schon in den Jahren zuvor verschiedentlich formuliert, so etwa im Konzept „Wohnen plus“ (vgl. GdW 1997).

64 Mit diesen Punkten griff Pfeiffer das Konzept der „katalytischen Sozialpolitik“ auf, das schon in der von ihm koordinierten Expertenkommission „Zukunft Stadt 2000“ empfohlen wurde (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993).

„Animateure“ gemeinsam mit den Bewohnern Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der Siedlung entwickeln.⁶⁵ Diese Agenturen sollten von Kommune und Wohnungsunternehmen gemeinsam, unter Einbezug weiterer Akteure wie Mietergruppen, ansässiges Gewerbe, Kirche, getragen werden (ebd.: 78ff).

Für die Quartiere im Osten ging es dem GdW darum, Gebietserneuerung als „kooperative Daueraufgabe“ zu begreifen und den Weg „von ‚reinen‘ Wohngebieten zu urbanen Stadtteilen zu unterstützen“ (ebd.: 230). Empfohlen wurde eine integrierte Strategie der „städtebaulichen Erneuerung, der wohnungswirtschaftlichen Vermarktung sowie der Gemeinwesenarbeit und des Sozialmanagements“ (ebd.: 227). Mit differenzierten Sanierungsstrategien sollte „die soziale Durchmischung“ gefördert werden, das heißt ein breite Produktpalette und eine „Verbindung von öffentlicher Förderung und Markt“ (ebd.: 230). Als „integrierte Querschnittsaufgabe im technischen und kaufmännischen Bereich“ sollte ein „soziales Management“ im „Dialog mit den Bewohnern [...] wirtschaftliche und soziale Stabilisierungseffekte“ erreichen (ebd.: 229). In der Summe markierten diese Ansätze, wie auch die Empfehlungen für die Siedlungen im Westen, einen „perspektivischen Strukturwandel der Wohnungswirtschaft vom Dienstleister zum nachhaltigen Gestalter und Bewirtschafter komplexer Lebensumwelten“ (ebd.: 5).

Mit diesen Analysen und Vorschlägen betrieb der GdW in der Folge eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, zu der beispielsweise ein großer Kongress mit dem Titel „Überforderte Nachbarschaften“ im Mai 1999 zählte, der vom damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog eröffnet wurde.⁶⁶ Darüber hinaus thematisierte der Verband die Ergebnisse und Erkenntnisse in informellen und formellen Gesprächen und Arbeitstreffen mit Vertretern aus Parteien und weiteren Verbänden und Interessensgruppen, wie etwa in der „Arbeitsgruppe Kooperation“, in der Vertreter vom Deutschen Städtetag (DSW), Bund der Architekten (BDA) und GdW zusammenkommen. Im Rahmen informeller Verständigung und Konsenssuche sind die Ergebnisse auch in den in der ARGEBAU formulierten Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“

65 Als Handlungsfelder wurden genannt: „Erhöhung der lokalen formellen und informellen Beschäftigung“, „mehr gegenseitige Unterstützung der Bewohner im Alltagsleben – bessere lokale Versorgung mit Dienstleistungen“, „preiswertere Sozialleistungen, intensivere soziale Beziehungen, höhere Sicherheit“, intensivere Kontakte aus der Nachbarschaft in die übrige Stadt – Kooperation zwischen Bürgern und Institutionen“, „bessere Freizeitmöglichkeiten – Aktivierung nachbarschaftlicher Kontakte“ (GdW 1998: 80f).

66 Roman Herzog hatte schon mit seiner „Ruck-Rede“ im April 1997 in eine ähnliche Richtung gewiesen wie der GdW.

eingeflossen (vgl. ARGEBAU 2000: Abs. 1 und 3.5).⁶⁷ Die „überforderten Nachbarschaften“ sind auf diese Weise zu einer Story-Line im „Soziale Stadt“-Diskurs geworden.⁶⁸ Der GdW und seine Gutachter blieben in der Folge eng in die weitere Entwicklung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ und des gleichnamigen Bund-Länder-Programms eingebunden.

Von der Gemeinschaftsinitiative zum Bund-Länder-Programm (1998-1999)

Nachdem im September 1998 vom Bundesbauministerium das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ eingerichtet worden war, stellte sich nur wenige Wochen später mit dem Regierungswechsel eine neue politische Situation dar. Die rot-grüne Regierung nahm die Gemeinschaftsinitiative in ihrem Koalitionsvertrag vom 21. 10.1998 auf und legte ein eigenes Programm auf. Im Abschnitt VI: „Soziale Sicherheit und Modernisierung des Sozialstaates“ heißt es unter Punkt 8 „Bezahlbare Wohnungen und lebenswerte Städte“:

„Die Städtebauförderung wird verstärkt. Sie verknüpft verschiedene Politikfelder mit einem neuen integrativen Ansatz. Sie wird ergänzt durch ein Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘ für Innenstädte, Großsiedlungen und Stadtteilzentren [...]“ (Bundesregierung 1998: o.S.).

Der schnelle Vorstoß der neuen Regierung erklärt sich neben den Vorarbeiten im Bauministerium auch aus der engen Zusammenarbeit von Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit der ARGEBAU. Wenngleich die ARGEBAU ein Koordinierungsgremium der Exekutive ist – in den Sitzungen treffen sich Vertreter der jeweiligen Landesregierungen und Ministerien – hatten sich in

67 Diese Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Autoren der Studie am 20.01.2005. Vergleicht man die erste und die zweite Fassung des Leitfadens miteinander, wird ersichtlich, dass sich der Einfluss in erster Linie auf den Absatz „Wohnen“ bezieht, in dem die Problembezeichnung und die Auflistung beispielhafter wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen des GdW übernommen wurden.

68 Nicht nur dort: In der von Hartmut Häußermann und Walter Siebel verfassten „Einführung in die Stadtsoziologie“ finden sich die „Überforderten Nachbarschaften“ als einer von 52 stadtsoziologischen Schlüsselbegriffen im Glossar mit folgender Definition: „Quartiere, in denen vielfältige Problemlagen konzentriert auftreten und dadurch Konflikte entstehen, die nicht mehr im Wege der Selbstverständigung geregelt werden können“ (Häußermann/Siebel 2004: 232).

ihrem Umfeld über Jahrzehnte hinweg informelle Beratungsrunden entwickelt, in denen sich die Baupolitiker der Parteien unabhängig von einer Regierungsbeteiligung austauschten und informierten. Bei den Treffen der sog. A-Länder, der Bundesländer unter SPD-Regierung, an denen die wohnungs- und baupolitischen Sprecher der Grünen und der SPD traditionell (seit Mitte der 1980er Jahre) teilgenommen hatten, war die Sinnhaftigkeit einer Ergänzung der Städtebauförderung schon lange diskutiert worden.⁶⁹ So war eine entsprechende Formulierung nach der Bundestagswahl 1998 auch schnell gefunden. Der parlamentarische Staatssekretär (SPD), Achim Großmann, und die wohnungspolitische Sprecherin der Grünen, Franziska Eichstätt-Bohlig, einigten sich auf die Begriffe „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ – in Anlehnung und leichter Modifizierung des Pate stehenden NRW-Landesprogramms, sowie „die soziale Stadt“ – um die gesamtstädtische Perspektive programmatisch festzuhalten. Der entsprechende Satz war einer der ersten in der Koalitionsvereinbarung. Achim Grossmann machte sich mit Hilfe dieses „Türöffners“ bei den unmittelbar folgenden Diskussionen über den Haushalt 1999 dafür stark, Mittel in Höhe von 100 Mio DM aus dem Bereich des Sozialen Wohnungsbaus zu transferieren. Während ihm dies zunächst auch Beschwerden seitens verschiedener Stadt- und Wohnungspolitiker einbrachte, war es zugleich angesichts der kurz später vorgenommenen drastischen Kürzungen im Bereich des Wohnungsbaus (im Haushalt für 2000) im Nachhinein eine „glückliche“ Situation, „überhaupt noch“ Geld umschichten zu können.⁷⁰

Innerhalb der Regierung wurden zu diesem Zeitpunkt verschiedene Wege der Umsetzung einer sozialen Stadtpolitik diskutiert. Auch „ein eigenes Gesetz mit eigenem Haushaltstitel wäre möglich gewesen“, dies hätte allerdings einen „längeren Vorlauf und ein höheres Finanzvolumen“ mit sich gebracht und wurde „wohl auch aus Durchsetzbarkeitserwägungen gegenüber den Ländern“ nicht verfolgt (Walther 2001: 529). So wurde der Weg über einen Programmabschnitt im Rahmen der Städtebauförderung – mit eigenem Haushaltstitel – gewählt. Im Frühjahr 1999 wurde die Verwaltungsvereinbarung erarbeitet und mit den Län-

69 Die Diskussion stand im engen Zusammenhang mit dem Konzept der Lokalen Agenda 21, das im Anschluß an die die HABITAT Konferenz in Rio de Janeiro im Bundestag behandelt wurde (vgl. Deutscher Bundestag 1996d, 1997, 1998a, 1998b). Im Sommer 1998, am 23.6. waren Anträge der SPD zur Förderung der Stadtökologie und einer nachhaltigen Stadtentwicklung (DS 13/6564 und 13/8476) und der Grünen zu einer ökologischen und sozialen Stadtentwicklungspolitik im Bundestag abgelehnt worden (DS 13/11088) (vgl. Deutscher Bundestag 1998b).

