



17/2017

DAS PROGRAMM SOZIALE STADT WEITERENTWICKELN

An aktuelle Herausforderungen anpassen und präventiv gestalten

AUF EINEN BLICK

Städte und Gemeinden sind der Seismograf für ein gelungenes soziales Miteinander in der Gesellschaft. Vor Ort entscheidet sich also, ob der gesellschaftliche Zusammenhalt funktioniert. Das Programm Soziale Stadt hat gezeigt, dass aktive Stadtentwicklungspolitik erfolgreich ist. Neben der verlässlichen Finanzmittelausstattung gilt es daher, die Städtebauförderung an die aktuellen Herausforderungen anzupassen und als präventives Instrument zu nutzen.

Unser Lebensalltag wird vor Ort in den Stadtteilen, den Quartieren bestimmt. In unseren Nachbarschaften erleben wir unsere gebaute Umwelt, unser Lebensumfeld, identifizieren uns mit den baukulturellen Gegebenheiten, erfahren wir gesellschaftliche Teilhabe und fühlen uns zu Hause. Ob wir gut zu Fuß sind, viel mit dem Auto fahren müssen, ob der Einkauf, der Arztbesuch um die Ecke erledigt werden kann, ob der Park gegenüber für Freizeit und Spiel offen ist oder sich dunkle Ecken auftun – das sind letztendlich Fragen, die unsere Lebensqualität bestimmen. Städtebauliche Qualitäten nehmen Einfluss auf unser Wohlbefinden, geben ein Zugehörigkeitsgefühl, machen Heimat und Zuhause aus. Die Quartiere, in denen wir leben, spiegeln die Chancen und Möglichkeiten eines jeden/einer jeden wider: Gute Quartiere bieten oft gute Schulen und Kindergärten, ermöglichen ein gesundes Aufwachsen und Leben, geben Raum für ein Neben- und Miteinander der Generationen, bieten Chancen auf Integration und schaffen ein gutes Sicherheitsgefühl. Überproportionale und einseitige Entwicklungen oder Belastungen führen zu städtebaulichen Missständen und lassen die Quartiere nach und nach zu Brennpunkten werden. Diejenigen, die es sich dann leisten können oder die Chance haben, gehen weg und suchen sich eine angenehmere Umgebung. Insofern sind lebenswerte Quartiere ein Spiegelbild unserer Gesellschaft und ihres Zusammenhalts. Finden zu starke Trennungen und Abgrenzungen statt, sind Fehlentwicklungen und Defizite bereits im gesellschaftlichen Umfeld angekommen.

AUSWIRKUNGEN DES GESELLSCHAFTLICHEN WANDELS GESTALTEN

Aktuell stehen unsere Städte und Gemeinden vor der Herausforderung, die Auswirkungen eines komplexen gesellschaftlichen Wandels zu gestalten. Sie müssen die Möglichkeiten und Risiken der Digitalisierung abwägen, Maßnahmen zur Klimaanpassung ergreifen und dafür Sorge tragen, dass alle Bewohner_innen die gleichen Ausgangsbedingungen und Chancen haben. Neben dem demografischen Wandel bleibt die Integration alter und neuer Nachbarn auf lange Sicht eine zentrale Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland.

Regional zeigen sich gravierende Unterschiede. Einerseits müssen viele Großstädte und Hochschulstandorte weiterhin mit einem starken Bevölkerungswachstum rechnen, sowohl durch eine verstärkte Binnenwanderung als auch durch den Zuzug aus dem inner- und außereuropäischen Raum. Das Aufeinandertreffen von verschiedenen Kulturen, Religionen, Sprachen und nicht zuletzt unterschiedlichen Generationen birgt neben der vielfältigen Bereicherung auch ein großes Maß an Konfliktpotenzial. Verknappung von Wohnraum und einseitige Zuwanderungstendenzen führen zur starken Belastung von Quartieren. Verdrängung angestammter Bewohner_innen eines Stadtteils, sozialräumliche Abgrenzung im Quartier und Wohnumfeld sind die Folge einer unbegleiteten und zu wenig integrativ ausgestalteten Stadtentwicklungspolitik.