70 Diese Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit Franziska Eichstätt-Bohlig, MdB, am 12.02.2004.

dem abgestimmt und am 5. Juli des Jahres eine Auftaktveranstaltung zum Programm durchgeführt, zu der etwa 600 Teilnehmer kamen. Im Sommer 1999 wurde die entsprechende Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern unterzeichnet und trat dann schließlich am 17.9.1999 in Kraft (vgl. Becker/Löhr 2000: 23f).⁷¹

Mit diesem Schritt wurde die Experimentierphase im Rahmen von ExWoSt quasi übersprungen. Für das Programmjahr 1999 wurden 161 Programmgebiete angemeldet.⁷² 16 dieser Gebiete (pro Bundesland ein Gebiet) wurden als „Modellgebiete“ ausgewählt, denen eine „Programmbegleitung vor Ort“ (PvO) in Form einer begleitenden Untersuchung und Beratung („Aktivierung und Unterstützung“) zur Seite gestellt wurde (vgl. ebd.).⁷³ Dem DIFU wurde „für die erste Phase der Programmumsetzung“ (Ende 1999 bis Frühjahr 2003) ausgehend von seiner ursprünglichen Funktion der ExWoSt-Projektsteuerung die Funktion einer „Vermittlungs- Beratungs- und Informationsagentur“ übertragen (vgl. Becker/Franke/Löhr/Rösner 2002: 12). Insofern trägt das Programm noch einige Elemente einer „experimentellen Politik“ (Hellstern/Wollmann 1983). Das findet auch darin seinen Niederschlag, dass angesichts des hohen Stellenwerts von wissenschaftlicher Begleitung, Beratung und Evaluation später von einem „lernenden Programm“ gesprochen wurde (vgl. Experten-/Steuerungsgruppe 2005, Deutscher Bundestag 2004: 88).

Der gewählte Weg: Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ als Investitions- und Leitprogramm

Zur Umsetzung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene wurde der Weg eines Investitions- und Leitprogramms im Rahmen der Städtebauförderung gewählt. Mit dieser Entscheidung wurden die Prinzipien des Art. 104 a GG übernommen, die eine Beteiligung des Bundes mittels „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und

71 Becker/Löhr weisen darauf hin, dass es bei der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung Verzögerungen durch „Schwierigkeiten bei der Konsensbildung“ gab (Becker/Löhr 2000: 22). Diese bezogen sich in erster Linie auf den Schlüssel für die Verteilung der Fördermittel zwischen den Ländern.

72 In den ersten Jahren der Umsetzung (1999-2003) wurden von der Bundesregierung Finanzhilfen in Höhe von 335,646 Mio Euro für das Programm „Soziale Stadt“ in insgesamt 335 Fördergebieten bereitgestellt, was 14,3% der Bundesmittel für Städtebauförderung entspricht (vgl. IfS 2004: 28f).

73 Zu den 16 Modellgebieten zählten auch sieben Gebiete, die im Rahmen der ExWoSt-Ausschreibung in die engere Wahl gekommen waren (vgl. Becker/Böhme 2003: 31).

Gemeinden (Gemeindeverbände) [...] zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesstaat oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ ermöglichen und zugleich auf investive Maßnahmen beschränken (vgl. hierzu ausführlich: Walther/Güntner 2005).

Innerhalb des Rahmens der Städtebauförderung zeichnet sich das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ durch einen besonderen Finanzierungsschlüssel und durch seine umfassende Zielstellung aus. Die Mittel werden nach einem „problemorientierten“ Schlüssel vergeben, der nicht nur die „Bevölkerungs- und Wohnungsanteile der Länder am Gesamtwert aller am Programm beteiligten Länder“ berücksichtigt, wie dies etwa bei den Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen der Fall ist, sondern zudem einen „Sozial- und Integrationsindikator“, der von 1999 bis 2001 die Arbeitslosenquoten der Länder berücksichtigte und seit 2002 um den Ausländeranteil ergänzt wurde (Deutscher Bundestag 2004: 92). Eine zweite Besonderheit liegt in seinem Zuschnitt als „Anreizprogramm, das eine umfassende Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher Akteure auf allen Ebenen und den Einbezug nicht-öffentlicher Akteure vorsieht“ (ebd.: 101). Damit gilt das Programm in den Augen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen als „politische Pionierleistung“ (ebd.: 101). Mit ihm möchte die Bundesregierung „Beschäftigungsimpulse“, „soziale Impulse“, „ökologische Impulse“, „partizipatorische Impulse“ und „politische Impulse“ setzen (Deutscher Bundestag 2004: 81, ebenso: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999). Im Mittelpunkt des Programms steht folgende Aufgabe:

„Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen“ (Art. 2 VV Städtebauförderung 2001).

In der Problemdiagnose folgt die Verwaltungsvereinbarung den Formulierungen der ARGEBAU. Leitend ist die Story-Line der Krise der „sozialen Stadt“ mit der „kumulative Abwärtsspirale“ städtischer Quartiere, die von der Wohnungswirtschaft mit dem Bild der „überforderten Nachbarschaften“ illustriert worden war. In der VV heißt es entsprechend:

„In immer mehr Stadtteilen verschärfen sich soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Probleme. Es sind Stadtteile, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“ (VV Städtebauförderung, 1999: Präambel Abs. II; fast wortgleich im Leitfaden der ARGEBAU).

Mit der „Bedrohung“ und dem „sozialen Abseits“ werden in dieser Figur der Präventions-Ansatz der Politik und der Ausgrenzungs-Diskurs verbunden. Diese Problemsicht korrespondiert mit dem Eingestehen der Grenzen sektoraler Politik und der Hoffnung, über Politik- bzw. Ressortintegration handlungsfähiger zu werden:

„Ziel eines Programms mit einem umfassenden Förderungsansatz ist es, investive und nichtinvestive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“ (VV Städtebauförderung, 1999: Präambel Abs. II).

Um dieses Ziel zu erreichen, verabredeten sich Bund und Länder unter Verweis auf den Leitfaden der ARGEBAU in der Verwaltungsvereinbarung, „alle für die Entwicklung dieser Gebiete erforderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen des Bundes und der Länder“ zu koordinieren. Explizit erwähnt werden die folgenden Politikfelder:

- Wohnungswesen,
- Verkehr,
- Arbeits- und Ausbildungsförderung,
- Sicherheit,
- Frauen,
- Familien- und Jugendhilfe,
- Wirtschaft,
- Umwelt,
- Kultur und Freizeit (VV Städtebauförderung, 1999: Präambel Abs. II).

Im Leitfaden zur Ausgestaltung des Programms (Zweite Fassung) ist jedoch ausdrücklich einschränkend erwähnt, dass die Städtebauförderung „kein rechtliches Instrumentarium zur Korrektur möglicher Fehlentwicklungen der involvierten Politikbereiche“ biete (Abschn. 5.1). Diese Selbstbeschränkung setzte dem zugleich formulierten Ziel der horizontalen Politikkoordination enge Grenzen. Der eingeschlagene Weg eines Programms im Rahmen der Städtebauförderung brachte daher zwei „folgenreiche Ambivalenzen“ mit sich (Walther 2002b: 36):

„*Rechtlich* steht es im Spannungsfeld zwischen den Ambitionen einer direkten Beeinflussung der sozialen Verhältnisse und den begrenzten Möglichkeiten, die das Instrumentarium lediglich durch indirekte Einflussnahme erlaubt. *Politisch* schwankt es zwischen hoheitlich-hierarchischer und kooperativ-egalitärer Steuerung“ (ebd.: 36, H.i.O.).

Die uneindeutigen Handlungsvorgaben eröffneten den Akteuren in der Umsetzung Interpretationsspielräume, die unterschiedlich gefüllt werden, „Veränderungskonkitionen“ waren ebenso denkbar wie „Verhandlungskonkitionen“ (ebd.: 39):

„Institutionelle Veränderungen werden gerade mit dem Programm Soziale Stadt nur ermöglicht, aber nicht erzwungen: es kann auch beim Alten bleiben“ (ebd.: 39).

Zwei zentrale Instrumente zur Umsetzung des Programms in den Gebieten sind integrierte Handlungskonzepte als „Steuerungs- und Koordinierungsinstrument“ (Becker/Böhme/Meyer 2003) und das „Schlüsselinstrument“ Quartiersmanagement (Franke 2003).⁷⁴ Integrierte Handlungskonzepte sind gemäß Art.2 Abs. 6 der VV Städtebauförderung Förder Voraussetzung. In ihnen soll eine „ganzheitliche Aufwertungsstrategie“ formuliert werden, zudem sollen sie „alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen“ und abbilden. Konkreter sind die Angaben nicht. In den ersten Jahren beobachtete das DIFU so auch noch eine große Unsicherheit im Umgang mit integrierten Konzepten, weil die Verwaltungsvereinbarung große Interpretationsspielräume zuließ, ihr Stellenwert noch weitgehend unklar war und zwischen „zugeschriebener und tatsächlicher Bedeutung [...] noch Lücken klaffen“ (Becker/Böhme/Meyer 2003: 95). Im Zuge der Programmbegleitung widmete sich das DIFU unter anderem mit einem „Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung“ diesem Thema und stellte aufbauend auf Befragungen und Diskussionen mit den Akteuren in den Programmgebieten zur Orientierung einen Katalog mit typischen Bausteinen von integrierten Handlungskonzepten zusammen. Dazu zählen:

- Analyse der Ausgangssituation: Identifizierung von Problemen und Potenzialen, Klärung von Handlungsbedarfen, Begründung der Gebietsauswahl
- Formulierung von Leitbildern, Zielen, Maßnahmen und Projekten
- „Umsetzungsprogrammatik“ und Überlegungen zur „Bündelung möglicher Finanzierungsquellen“: Organisationsstrukturen, Zeitplan, Übersicht über Kosten und Finanzierungsmodelle, Konzepte zu Aktivierung und Beteiligung
- Umsetzungs- und Qualitätskontrolle: Evaluierung (vgl. ebd.: 79ff).

74 Auf beide Instrumente gehe ich detailliert in Kapitel 6 am Beispiel von Berlin ein.

Mit dieser Arbeit des DIFU wurde die in der VV ausgelassene Konkretisierung einer Definition des „Integrierten Handlungskonzepts“ über den Dialog mit der Praxis im Rahmen der Programmbegleitung nachgeholt und auf diese Weise eine Orientierung für die Akteure in der Umsetzung geschaffen.

Wie die integrierten Handlungskonzepte stellt auch das Stadtteil- bzw. Quartier(s)management ein neues Instrument dar, das erheblichen Interpretationsspielraum zuließ. Entsprechend wurde es auch von den verschiedenen Professionen, die am Prozess der Quartiersentwicklung beteiligt waren, jeweils unterschiedlich eingeschätzt. Aus Perspektive der Stadtplanung stand es in der Tradition der „behutsamen Stadterneuerung“, Sozialarbeiter sahen darin eine Weiterentwicklung der Gemeinwesenarbeit (vgl. Grimm 2004, Franke 2003, Alisch 1998b). Auf einem „Impulskongress Quartiermanagement“ im Oktober 2000 wurden die unterschiedlichen Interpretationen diskutiert und in der Folge von einer Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern des DIFU und des Instituts für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) ein „Anforderungsprofil für Quartiermanagement“ erarbeitet (vgl. Franke 2003, Franke/Grimm 2002). In diese Arbeit flossen auch die Überlegungen des „Netzwerk-knoten Quartiermanagement“ des Städtenetzwerks „Kommunen der Zukunft“ ein, das von der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der Kommunalen Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung getragen wurde (vgl. Franke 2003: 176). Aufbauend auf diesen Arbeiten formulierte das DIFU einen Quartiermanagement-Begriff, der wiederum den Kommunen in der Entwicklung ihrer Strategien Orientierung bieten sollte:

„[...] kann Quartiermanagement generell als strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbsttragenden sowie nachhaltig wirksamen personellen und materiellen Strukturen im Quartier bezeichnet werden, der folgende Elemente umfasst:

- gezielter Einsatz der kommunalen Ressourcen,
- Einbettung des gebietsbezogenen Quartiermanagement-Prozesses in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik,
- handlungsfeld- und ebenenübergreifende Arbeitsweisen,
- Aktivierung und Befähigung (Empowerment) der Quartiersbevölkerung unter intensiver Mitwirkung der lokalen Wirtschaft, ortsansässiger Institutionen (Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kirchen, Polizei) sowie lokaler Vereine, Initiativen und Verbände“ (ebd.: 176f).

Untrennbar verbunden mit der Umsetzung des Programms ist das Bemühen um Ressortintegration und Mittelbündelung, der „Appell“ (Becker/Löhr 2000: 25) zur Kooperation über Ressortgrenzen hinweg. Auf Bun-

desebene lassen sich nach den ersten Jahren vier Ansätze einer fachübergreifenden Zusammenarbeit und Mittelbündelung erkennen (vgl. Löhr/Rösner 2003). Zunächst innerhalb des BMVBW: Der integrierte Ansatz wurde in den Programmen Stadtumbau Ost und West aufgenommen und im Wohnraumförderungsgesetz 2001 finden sich Voraussetzungen für eine bessere Ergänzung von Stadterneuerung und Wohnungspolitik. Darüber hinaus hat das BMVBW eine Bestandsaufnahme aller für die Quartiersentwicklung relevanten Fördermöglichkeiten auf Bundesebene erstellt und sich darum bemüht, dass laufende Programme auf die Programmgebiete konzentriert werden. Das Innenministerium konnte so bewegt werden, sein Programm zur Aussiedlerintegration auf die „Soziale Stadt“ Gebiete zu fokussieren. Auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend richtete seine Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ auf diese Gebiete aus (ebd.: 150ff). Weitergehende Bündelungseffekte sind allerdings in den ersten Jahren kaum erreicht worden (vgl. auch IfS 2004: 210).

Der nächste Schritt der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik als „Soziale Stadt“ fand im Sommer 2004 statt, als im Zuge einer Novelle des BauGB die Politik mit den Begründungsfiguren „Soziale Missstände“ und „besonderer Entwicklungsbedarf“ mit einem eigenen Abschnitt gesetzlich verankert. Dort ist unter § 171 e ausgeführt:

„Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Ein besonderer Entwicklungsbedarf liegt insbesondere vor, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf“ (BauGB § 171 e Maßnahmen der Sozialen Stadt, Abs. 2)

In diesem Absatz wird die Verwischung der Problemdeutungen deutlich, die sich durch den Politikprozess zieht: „Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt“ sowohl als Reaktion auf „soziale Missstände“ als auch auf einen „besonderen Erneuerungsbedarf“. Während die Figur der „sozialen Missstände“ den städtebaulichen Charakter der Politik klarstellt – nämlich dass „Gebiete“ und nicht soziale Gruppen unterstützt werden und letztere in ihrer „Zusammensetzung“ und „wirtschaftlichen Situation“ lediglich den Indikator für die Förderfähigkeit darstellen –

mutet die Begründung für einen „besonderen Entwicklungsbedarf“ tautologisch an: Als „besonderer Entwicklungsbedarf“ gilt ein Bedarf an „einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen“. Die Entscheidung darüber, wann eine solche Bündelung erforderlich ist, bleibt ausgeklammert und ist im Einzelfall auszuhandeln.⁷⁵

Soziale Stadtpolitik als Diskurspolitik: Die Programmbegleitung

Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ versteht sich als „experimentelles Programm“ und als „lernendes Programm“ (vgl. IfS 2004: 29). Von Beginn an wurde einer wissenschaftlichen Programmbegleitung sowie einem Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zwischen den an der Umsetzung beteiligten Akteuren erhebliche Bedeutung beigemessen. Die Programmbegleitung durch das DIFU setzte sich aus vier Bausteinen zusammen: Aufbau eines bundesweiten Netzwerks zum Programm, Programmbegleitung vor Ort („PvO“) in 16 Modellgebieten, Best-Practice-Analysen und Vorbereitung der Programmevaluierung (vgl. Becker/Böhme 2003: 31).⁷⁶ Zudem wurden zwei bundesweite Befragungen durchgeführt. Diese intensive Programmbegleitung ergab sich aus der ursprünglichen Konzeption des ExWoSt-Forschungsfelds. Einerseits wurde diese Sondierungsphase mit der Einführung des Programms übersprungen, zugleich wurde auf diese Weise der experimentelle Ansatz des ExWoSt in die Programmgestaltung überführt und verstetigt.⁷⁷

Koordiniert über die Arbeit des DIFU, und vor allem über die regelmäßigen Netzwerktreffen, ist in den ersten drei Jahren eine bundesweite Policy-Community aus Praktikern und Wissenschaftlern entstanden.⁷⁸

75 Ambivalent ist zudem das Ziel „Stabilisierung und Aufwertung“, das erheblichen Interpretationsspielraum und Spannungspotenzial impliziert. Die Auflösung dieser Spannung wird auf die Umsetzung in den Gebieten verschoben.

76 In einer Darstellung des DIFU von 1999 wurde darüber hinaus die Einrichtung einer „Strategiekommision Soziale Stadt“ und eines „Kuratoriums Soziale Stadt“ erwähnt. Dies wurde jedoch nicht umgesetzt (vgl. DIFU 1999).

77 In der ersten Befragung wurde die Ausgangssituation in den Gebieten erfasst, in der zweiten Befragung ging es um „Fragen zur Handhabbarkeit und zu Umsetzungsstrategien des Programms“ sowie um „Fragen zur Einschätzung von Wirkungen des Programms für den Stadtteil“ (Becker/Böhme 2003: 53).

78 Die Veranstaltungen fanden in unterschiedlichen Formen – Impulskongresse, Tagungen, regionale Veranstaltungen teilweise fast monatlich statt. An der bundesweiten Auftaktveranstaltung im Juli 1999 nahmen etwa 700

Die Dimension dieser „Programm-Koalition“ lässt sich schwer quantifizieren.⁷⁹ Einige Annäherungen bietet die Bilanz der Programmbegeleitung: Das vom DIFU eingerichtete und betreute Internet-Portal verzeichnete einen Anstieg von 7.040 Zugriffen im Januar 2000 auf 95.560 im April 2003 (ebd.: 41). Der Newsletter „Soziale Stadt *info*“ wurde von 1.300 Personen abonniert (Stand 2003), und die „Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“, die in Auflagen zwischen 1.000 und 2.000 Stück veröffentlicht wurden, sind inzwischen großteils vergriffen (vgl. ebd.: 38f). Die Veröffentlichungen und Veranstaltungen des DIFU geben in erster Linie Handlungsorientierungen für die Praxis, basierend auf „Best Practice“-Beispielen und daraus abgeleiteten modellhaften Vorschlägen für Fragen der Organisation, Instrumentierung und inhaltlichen Ausgestaltung der Programmumsetzung vor Ort.

Ein prägnantes Beispiel für die entstandene Koalition von Programmfreunden ist der „Preis Soziale Stadt“, der 2000, 2002 und 2004 ausgelobt wurde. Zu den Organisatoren des Preises zählen der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), der Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. (VHW), der Deutsche Städtetag, der AWO Bundesverband e.V. sowie einzelne Wohnungsbaugesellschaften. Initiator war der Geschäftsführer einer Bielefelder Wohnungsbaugesellschaft, der anlässlich eines Jubiläums mit einem symbolischen Betrag eine Geste machen wollte und bald organisatorische Unterstützung von dem Präsidenten des GdW und dann auch der anderen Verbände bekam.⁸⁰ Eine Besonderheit des Preises ist, dass es kein Preisgeld zu gewinnen gibt, sondern allein die symbolische Gratifikation Ansporn genug ist, im Jahr 2004 beispielsweise 207 Projektträger zur Teilnahme zu bewegen. Jeweils zehn Projekte werden mit Urkunden ausgezeichnet, Bewertungskriterien sind „Ganzheitlichkeit und Kooperation“, „Beteiligung der Betroffenen“, „Nachhaltigkeit“, „tragbare Kosten“, „Innovation“. Die Jury setzt sich aus Vertretern der auslobenden Verbände, einzelnen Ministerien, Stadtverwaltungen, Stiftungen und Instituten zusammen. Zum Wettbewerb gibt es eine feierliche Preisverleihung und eine ausführliche Beschreibungen der Beiträge in einer kostenlosen Broschüre.⁸¹

Personen teil, an einem Zwischenbilanz-Kongress im Mai 2002 etwa 1200 (vgl. Becker/Böhme 2003: 34).