Andererseits müssen viele Regionen in ländlichen Gegenden mit einem weiteren Rückgang ihrer Bevölkerung umgehen und Antworten auf Fragen der Verödung ihrer Innenstädte, des Aufrechterhaltens von Versorgungsstrukturen und Infrastrukturen finden.

>

WO STEHT DIE STÄDTEBAUFÖRDERUNG HEUTE?

Mit der Städtebauförderung verfügt die Stadtentwicklungspolitik in Deutschland seit knapp 50 Jahren über ein äußerst erfolgreiches und wirkungsvolles Instrument zur Unterstützung der Kommunen bei den immer neuen Anforderungen an gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Dabei hat sie sich stets als flexibles und anpassungsfähiges Instrument und damit als lernendes Programm bewährt. Das gilt vor allem auch für das seit 1999 etablierte Programm Soziale Stadt.

Mit den einzelnen Programmen der Städtebauförderung können gezielt städtebauliche Aufwertungen erfolgen, bauliche Mängel beseitigt, nachhaltige städtebauliche Strukturen hergestellt werden. Innenstädte und Ortszentren können gestärkt und Kommunen in der Quartiersentwicklung unterstützt werden. Für die Städtebauförderung stehen 2017 Bundesmittel in Höhe von insgesamt 790 Millionen Euro bereit.

Sie verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Programme:

Soziale Stadt	90 Millionen Euro
Stadtumbau Ost	120 Millionen Euro
Stadtumbau West	140 Millionen Euro
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	110 Millionen Euro
Städtebaulicher Denkmalschutz	110 Millionen Euro
Kleinere Städte und Gemeinden	70 Millionen Euro
Zukunft Stadtgrün (neu)	50 Millionen Euro

Die Finanzhilfen des Bundes wurden ab 2017 noch einmal deutlich aufgestockt. Hiervon profitieren vor allem der Stadtumbau und das Programm Soziale Stadt. Neu hinzugekommen ist das Städtebauförderprogramm Zukunft Stadtgrün, mit dem Stadtteile unterstützt werden, die über zu wenig grüne Freiräume verfügen oder deren Ausstattung keine Aufenthaltsqualität bietet.

Ein entscheidender Punkt künftiger Stadtentwicklung wird die Frage der Umweltgerechtigkeit sein. Der Zugang zu Grün, die Gestaltung von Freizeit- und Grünanlagen, aber auch deren Sicherheit, Belastungen mit Schadstoffen und Lärm ist eng an die sozialräumliche Gestaltung angebunden. Sozial Schwächere sind häufig stärkeren gesundheitsbelastenden Bedingungen ausgesetzt. Dies hängt damit zusammen, dass der Wohnraum hier oftmals günstiger ist. Die Frage der Umweltgerechtigkeit bleibt dennoch eine gesamtstädtische Frage, auch wenn viele Programmgebiete der Sozialen Stadt besonders häufig betroffen sind. Neben der verlässlichen Finanzmittelausstattung der Städtebauförderung auch in Zukunft gilt es daher, die Städtebauförderung weiterzuentwickeln, sie an die aktuellen Herausforderungen anzupassen und sie als aktives, aber auch präventives Instrument für die Gestaltung der Quartiere integriert zu nutzen. Dazu muss vor allem künftig eine stärkere Ausrichtung an dem Kriterium Strukturschwäche statt Himmelsrichtung erfolgen.