79 Ich ziehe an dieser Stelle den Begriff der „Programm-Koalition“ dem der „Diskurs-Koalition“ vor, da sich die Diskussionen in erster Linie um den schon zum Programm institutionalisierten Diskurs ranken – vermittelt und koordiniert über die Veranstaltungen und Veröffentlichungen des DIFU.

80 Die Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Mitarbeiter des GdW am 20.01.2005.

81 Die Auflage der Wettbewerbsdokumentation betrug 8.000.

Neben der über das Programm finanzierten Programmbegleitung ist im Zusammenhang mit dem Programm auch eine Vielzahl an weiteren Veröffentlichungen entstanden, die auf eine sich verfestigende Diskurskoalition deuten (vgl. die Sammelbände von Holl 2002, Walther 2002a, Walther/Mensch 2004, Greiffenhagen/Neller 2005, Hanesch/Krüger-Conrad 2004, die sich jeweils schon im Titel auf das Programm beziehen, darüber hinaus Alisch 2002, Krummacher et al. 2003, Grimm 2004, sowie BBR 2003, 2005).⁸² Die Beiträge umspannen Programmevaluierungen und Begleitforschung auf unterschiedlichen Ebenen, Rezepte und Konzepte für Stadtteilmanagement (Alisch 2002, Grimm 2004, Grimm/Hinte/Litges 2004), Gebietsstudien (die Beiträge in Walther/Mensch 2004 sowie kommunale Armuts- und Sozialberichte), Politikanalysen (Schader-Stiftung 2001, Schridde 2001, verschiedene Beiträge in Greiffenhagen/Neller 2005) und internationale Vergleichsstudien (Schmals/Kemper 2000, Sander 2002, Herrle/Walther 2005). Bald wurden auch Forderungen nach einer Professionalisierung der Stadtteilmanager vor Ort geäußert (Walther 2000, Schubert 2001) und entsprechende Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote entwickelt.⁸³

Sowohl die Texte des DIFU als auch die weiteren Veröffentlichungen fügen sich in die oben dargestellten Diskursstränge zur „sozialen Stadt“ ein, die in den 1990er Jahren gelegt wurden. Auffällig ist dabei, dass in der Auseinandersetzung mit dem Programm die umfassenderen Konzipierungen einer „sozialen Stadt“ kaum weiterverfolgt wurden und die „soziale Stadt“ nicht nur im Politikprozess, sondern auch im politikbezogenen Diskurs zum Begriff für eine quartiersbezogene Politik geworden ist. Die Etikettierung der Gemeinschaftsinitiative und des Bundes-Länder-Programms als „Soziale Stadt“ bedeutete auch für den sozialwissenschaftlichen Diskurs eine – sprachlich unausweichliche – Kopplung an die Frage der Weiterentwicklung der Städtebauförderung: Mit diesem Label war und ist es kaum möglich, über eine soziale Stadtpolitik zu sprechen ohne die Städtebauförderung in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen.⁸⁴

82 Unter den Beiträgen dominieren Arbeiten, die im Zusammenhang mit Begleitforschung und Evaluierung der Programme auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene entstanden sind.

83 Beispiele sind der Masterstudiengang Gemeinwesenökonomie/Stadtteilmanagement an der Evangelischen Fachhochschule für Sozialpädagogik Hamburg oder der von der Fachhochschule München koordinierte europäische Studiengang Master für Gemeinwesenentwicklung, Quartiersmanagement und Lokale Ökonomie.

84 Beispielhaft die Sammelbände Walther 2002a, Walther/Mensch 2004, Hanesch/Krüger-Conrad 2004, Greiffenhagen/Neller 2005.

In der Summe fügen sich die vielfältigen Aktivitäten und Veröffentlichungen zur sozialen Stadtpolitik zu einem politikstützenden Diskurs, der neben dem Programm eine zweite – normativ-kognitive – Säule der sozialen Stadtpolitik darstellt. Beide Standbeine bedingen sich gegenseitig. Das BMVBW hat mit der Finanzierung der Programmbegleitung einen wesentlichen Beitrag zu Aufbau und Pflege des Akteursnetzwerks und vor allem mit den Veröffentlichungen und Schwerpunktsetzungen des DIFU (etwa bei der Auswahl von Tagungsthemen und Teilnehmern) zur Diskursstrukturierung beigetragen. Die Gewinnung von Erfahrung und Expertise in diesen Netzwerken war nötig, um das Know How für die Umsetzung der Politik zu entwickeln. Diese Strategie der normativ-kognitiven Legitimierung von Politik möchte ich als Diskurspolitik bezeichnen, getragen von einer breiten Koalition aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5: Zwei Säulen der sozialen Stadtpolitik in Deutschland

	Förderpolitik (Regulierung)	Diskurspolitik (Orientierung)
Träger	Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“	Diskurskoalition „Soziale Stadt“
Grundlage	Art. 104a GG, § 171e BauGB	Programmnetzwerk, Fachtagungen, Publikationen, Ausbildungsgänge, Preis „Soziale Stadt“
Mittel	Fördermittel	Informationen und Definitionen, Austausch und Know How-Transfer, Anerkennung, Lob

Es ist auffällig, dass ein vom finanziellen Volumen her äußerst gering ausgestattetes Programm wie die „soziale Stadt“ eine derart hohe Aufmerksamkeit erfährt und ein Begriff eine solchermaßen rasante Karriere erlebt.⁸⁵

85 In den ersten beiden Jahren lagen die Finanzhilfen des Bundes bei 100 Mio DM, was einem Siebtel der Gesamtaufwendungen des Bundes für die Städtebauförderung entspricht, 2001 wurden die Mittel auf 150 Mio € erhöht. In den folgenden Jahren bewegte sich die Ausstattung etwa auf diesem Niveau (vgl. Eltges/Walter 2001: IV).

Die Verankerung in den Diskursen, das Selbstverständlich-Werden der Politik ist neben der nunmehr gesetzlichen Verankerung eine wichtige kognitiv-normative Säule ihrer Legitimation geworden.⁸⁶ So stellt auch die 2004 durchgeführte Zwischenevaluierung fest, dass „das Programm ‚Soziale Stadt‘ erhebliche Legitimation aus der ideellen Wirkung, die von ihm ausgeht“, bezieht (Aehnelt 2005: 73):

„Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt hat ohne Zweifel hohe Aufmerksamkeit und Akzeptanz in der Fachöffentlichkeit und in der Politik gefunden [...] Offenbar erfüllt der Ansatz dieser politischen Initiative durchaus die Erwartung, nicht mit dem ‚großen Geld‘ Mitwirkung erzeugen zu wollen (bzw. zu können), sondern eher mit persuasiven Strategien Verständnis für bestimmte Problemlagen und Interesse an neuen Politikformen zu verbreiten [...] Die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt kann damit, was die Etablierung eines wichtigen Themas auf der politischen Agenda und die Wahrnehmung der Probleme benachteiligter Stadtteile anbelangt, bislang als Positivbeispiel für den heute zumeist gescholtenen kooperativen Föderalismus gelten“ (IFS 2004: 202f).

Es gibt allerdings einige Anzeichen dafür, dass die bisherige Art der „Werbung“ für die Programmphilosophie inzwischen an ihre Grenzen stößt. Auf Bundesebene ist es dem BMVBW bisher kaum gelungen, weitere relevante Ressorts von dem Gebietsansatz zu überzeugen. In gesellschaftspolitischen Diskursen, etwa im Zusammenhang mit dem Umbau des Sozialstaates unter den Stichworten Agenda 2010 und Hartz IV, spielt die Quartiersebene so gut wie keine Rolle. Und in der Umsetzung auf Länderebene sind Abstimmungsgespräche teilweise „versiegt oder gar nicht erst zustande gekommen“ (Aehnelt 2005: 65f). In einzelnen Programmgebieten ist eine anfängliche „Aufbruchstimmung“ inzwischen einer „Ernüchterung angesichts der geringen Durchschlagskraft des Programms hinsichtlich sozialer und wirtschaftlicher Probleme“ gewichen (ebd.: 73). Diese Tendenzen, das „Versiegen“ der Mobilisierungskraft innerhalb des Feldes und die „Diffusionshürden“ an den Grenzen zu für die Zielerreichung der Politik bedeutenden Bereichen, sind Anzeichen für ein akutes „Lock-in“ Problem der sozialen Stadtpolitik in der bislang gewählten Form (vgl. Walther/Güntner 2005). Im Politikprozess äußert sich dies in der Einschätzung der Akteure in den Netzwerken der Regelungsstruktur über die bisherige Wirkung der Politik sowie insbesondere in den Konsequenzen, die sie daraus ziehen –

86 Diese diskurspolitische Strategie der Programmakteure erinnert an das Vorgehen der Europäischen Kommission im Falle der europäischen Städtepolitik (s.o.).

wenn etwa der Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen fordert, das Programm solle trotz der bisherigen Implementationsdefizite „als wichtiges eigenständiges Investitionsprogramm, welches fortgeführt werden sollte, befürwortet werden“ (Deutscher Bundestag 2005b). Diesen bislang letzten Schritt im Politikprozess – die Zwischenevaluierung und die daraus abgeleiteten Empfehlungen des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Frühjahr 2005 – stelle ich nun vor, bevor dann abschließend der bisherige Prozess der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene zusammenfassend eingeschätzt wird.

Verstetigung als „lernendes Programm“

Nach drei Jahren Laufzeit wurde auf Grundlage der Programmbegleitung des DIFU vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung eine Zwischenevaluierung in Auftrag gegeben, in der die Umsetzung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene betrachtet und bewertet werden sollte. Die Zwischenevaluierung wurde vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) als „Strategie-, Prozess- und Ergebnisanalyse“ durchgeführt und von einer Experten-/Steuerungsgruppe begleitet (vgl. Becker 2003b: 223).⁸⁷ Wenngleich die Ergebnisse im Detail hier nicht von zentraler Bedeutung sind, möchte ich einige Aspekte der Analyse vorstellen, um einen Eindruck über Wirkungsgrad und Reichweite der Politik zu vermitteln. Dabei greife ich zwei Punkte heraus, die mit Blick auf das institutionelle Design der Politik und für die Einschätzung ihrer Entwicklung als Pfadabhängigkeit, -erweiterung oder Pfadkreation bedeutend sind:

- Werden die im Politikprozess dominanten Problemdeutungen („Krise der sozialen Stadt“, „überforderte Nachbarschaften“) mit dem Programm entschärft?
- Wird das Programm seinem Anspruch als „Leitprogramm“ gerecht, indem es Kooperationen anstößt und weitere Ressourcen mobilisiert?

Beide Fragen wurden angesichts des komplexen Programmgefüges nicht präzise beantwortet. Die Zwischenevaluierung kam jeweils zu einer ambivalenten Einschätzung. Zu den Wirkungen des Programms auf Gebietsebene äußerten sich die Evaluatoren zurückhaltend, da der „frühe

⁸⁷ Die Experten-/Steuerungsgruppe für die Zwischenevaluierung wurde 2002 einberufen, die Zwischenevaluierung wurde 2003-2004 durchgeführt und im Herbst 2004 vorgestellt. Sie wurde begleitet von zwei „Fachpolitischen Dialogen“ (vgl. Haack 2005: 58).

Umsetzungsstand“ und – trotz der umfangreichen Programmbegleitung – auch ein „Mangel an validen Daten über die Entwicklung in den Gebieten“ eine präzise Bewertung nicht zuliessen. Dennoch treffen sie vier Aussagen über den bisherigen Wirkungsgrad:

- „Die wirtschaftliche Lage in den Programmen und die Chancen der Bewohner auf dem Arbeitsmarkt sind durch das Programm Soziale Stadt in der Regel kaum zu beeinflussen.“
- „Durchaus kann das Programm Soziale Stadt dagegen die bauliche und städtebauliche Situation in den Quartieren positiv beeinflussen.“
- „Die allgemeine Stimmungslage im Gebiet kann durch das Programm Soziale Stadt ebenfalls positiv beeinflusst werden.“
- „Das Programm Soziale Stadt scheint auch Aspekte wie die Qualität des Zusammenlebens im Gebiet und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum positiv beeinflussen zu können“ (vgl. IfS 2004: 221f).

Bezieht man diese Beobachtungen auf die politikbegründende Kontext-Theorie, ergibt sich ein durchaus positives Zeugnis. Nimmt man hingegen typische Indikatoren der Gebietsauswahl (Armut, Anteil an Migranten) zum Ausgangspunkt, so scheint das Programm weitgehend wirkungslos.

Um den Wirkungsgrad der Politik „für das Abbremsen der ‚Abwärtsentwicklung‘“ zukünftig zu erhöhen, stellte die Zwischenevaluierung drei Themenbereiche heraus, die zu stärken seien: „Bildung“, „Integration von Migranten“ und „lokale Ökonomie (ebd.: 223). Während diese drei Themen als zentrale Handlungsfelder der Quartiersentwicklung angesehen wurden, wie auch die Umfragen des DIFU zeigten (Böhme et al. 2003), waren hier jeweils die strukturellen Voraussetzungen für eine bessere Nutzung und Koordination der Förderinstrumente noch nicht geschaffen: „Verlässliche Kooperationsbeziehungen zwischen den Schulämtern und der Kommunalpolitik“ galt etwa als „ein Desiderat, das bisher wohl nirgends verwirklicht wurde“. Ebenso fehlten den Quartiersmanagern „die Instrumente und die Mittel dafür, eine wirk-same Integrationsarbeit zu organisieren“ (IfS 2004: 224f). In Fragen der Integration von Minderheiten sahen die Evaluatoren zudem noch gravierende konzeptuelle Unsicherheiten in den bisherigen Ansätzen:

„So ist auch die Haltung gegenüber der Bildung von ‚Ausländervierteln‘ vollkommen unklar [...]. Ob eher ein kooperativer Umgang mit ethnisch segregierten Gebieten oder eher die Auflösung dieser Segregation angestrebt werden soll, wäre aber eine grundlegende Weichenstellung für die Stadtpolitik als Ganze“ (ebd.: 225).

Als unklar galt auch das Handlungsfeld der „lokalen Ökonomie“, wo sich ein breites Spektrum an Maßnahmen zwischen Standortentwicklung und Beschäftigungsmaßnahmen zeigte, die Quartiersmanager aber beim Versuch, die lokale Arbeitslosigkeit zu reduzieren, in eine „Instrumentenfalle“, eine „unüberwindbare Distanz zwischen Handlungsmöglichkeiten und Handlungszielen“, liefen (ebd.: 226). Bei diesem Handlungsfeld sahen die Gutachter auch im Unterschied zum Thema Bildung ein Manko in dem Gebietsbezug der Politik, weil Beschäftigungsprobleme kaum im Quartier gelöst werden könnten (ebd.: 226f).

Mit den Wirkungsgrenzen war zugleich ein Kernproblem der sozialen Stadtpolitik angesprochen, die Frage der Mittelbündelung – die „Achillesferse“ des Programms (Becker/Löhr 2003: 229, IfS 2004: 212). Die Zwischenevaluierung untersuchte Mittelbündelung und Anstoßwirkung auf allen Handlungsebenen und traf auch hier recht nüchterne Einschätzungen. Auf Bundesebene sei in den ersten Jahren zwar eine Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zustande gekommen, mit den anderen Ressorts sei die Zusammenarbeit allerdings „über bescheidene Ansätze nicht hinausgekommen“ (Aehnelt 2005: 65, basierend auf IfS 2004: 210). Auf Länderebene wurde „ein differenziertes Bild“ gezeichnet. In einigen Ländern, die schon vor der Verabschiedung ähnliche Länderprogramme aufgelegt hatten, sei die „Bereitschaft, das Programm entsprechend seiner ‚Philosophie‘ umzusetzen“, gegeben, in anderen war diese von Anfang an begrenzt oder sei zwischenzeitlich „der anfängliche innovative Schwung nicht zuletzt aufgrund der schwindenden finanziellen Spielräume der relevanten Ressorts abhanden gekommen“ (Aehnelt 2005: 66, siehe auch IfS 2004: 211). Auf kommunaler Ebene stünden der Mittelbündelung kaum kompatible sektorale Fördertöpfe entgegen.⁸⁸ Allerdings wurde auch beobachtet, dass trotz des hohen bürokratischen Aufwandes in fast allen Programmgebieten Mittel gebündelt eingesetzt wurden (IfS 2004: 212).

Bei aller Kritik im Detail sahen die Gutachter in dem Programm einen wichtigen Schritt in einem langfristigen Prozess. Ihr positives Gesamtfazit lautete:

„Das Programm ‚Soziale Stadt‘ ist ein geeignetes Instrument, um die Verfestigung von sozialräumlichen Ausgrenzungen in den Städten zu bekämpfen, um benachteiligte Quartiere zu stabilisieren, um das Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen in einem Quartier sozial verträglich zu organisieren

⁸⁸ Vergleichsweise günstig sind die Möglichkeiten der Mittelbündelung mit Programmen der Europäischen Strukturfonds (IfS 2004: 213), wie beispielsweise in Berlin praktiziert, siehe Kap. 5 und 6.

und die Potenziale kultureller Vielfalt zu ermöglichen, um die negativen Kontexteffekte auf die Lebenschancen von Bewohnerinnen und Bewohnern zu verringern oder zu neutralisieren“ (ebd.: 236f).

Die Zwischenevaluierung schloss mit zwei Empfehlungskatalogen an Bund und Länder sowie an die Kommunen. Hervorheben möchte ich die ersten drei Empfehlungen, die sich an die weitere Politikgestaltung auf Bundesebene richten. Sie zeigen, dass die bisherigen Leistungen durchaus gewürdigt wurden, das Programm aber in der bestehenden Form seine Wirkungsgrenzen erreicht hat:

- „Das Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘ ist ein geeignetes Instrument, um den Folgen der wachsenden Segregationstendenzen in vielen Quartieren entgegenzuwirken. Mit dem Programm werden die komplexen Probleme stärker ins Blickfeld der Akteure gerückt und es bietet eine gute Grundlage für gemeinsame Anstrengungen zu ihrer Lösung. Es soll daher als eigenständiger Teil der Städtebauförderung mit eigenem Budget fortgeführt werden.“
- „Trotz des Programms Soziale Stadt sind die Kommunen mit einer durch Bund und Länder stark sektoral zersplitterten Förderlandschaft konfrontiert. Es ist daher erforderlich, dass Bund und Länder die Voraussetzungen für die Förderung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf weiter verbessern. Einen wesentlichen Beitrag hierzu könnte die Weiterentwicklung des Programms zu einem integrierten Stadtentwicklungsprogramm leisten, das in den Handlungsfeldern wie in den förderfähigen Projektarten breiter angelegt ist als die derzeitige Soziale Stadt (‚deutsches URBAN‘). Bund und Länder sollten daher eine solche Weichenstellung prüfen.“
- „Unabhängig hiervon sollte die Bundesregierung eine neue Initiative zur Koordination und Kooperation der Ressorts für eine Stadtteilpolitik unternehmen, die der drohenden Segregation und Polarisierung wirksam entgegenzutreten kann. Insbesondere die wichtigen Bereiche Bildung, Jugend und Soziales, Inneres und Wirtschaft/Arbeit sollten dafür gewonnen werden, parallele Programme aufzulegen – dem Beispiel von E&C folgend. Auch auf Länderebene sollten die Koordinierungsanstrengungen zwischen den Ressorts wieder verstärkt werden. Für nicht-investive Maßnahmen sollten die Länder parallele Länderprogramme auflegen“ (ebd.: 237f).