DAS PROGRAMM SOZIALE STADT WEITERHIN STÄRKEN

Die weitere Stärkung des Programms Soziale Stadt hat dabei eine besonders hohe Bedeutung. Die Investitionen in Nachbarschaften und ein gutes und soziales Miteinander im Quartier wirken nachweislich hoch integrativ. Das Programm Soziale Stadt ist deshalb ein zentrales Element der sozialen Stadtentwicklung und des Wiederbelebens von Quartieren, die in die soziale Abwärtsspirale geraten sind. Der ressortübergreifende Ansatz, der eine Zusammenarbeit und Beteiligung aller Akteure vor Ort vorsieht, hat das Verwaltungshandeln seit Bestehen des Programms in den Kommunen verändert. Diese strategische Ausrichtung des Programms ist weiterhin zu stärken.

Auf Bundesebene konnte in dieser Legislaturperiode die ressortübergreifende Zusammenarbeit erfreulicherweise schon einen wesentlichen Schritt vorangebracht werden. Mit dem Beschluss der Strategie „Nachbarschaften stärken – miteinander im Quartier“ des Bundeskabinetts vom August 2016 haben sich alle Ressorts dazu bekannt, benachteiligte Quartiere besser und effizienter zu unterstützen. Der Beschluss stellt den Auftakt für eine kontinuierliche Zusammenarbeit dar. Zur Umsetzung der Strategie werden jährlich 10 Millionen Euro bis 2021 für ressortübergreifende Modellprojekte zur Verfügung gestellt, mit denen gezielt das Engagement anderer Fachpolitiken in die Quartiere der Sozialen Stadt geholt wird. Erste konkrete Schritte werden mit der Stärkung der Jugendmigrationsberatungen gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und der Implementierung einer aufsuchenden Verbraucherberatung mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) in benachteiligten Quartieren gemacht.

Eine weitere wichtige Säule der sozialen Stadtentwicklung ist die Förderung der Bildungseinrichtungen – gerade in benachteiligten Stadtteilen. Gute Bildungseinrichtungen sichern Chancengleichheit und setzen Anreize für sozial stabile, gemischte Quartiere. Deshalb hat die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern ergänzend das neue Programm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ aufgelegt. Mit 200 Millionen Euro pro Jahr (2017–2020) werden der Ausbau und die Qualifizierung von Bildungseinrichtungen unterstützt, sodass bundesweit Kitas, Schulen und Nachbarschaftstreffs zu Zentren der Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts werden. Zum Beispiel können so auch neue Räume für engagierte Stadtteilinitiativen und Vereine entstehen. Hierzu können investitionsbegleitend „Integrationsmanager_innen“ eingestellt werden, die die Vernetzung zum Stadtteil sicherstellen, Bürgerbeteiligung organisieren und dafür sorgen, dass gute Angebote in die Einrichtungen geholt werden.

AKTIVE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK INTEGRIERT UND PRÄVENTIV ERWEITERN

In der Praxis hat die Städtebauförderung, wie angesprochen speziell das Programm Soziale Stadt, eine hohe integrative Wirkung und eine deutliche Aufwertung in vielen Projekten

der Programmgebiete gebracht. Die Anwendung einer fachübergreifenden Zusammenarbeit von Politiken und Verwaltung, ein Kümmerer/eine Kümmererin direkt vor Ort als Ansprechpartner_in, Vermittler_in und Moderator_in (Quartiersmanager_in) und die Beteiligung der verschiedensten Akteure und deren aktive Einbindung machen die Stärke des Programms Soziale Stadt aus. Ein wesentlicher Bestandteil ist auch die Verzahnung mit nichtinvestiven Maßnahmen neben den Investitionen in bauliche und stadtgestalterische Maßnahmen. Über Verfügungsfonds können Bürger_innen eigenständig kleinere Projekte entscheiden und umsetzen, was die Akzeptanz der Maßnahmen im Stadtteil insgesamt erhöht und die Bürgerbeteiligung stärkt. Denn die Wirksamkeit von Investitionen in die bauliche Infrastruktur wird erst durch Investitionen in die soziale Infrastruktur belebt und damit vollständig zur Entfaltung gebracht. Trotz dieser nachweislich positiven Effekte ist die bisherige Förderpolitik zu reaktiv auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände und erheblicher sozialer Schief lagen ausgerichtet. Soziale Brennpunktquartiere werden mit großem gesellschaftlichen Aufwand, unter Einbindung zahlreicher ehrenamtlich Engagierter und meistens über einen langen Zeitraum wieder mühsam aufgewertet. Ist die Balance im Quartier wieder einigermaßen hergestellt und sind soziale Verwerfungen in ein gemeinschaftliches funktionierendes Quartiersleben übergegangen, wird das Quartier wieder sich selbst überlassen. Deshalb ist in der Programmausrichtung von Bund und Ländern darüber nachzudenken, wie der präventive Gedanke in den Vordergrund städtebaulicher Maßnahmen im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung gestellt werden kann.

INDIKATOREN FÜR PRÄVENTIVE QUARTIERSMASSNAHMEN ENTWICKELN

Die Anzeichen für Missstände im Quartier sind oft frühzeitig spürbar. Diese finden jedoch meistens keinen geeigneten Adressaten oder verlaufen im Sande mangels Zuständigkeiten oder aufgrund von Kompetenzgerangel. Deshalb ist es wichtig, Indikatoren für präventive Quartiersmaßnahmen und Stadtentwicklungsmöglichkeiten zu entwickeln. Zielgenaue Indikatoren sind z. B. die Schulen. Lange vor den Vernachlässigungen des öffentlichen Raums bieten sie die Möglichkeit einer Bestandsaufnahme im Quartier. Rutscht etwa das Verhältnis guter deutschsprachlicher Kenntnisse der Schüler_innen anteilig unter 60 Prozent, ist Integration allein aufgrund fehlender Sprachzugehörigkeit und Verständigungsmöglichkeit gefährdet. Ein auffälliges Signal ist auch, wenn vermehrt – und über einen Zeitraum eines Schuljahres hinaus – Schulanmeldungen vorzugsweise in anderen Stadtteilen vorgenommen werden. Eltern, egal mit welchem kulturellen Hintergrund, reagieren äußerst sensibel auf schulische Defizite, da sie die Zukunftschancen ihrer Kinder in einer guten Schulbildung sehen. Diesen Indikator sollten die Länder bei ihren Programmausschreibungen stärker berücksichtigen. Vertiefende Studien des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung könnten hierzu Aufschluss bieten.

INTEGRIERTE STADTENTWICKLUNGSKONZEPTE AUFSTELLEN

Nichtzuständigkeiten und Kompetenzgerangel gefährden eine gute Quartiersentwicklung. Sie passen nicht zu einer integrierten Stadtentwicklung. Die Herausforderungen für die Kommunen lassen sich nicht im Alleingang lösen. Abgrenzungen innerhalb von Politik- und Verwaltungseinheiten tragen zur Verfestigung von Missständen vor Ort bei. Wenn Bildungsstätten als Indikatoren dienen können, müssen Eltern, Lehrer_innen oder Direktor_innen auf sensibilisierte Schulverwaltungen treffen. Wenn beispielsweise Kriminalität und Drogenkonsum bei Jugendlichen zunehmen, dann sollte dies in den kommunalen Behörden wahrgenommen werden. Hierfür ist der Ansatz der ressortübergreifenden Strategie hilfreich, der in Bund, Ländern und Kommunen konsequent weiter verfolgt und entwickelt werden muss.

Erforderlich ist vor allem, dass die Kommunen integrierte Stadtentwicklungskonzepte aufstellen, aus denen sie die notwendigen Maßnahmen ableiten. Hierfür sind finanzielle und personelle Unterstützungen dringend gefragt. Ebenso dürfen verschiedene Fördertöpfe nicht zu Antragsverzögerungen und Umsetzungsproblemen vor Ort führen. Bürokratische Hürden müssen abgebaut und übersichtlichere Strukturen geschaffen werden. Wenn Quartiere energetisch saniert und sozial umgestaltet, wenn Grünflächen aufgewertet werden sollen, dann darf ein fehlender Bewilligungsbescheid nicht alle weiteren Maßnahmen infrage stellen und zu schwerwiegenden Verzögerungen der Gestaltungsprozesse führen, sondern muss intern abgestimmt und damit unverzüglich bewilligungsfähig sein.