Auch aus diesen Empfehlungen spricht die ambivalente Einschätzung: Das Programm ist zur Verfolgung seiner Ziele „geeignet“, aber nicht ausreichend. Die Regierung wurde aufgefordert, das Programm weiterzuführen und zu ergänzen, langfristige Perspektive ist ein „integriertes

Stadtentwicklungsprogramm“, kurz- und mittelfristig neue Kooperationsanstrengungen zwischen Ressorts (horizontal) und Regierungsebenen (vertikal). Es ist Aufgabe der Bundesregierung – und daran wird ihre Handlungsfähigkeit zu messen sein – diesen Prozess zu organisieren. Die zentrale Frage an den Politikprozess ist dabei, wie die Regierung diese Empfehlung aufnimmt, interpretiert, und welche Schritte sie daraus ableitet. Und insbesondere: welche Teile bzw. Ressorts der Bundesregierung sich mit dieser Aufgabe befassen.

Die Zwischenevaluierung war an den politischen Prozess über eine Experten-/Steuerungsgruppe gekoppelt. Die Experten-/Steuerungsgruppe war 2002 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingesetzt worden und begleitete die Zwischenevaluierung vor allem methodisch. Sie setzte sich aus Vertretern der beteiligten Fachressorts auf Bundes- und Landesebene, des Deutschen Städtetags, des DIFU und weiteren Experten aus Praxis und Wissenschaft zusammen.⁸⁹

In ihrer Stellungnahme zu den Ergebnissen unterstützte die Gruppe die Empfehlungen der Gutachter einhellig und formulierte anschließend acht „Feststellungen“:

- „Das Programm weist in die richtige Richtung. Es muß konsequent fortgeführt und weiterentwickelt werden.“
- „Die ‚vertikale‘ Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen sollte durch eine klarere Aufgabenteilung verbessert werden.“
- „Die ‚horizontale‘ Ressortkoordination und –kooperation ist zu vertiefen.“
- „Die Kohärenz zwischen Zielen und Mitteln des Programms sollte erhöht werden.“
- „Bestehende Handlungskonzepte sollten gezielt fortentwickelt, eine qualifizierte Gebietsauswahl sollte gesichert werden.“
- „Partnerschaftliche Ansätze und Zusammenarbeit müssen gestärkt werden.“
- „Das Programm ist als lernendes System auszubauen.“
- „Zeichen der Verstetigung sollten gesetzt werden“ (vgl. Experten-/Steuerungsgruppe 2005).

Wie die Folgerungen des IfS, lassen sich auch diese Empfehlungen als Doppelstrategie deuten: Weiterentwicklung des Programms („lernendes System“) und Verbesserung der horizontalen und vertikalen Koopera-

89 Zu den beteiligten Wissenschaftlern zählten Uwe-Jens Walther, Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Technischen Universität Berlin, und Jürgen Friedrichs, Professor für Soziologie an der Universität zu Köln sowie Helmut Kromrey, Prof. em. für empirische Sozialforschung an der Freien Universität Berlin.

tion. In der Lesart der Experten-/Steuerungsgruppe galten die Punkte 2-8, und insbesondere die Verbesserung der vertikalen und horizontalen Politikkoordination als leitende Prinzipien – das entspricht dem Punkt 3 der Empfehlungen der Zwischenevaluation. Die dort unter Punkt 2 erwähnte Figur eines „integrierten Stadtentwicklungsprogramms“ wurde nicht aufgegriffen, stattdessen wurde in dem Papier die zentrale Bedeutung des Leitfadens der ARGEBAU betont und gestärkt (Punkt 4) – und damit einer eher normativ-kognitiven Orientierung gegenüber einem regulativen Instrument der Vorzug gegeben. Unter Punkt 4 der Empfehlungen hieß es entsprechend:

„Die Stärke des Leitfadens liegt darin, den Experimentiercharakter und den Ansatz des Programms als lernendes System zu unterstützen“ (ebd.: 196).

Die Zwischenevaluierung und die Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe wurde von der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN aufgegriffen, die im Januar 2005 im Bundestag einen Antrag „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ weiterentwickeln und ausweiten“ stellten (Deutscher Bundestag 2005a). Der Antrag betonte die gesamtpolitische Aufgabe des Programms und plädiert für eine Weiterführung sowie verstärkte Anstrengungen zur ressortübergreifenden Kooperation und Mittelbündelung. Im Einzelnen umfasste der Antrag folgende Forderungen:

- Fortführung des Programms Soziale Stadt „als wichtiges eigenständiges Investitionsprogramm“,
- Aufnahme der Aufgabe „Integration von Migrantinnen und Migranten“ in der Verwaltungsvereinbarung als Schwerpunkt bei den Maßnahmen der „Sozialen Stadt“,
- Verstärkung der Kooperation der relevanten Ressorts auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen,
- im Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ soll „ein Schwerpunkt in den Programmgebieten gesetzt werden“,
- Schaffung von „Möglichkeiten für gezielte Maßnahmen der Beschäftigung und Qualifizierung in den ‚Soziale Stadt‘-Gebieten“ bei arbeitsmarktpolitischen Programmen,
- „bei der Bundesagentur für Arbeit soll darauf hingewirkt werden, dass diese Gebiete beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ein besonderes Augenmerk bekommen“,
- Fortsetzung der bislang im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten „lokalen Mikroprojekte“,
- Verbesserung der „vertikalen“ Kooperation,

- Aufforderung der Länder zu „neuen Anstrengungen bei der Ressortkooperation“,
- Weiterentwicklung von „Kooperationen mit privaten und nichtstaatlichen Einrichtungen“ auf kommunaler Ebene und „Bildung strategischer Partnerschaften“ unter „Mitwirkung der Träger der kommunalen Wirtschaftsförderung“,
- Prüfung von „Anreizen für Kommunen zur zusätzlichen Akquise von Fördermitteln aus anderen Ressorts“,
- Ausbau des Erfahrungsaustauschs durch die Arbeit der „Bundestransferstelle“,
- Überführung der Evaluation in ein „kontinuierliches Monitoring“,
- „Erarbeitung von Kriterien für eine begründete Auswahl der Programmgebiete, eine Präzisierung der Problembeschreibung und der Zielbestimmung sowie von Indikatoren für das Monitoring durch Erfassung sozioökonomischer Kontextdaten im Gebiet“ gemeinsam mit den Ländern,
- regelmäßige Vorlage (alle vier Jahre) eines Berichts über die Stadtentwicklung in Deutschland (vgl. Deutscher Bundestag 2005b).

Der Antrag wurde im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen diskutiert, unter anderem im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 13.4.2005. Bei dieser Anhörung wurden acht Experten angehört, unter anderem Hartmut Häußermann, der als einer der Gutachter die Ergebnisse der Zwischenevaluierung vorstellte. In seinen Ausführungen stellte er zunächst fest, dass das Programm sehr erfolgreich angelaufen sei. Er hob allerdings auch hervor, dass die bisherigen Ansätze der Ressortkooperation nicht ausreichen und unterstrich: „Stadtentwicklung für ein fachpolitisches Thema zu halten, ist aber ein grobes Missverständnis“ (Häußermann 2005b: 3).⁹⁰ Mit Blick auf eine mögliche Verstetigung des Programms führte er zurückhaltend aus:

„Ob das Programm Soziale Stadt [...] das geeignete Leitprogramm ist, um Ressourcen aus unterschiedlichen Bereichen zu bündeln, ist eher skeptisch einzuschätzen. Allerdings liegt es in den Händen von Bund- und Landesregierungen, dem Programm das Gewicht zu geben, das es eigentlich haben müsste“ (ebd.: 4).

90 Deutlich wurden die bestehenden Schwierigkeiten der Bemühungen um ressortübergreifende Kooperation bei der Anhörung auch dadurch, dass die Bundesagentur für Arbeit trotz Einladung per Fax mitteilte, eine Teilnahme halte sie „für nicht erforderlich“, denn das Prinzip der Einzelfallprüfung nach §7 SGB II und § 3 SGB II schließe „eine Projektförderung wie das Programm ‚Soziale Stadt‘ grundsätzlich aus“ (Bundesagentur für Arbeit 2005, o.S.).

In Folge der öffentlichen Anhörung brachten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP einen Entschließungsantrag ein, der auf eine stärkere Ausrichtung des Programms auf den Bereich der lokalen Ökonomie abstellt (DS 15(14)1670). Diese Fokussierung wurde von den Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN wiederum als zu einseitig kritisiert. Der Entschließungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP wurde in der abschließenden Beratung abgelehnt und der Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN bei Stimmenthaltung der FDP am 15.6.2005 angenommen. Auch die mitberatenden Ausschüsse nahmen den Antrag an (vgl. Deutscher Bundestag 2005b).

Das Programm fand, wie diese Einschätzungen zeigen, breite Unterstützung und wird fortgeführt. Mit anderen Worten: Der angelegte Pfad wird weiter beschritten. In der Betonung von „verstärkten Anstrengungen zu ressortübergreifender Kooperation und Mittelbündelung“ klingt dabei die Möglichkeit einer Pfaderweiterung an, die jedoch nicht weiter spezifiziert wird. Ein zentraler Aspekt bei dieser Form der Fortführung und Weiterentwicklung liegt in dem „lernenden“ Element der Politik. Das Programm soll dauerhaft unter Beobachtung gestellt werden und „im Lichte der bisherigen Erfahrungen immer wieder überprüft werden“ (Deutscher Bundestag 2004: 88). Dieser Schritt steht im Zusammenhang mit Forderungen der Experten-/Steuerungskommission:

„Die Soziale Stadt ist kein ‚fertiges‘ Programm, sondern ein neuer Politikansatz. Er muss in ständiger Weiterentwicklung begriffen sein, wenn er angemessene Antworten auf die Probleme finden soll. Dieser Charakter des Programms als lernendes System muss noch bewusster genutzt und institutionell gesichert werden“ (Experten-/Steuerungsgruppe 2005: 197).

Als Bausteine eines „lernenden, selbstkorrigierenden Systems“ empfahl die Gruppe die „Verbesserung der Informationsgrundlagen [...] durch die Bereitstellung von Fördermitteln und Beratung“, eine „Einbindung von wissenschaftlicher Expertise“ in Form einer „umfassenden kleinräumigen Stadtbeobachtung“, sowie „Ausbau und Verknüpfung von Transferstellen und Begleitsystemen in Bund und Ländern“ (ebd.: 197). Dieses Programmverständnis steht in der Tradition der Städtebauförderung, die der wissenschaftlichen Politikberatung schon lange einen hohen Stellenwert beigemessen hat und führt diese mit neuen Instrumenten weiter.⁹¹ Es wurde als Prinzip auch für weitere Abschnitte der Städte-

91 Sowohl in der Experten-/Steuerungsgruppe wie auch im Evaluationsteam waren Wissenschaftler vertreten, die seit Jahrzehnten maßgeblich an der Politikberatung – insbesondere im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus – beteiligt waren.

bauförderung, insbesondere für das Programm Stadtumbau Ost, übernommen. Ein erster Schritt zur Verstetigung des „lernenden“ Politikan-satzes wurde nach Auslaufen der dreijährigen Programmbegleitung mit der Einrichtung einer Bundestransferstelle im Dezember 2003 gemacht. Mit der Installierung von Bundestransferstellen unterstützte das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen den Informations- und Erfahrungsaustausch von an der Umsetzung der Programme beteiligten und interessierten Akteuren (vgl. Deutscher Bundestag 2004: 87). Mit der Betreuung der Transferstelle wurde das DIFU beauftragt, das zentrale Element für den Austausch ist das schon während der Programmbegleitung aufgebaute Internetportal www.sozialestadt.de.

Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene

Nachdem nun der Weg zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ als Leitprogramm der sozialen Stadtpolitik auf Bundesebene rekonstruiert ist, möchte ich abschließend das Zusammenspiel der drei Analysebereiche Policy-Netzwerke, Policy-Institutionen und Policy-Diskurse in diesem Politikprozess diskutieren.

Der Titel der zum Programm gewordenen Politik bietet sich als Einstieg in diese Betrachtung an. Die zwei Bestandteile „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ sowie „die soziale Stadt“ resultieren aus einem Policy-Diskurs, in dem eine spezifische Problemdeutung mit einem Lösungsangebot gekoppelt wurde. Der Politikansatz besteht in einer auf integrierten Handlungskonzepten aufbauenden und in Form eines Quartiersmanagement umzusetzenden Strategie der Stadtteilentwicklung, wie sie einige Bundesländer, insbesondere Nordrhein-Westfalen und Hamburg – und immer wieder findet sich auch der Hinweis auf Erfahrungen im europäischen Ausland – Anfang der 1990er Jahre formulierten. Das Land NRW ist hier besonders hervorzuheben, weil es mit dem Begriff der „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ Stichwortgeber war und mit seinen Ansätzen der Ressortkooperation auf Landesebene demonstriert hat, dass das Überwinden von Ressortegoismen möglich sein kann. Auch die Problemdeutung ist aus diesem Teil des Titels zu entnehmen – der Blick richtet sich auf Stadtteile, der „besondere Entwicklungsbedarf“ verweist auf ihr Abweichen von einem Durchschnitt und begründet damit einen politischen Handlungsbedarf. Er richtet sich nicht auf Individuen, auf die von Armut betroffenen Menschen, wie es in der Sozial- und Beschäftigungspolitik der Fall ist.

Diese Problemdeutung ist auch Teil eines Diskurses über „die soziale Stadt“, der seit Anfang der 1990er Jahre in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen geführt wurde. Ich habe zwei zentrale Diskursstränge identifiziert: die soziale Entwicklung der Städte (Stichwörter „Ausgrenzung“, „Segregation“, „überforderte Nachbarschaften“) und die Debatte über den „kommunalen Sozialstaat“ (Stichwörter „integrierte Politikansätze“, „intermediäre Organisationen“, „lokale Partnerschaften“). In beiden Teildiskursen setzten sich bestimmte Diskursformationen durch, die in der Politikgestaltung aufgegriffen wurden. Der Segregationsdiskurs lieferte die Kontexttheorie („Quartiereffekte“) und Policy-Vokabeln bzw. Story-Lines wie die „Abwärtsspirale“ oder die „überforderten Nachbarschaften“ – die Aufmerksamkeit richtet sich also nicht auf individuelle Armutserfahrungen sondern auf ein Gebiet. Mit diesem Blickwinkel ist in der Frage der politischen Reaktion das Handlungsrepertoire der Stadterneuerung eher angesprochen als etwa das der Armenfürsorge. Die Wohlfahrtspluralismusdebatte befasste sich hingegen in erster Linie mit sozial- und beschäftigungspolitischen Fragen und brachte den „aktivierenden Staat“ und „lokale Partnerschaften“ hervor – einen integrierten, auf Kooperation und Eigeninitiative setzenden Steuerungsansatz und damit die Ablehnung sowohl rein marktbasierter als auch rein staatlicher Lösungsangebote.

Im Politikprozess wurden diese beiden Diskursstränge zu einem politischen Konzept gekoppelt. Das Arrangement, das zur Umsetzung gefunden wurde, erklärt sich in erster Linie aus dem Politikfeld, in dem das Policy-Making stattfand: der Stadterneuerung. Im Politikfeld Stadterneuerung hatte sich über Jahrzehnte hinweg ein spezifisches institutionelles Arrangement herausgebildet, das für den Politikprozess prägend sein sollte. Dazu zählen:

- Der rechtliche Rahmen des Art. 170 a GG, der die Interventionen des Bundes auf investive Maßnahmen beschränkt,
- der kooperative Förderalismus mit der ARGEBAU als zentralem Abstimmungsgremium und der Verwaltungsvereinbarung als vertikalem Steuerungsinstrument,
- der Gebietsbezug der Programme (im Unterschied zum typischen Individuenbezug der Sozialpolitik),
- die Praktiken der Politikformulierung über Policy-Experimente (im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus) und wissenschaftliche Politikberatung.

Die Fachdiskussion über die „soziale Stadt“ wurde Mitte der 1990er Jahre von den Städtebauministerien aufgegriffen und im Rahmen der Weiterentwicklung der Städtebauförderung (die zu dem Zeitpunkt an

Bedeutung zu verlieren schien) diskutiert. Dabei wurde – eine wohl unbeabsichtigte aber weitreichende Nebenfolge in der Institutionalisierung der Politik – die Thematisierung der „sozialen Stadt“ an Politikfeldnetzwerke der Stadterneuerung und deren Handlungsorientierungen gebunden. Nachdem frühe Beiträge, wie die Vorschläge der Kommission „Zukunft Stadt 2000“, für eine Ausweitung des sozialpolitischen Instrumentariums plädierten, wurde mit dem Gebietsbezug und der Diskussion in der ARGEBAU der sozial- und beschäftigungspolitische Aspekt des Diskurses zwar nicht fallengelassen, aber in den Kontext der Städtebauförderung gestellt – das Instrumentarium der Sozial- und Wirtschaftsministerien oder der damaligen Bundesanstalt für Arbeit standen dort nicht zur Debatte. Zugleich setzte sich die Diskursformation „Soziale Stadt“ in sozial- und wirtschaftspolitischen Diskursen und in den Policy-Netzen dieser Politikfelder nicht durch. Das Gutachten zur Vorbereitung eines ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität“ hatte auch nicht in erster Linie die umfassende Suche nach erfolgversprechenden Ansätzen zur Bekämpfung von kleinräumiger Armutskonzentration zum Gegenstand, sondern thematisierte die Anstoßwirkung der Städtebauförderung. Mit der Thematisierung in der ARGEBAU, so meine Interpretation, war im Policy-Diskurs eine Doppelperspektive angelegt: die Suche nach einer Politik für benachteiligte Stadtteile und die Erweiterung der Städtebauförderung bzw. die „Erneuerung der Stadterneuerung“ (in Anlehnung an Franke/Löhr/Sanders 2000). Damit erscheint im Rückblick der weitere Pfad weitgehend vorgezeichnet: die Erweiterung der Problemkulisse (und damit auch der Gebietskulisse) der Städtebauförderung um „soziale Missstände“ (§ 164 BauGB in der Fassung von 1998, schließlich 2004 in § 171e BauGB). Als Pfaderweiterung interpretiere ich auch den „Appellcharakter“ des Programms sowie die Einführung neuer Instrumente – Integrierte Handlungskonzepte und Quartiersmanagement – die der doppelten Zielstellung des Programms (materielle Ziele und Governance-Ziele) Rechnung tragen und schließlich die von der Experten-/Steuerungsgruppe bestätigte Zentralstellung des ARGEBAU-Leitfadens. Aus dieser Koppelung der Problemdeutung an die Städtebauförderung entstanden die von Walther beschriebenen rechtlichen („indirekte vs. direkte Steuerung“) und politischen Ambivalenzen („zwischen hoheitlich-hierarchischer und kooperativ-egalitärer Steuerung“) (vgl. Walther 2002b: 36, siehe auch Walther 2005). Dieses spezifische Verhältnis zur Tradition der Stadterneuerung stellt auch die Zwischenevaluierung heraus:

„Das Programm Soziale Stadt stellt zwar [...] keinen vollkommen neuen Ansatz in der bundesdeutschen Städtebauförderung dar, als einerseits während

der ersten 40 Jahre Stadterneuerung ein stetiger, wenn auch zunächst nur langsamer Bedeutungszuwachs die investiven Maßnahmen ergänzender Strategien in der Stadterneuerung zu verzeichnen war. Andererseits hatten sich der Stadtteilbezug und wesentliche Instrumente wie die Einbeziehung externer Akteure, Mittelbündelung und Bürgerbeteiligung bereits während der 70er- und 80er-Jahre in der Praxis herausgebildet. Jedoch ist insofern von einem Paradigmenwechsel zu sprechen, als mit dem neuen Programm die Verbesserung der Situation in den Quartieren in allen ihren Dimensionen gleichzeitig zum Gegenstand von Stadtpolitik werden soll“ (IFS 2004: 21).

Aus dem Verhältnis zwischen regulativem Rahmen – der „städtebaulichen ‚Handschrift‘ des Programms“ (ebd.: 25) – und den darüber hinaus weisenden Zielen der Politik erwachsen Spannungen, die zu bewältigen wiederum zur expliziten Handlungsorientierung, zur „Philosophie“ (ebd.: 1) des Programms geworden ist. Mit anderen Worten: Die „soziale Stadt“ ist eine Policy-Institution von begrenzter Reichweite, die zur Erreichung ihrer Ziele auf die Mitwirkung von Akteuren angewiesen ist, die bislang jedoch nicht erreicht worden sind. So spricht die Zwischenevaluierung von „Governance-Zielen“ der Politik und meint damit die „Überwindung von drei Grenzen“: „die Grenzen zwischen den Fachressorts und Dezernaten, die Grenzen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren, die Grenzen zwischen Verwaltung und Bürgern bzw. Bewohnern“ (ebd.: 46).⁹² Das zentrale Problem ist hierbei, dass „der jeweilige binnen- und interorganisatorische Kontext der sektoralen Policies mit ihren Handlungslogiken den primären Bezugsrahmen der Akteure bildet und deren Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen beeinflusst“ (Schridde 2005: 149, ähnlich auch Schridde 2002).⁹³

Diese ambivalente Kopplung von Regulierung und Orientierung entspricht der von Brunsson als „Organisation von Heuchelei“ bezeichneten Strategie der Bewältigung widersprüchlicher Anforderungen (Brunsson 1989): Während eine „integrierte Politik“ schon verfassungsrechtlich nicht durchsetzbar ist, wird dennoch ein solcher Ansatz gefordert und kommuniziert. Die Ausbalancierung der damit verbundenen

92 Mit der Rede von „Bürgern bzw. Bewohnern“ wird eine Unklarheit der Politik übernommen, die durchaus diskussionswürdig wäre: In welcher Funktion sind die Leute in den Quartieren angesprochen? Sind alle Leute gemeint oder nur ein Teil? Wer trifft diese Entscheidungen?

93 In den Worten von Schridde: „Die sektorübergreifenden Beziehungen zwischen den potentiellen Akteuren einer sozialen Stadterneuerung sind daher überwiegend durch rationale Indifferenz und Gleichgültigkeit, wenn nicht gar kompetitive oder feindselige Orientierungen im Fall von Verteilungs- und Domänenkonflikten gekennzeichnet“ (Schridde 2005: 149).

Widersprüche wird von der Regelungsstruktur auf die Leistungsstruktur übergewälzt und in der Politikbewertung durch die Evaluierung aufgefangen, indem etwa „Governance-Ziele“ erfasst, gewürdigt und in den Mittelpunkt gestellt werden. Mit der langen Tradition der wissenschaftlichen Politikberatung im Bereich der Städtebauförderung steht auch die Möglichkeit im Raum, unter dem Begriff des „lernenden Programms“ eine solche Strategie zu legitimieren und als „auf Dauer gestellte Irritation“ (Walther 2002b: 38) zu etablieren – war doch die Geschichte der Städtebauförderung über den hohen Stellenwert (und Anspruch) der Ressortforschung im Bundesbauministerium schon seit Jahren mit der Organisation von „Lernprozessen“ verbunden (vgl. Walther 1998).⁹⁴

An dieser Stelle muss allerdings festgehalten werden, dass mit dem Regierungswechsel 1998 ein „externes Ereignis“ (Sabatier 1993) bzw. ein „disruptive event“ (Hoffmann 1999) ein Gelegenheitsfenster öffnete, das von Befürwortern der Politik, von der Programm- und Diskurskoalition „Soziale Stadt“, genutzt wurde, um den Weg zu einem eigenständigen Programm zu beschleunigen. Dieser Schritt legte schließlich die Formalstruktur fest und war beispielsweise mit dem „Trade-Off“ der geringen Mittelausstattung verbunden (vgl. Walther 2002b: 30). Die Bemühungen, die soziale Stadtpolitik über das Programm hinaus in ressortübergeifenden Maßnahmen zu verankern, waren auf Bundesebene bislang jedoch nur ansatzweise erfolgreich (E&C-Programm) (vgl. IfS 2004, Löhr 2003).

Mit der intensiven und inzwischen auf Langfristigkeit angelegten Programmbegleitung und -beobachtung (insbesondere über die Bundestransferstelle) wird die Offenheit bzw. die dauerhafte Suche nach einer Verbesserung der Instrumentierung demonstriert. Die Begleitung des Programms durch Wissenschaft, Verbände und die weitere Fachöffentlichkeit bewegte sich jedoch bislang zwischen einer normativ anmutenden Diskurspolitik im engeren Umfeld (z.B. der Preis „Soziale Stadt“) und weitgehender Nichtbeachtung bei sozial- und beschäftigungspolitischen Diskursen. Auch die Zwischenevaluierung macht sowohl auf die unterschiedliche Wahrnehmung von „Kernteams“ in den Verwaltungen und anderen Akteuren wie auf ein Abflauen der Anfangseuphorie aufmerksam. Besonders deutlich wird diese Disparität in Umfragen, die zeigen, dass in den ersten Jahren zwischen den als wichtig angesehenen

94 Indem weitere Programme (v.a. Stadtumbau Ost) auch als „lernende Programme“ ausgestaltet werden, scheint sich dieser Ansatz auszuweiten und durchzusetzen. Den Begriff des „Lernens“ möchte ich hier nicht diskutieren (vgl. hierzu v.a. Maier/Hurrelmann et al. 2003). Er wird von Uwe-Jens Walther, der ihn in diesem Feld maßgeblich prägt, auf eine „dialogische, moderierende Politikberatung“ bezogen (Walther 1998: 41).

Handlungsfeldern und den tatsächlich in diesen Themen erreichten Kooperationen und Maßnahmen eine große Kluft bestand (Böhme et al. 2003, IfS 2004). Der Umgang mit den Ergebnissen der Zwischenevaluierung verdeutlicht dieses Lock-In-Problem: Die Forderung nach einer Weiterführung des Programms ist konkret, der Appell zur intensivierten Ressortkooperation bleibt vergleichsweise diffus bzw. droht an konträren Handlungslogiken zu scheitern – Arbeitsmarktpolitik orientiert sich beispielsweise weiterhin an Individuen und nicht an Gebieten.

Dieser in Deutschland eingeschlagene Pfad der sozialen Stadtpolitik als „Erneuerung der Stadterneuerung“ ist ein historisch-konkretes – vor dem Hintergrund eines spezifischen institutionellen Settings und einer bestimmten Akteurskonstellation im Politikprozess verstehbares – Phänomen und im europäischen Vergleich nicht alternativlos. Hinweisen möchte ich etwa auf den Weg in Großbritannien, wo – unter gänzlich anderen institutionellen Bedingungen – die Koordinierung der sozialen Stadtpolitik bei der Zentralregierung von einer Stabsstelle organisiert wird. Über jährlich vereinbarte Ziele und Mindeststandards („floor targets“) wird dort die Performance aller relevanten staatlichen Einrichtungen kleinräumig gemessen und das Abschneiden jeweils belohnt oder sanktioniert. Dies ist, mit dem Begriff des „Mainstreaming“ etikettiert, ein anderes Verständnis von einem „integrierten Ansatz“ bzw. einer „integrierten Politik“ (vgl. Walther/Güntner 2005). Wenn es darum geht, das Lock-In-Problem der sozialen Stadtpolitik in Deutschland zu überwinden, erscheint vor dem Hintergrund des bisherigen Politikprozesses eine Diskursstrategie als sinnvoll, die solch alternative institutionelle Arrangements prüft und auf eine Entkopplung der inzwischen im Emblem der „sozialen Stadt“ festgeschriebenen Vermengung von Problemdeutung und Ressortprogramm zielt. Eine solche Strategie hätte sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die Diskursteilnehmer und -praktiken an den Schnittmengen zu Sozial- und Beschäftigungspolitik, Wohnungspolitik, Integrationspolitik und Bildungspolitik anzusetzen und den engen, städtebaulich angeleiteten, Blick auf Quartierseffekte zu überwinden.⁹⁵

95 In der seit November 2005 regierenden Großen Koalition stehen die Zeichen zumindest personell nicht schlecht für eine solche Annäherung der Ressorts. Mit Wolfgang Tiefensee steht ein ausgewiesener Stadtpolitiker dem BMVBS vor, und Franz Müntefering, der amtierende Bundesminister für Arbeit und Soziales, sollte einem solchen Schritt aufgeschlossen gegenüber stehen. In seiner Zeit als Bauminister brachte er das Programm „Soziale Stadt“ mit auf den Weg. Damals war ihm bewusst, dass umfassendere Anstrengungen nötig sind, wie in seinem Grußwort zur Auftaktveranstaltung im Juli 1999 deutlich wird: „Dieses Programm ist ein Zeichen, noch nicht die Lösung. Aber Handeln ist angesagt. Das ist klar.“ (Müntefering 1999: o.S.).

Diese Perspektiven waren vor allem in den frühen Beiträgen des sozialwissenschaftlichen Diskurses zur „sozialen Stadt“ angelegt und sollten wieder aufgegriffen werden.