FÖRDERMITTEL BEDARFSGERECHT VERSTETIGEN

Gute Quartiersentwicklung ist auf Ansprechpartner_innen und Mittler_innen vor Ort, zwischen Kommunalverwaltung und Quartier, angewiesen. Diese Aufgabe nehmen die Quartiersmanager_innen bereits erfolgreich wahr. Sie müssen unterschiedliche Akteure zusammenbringen, Maßnahmen bündeln und aufeinander abstimmen. Die Kommunen haben inzwischen die Notwendigkeit des Quartiersmanagements erkannt und verstetigen und übernehmen das Quartiersmanagement nach Auslaufen der Förderung in ihre Regelstrukturen. Das ist richtig, denn für eine erfolgreiche Umsetzung einer integrierten Handlungsweise ist die Verstetigung der Förderprogramme und -instrumente notwendig.

Die aktuelle zweite bundesweite Zwischenevaluierung zur Sozialen Stadt bestätigt dem Programm eine erfolgreiche Umsetzung. Es leistet mit den baulichen Maßnahmen und den flankierenden Instrumenten (integrierte Entwicklungskonzepte, Quartiersmanagement, Verfügungsfonds) einen sehr wichtigen Beitrag in benachteiligten Quartieren, um soziale und nachbarschaftliche Aktivitäten zu initiieren sowie unterschiedliche Akteure zusammenzubringen. Dementsprechend und vor dem Hintergrund der fortbestehenden Polarisierungstendenzen in den Städten wird eine Weiter-

führung des Programms als Teil der Städtebauförderung als notwendig erachtet. Die Bundesmittel sollen mindestens auf dem aktuellen Niveau beibehalten werden. Auch sollten Möglichkeiten zur Nachbereitung und Wiederaufnahme von Maßnahmen geschaffen werden, sodass bei Bedarf nach Abschluss einer Maßnahme erneut Mittel zur Verfügung stünden.

Gerade in stark abgerutschten Quartieren ist der Bedarf an Kommunikation, Beratung, Partizipation und Aktivierung wesentlich höher als in weniger aufgebrochenen Strukturen. Hier sollten die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für sogenannte nichtinvestive Maßnahmen erhöht werden, um dem Bedarf gerecht zu werden.

Einige Kommunen, die sogenannten Ankunftsstädte (Arrival Cities), müssen zudem dauerhafte Integrationsarbeit leisten. Auch sie brauchen bessere finanzielle Unterstützung. Denn einige Migrantengruppen sind in der Vergangenheit oft mehr schlecht als recht integriert worden. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Entscheidend ist allerdings, dass die Integration auch den folgenden Generationen erschwert wurde und sich in verfestigter Armut und kultureller Abgrenzung widerspiegelt. Hier ist ein dauerhafter und erheblich erhöhter Aufwand nötig, um langfristig eine gemeinsame Identität zu stiften und Abgrenzungen aufzubrechen. Nur so lässt sich ein soziales Quartier entwickeln.

BUNDESSTIFTUNG SOZIALE STADT EINRICHTEN

Darüber hinaus sollte die Idee einer Bundesstiftung Soziale Stadt weiterverfolgt werden. Damit ist einerseits das Ziel verbunden, weitere zivilgesellschaftliche Akteure in die Quartiersentwicklung einzubeziehen. Andererseits könnte eine Stiftung Lösungen für Quartiere unterstützen, die eine dauerhafte Förderung benötigen. Eine derartige Einrichtung auf Bundesebene könnte viel effizienter die verschiedenen Handlungsstränge der Sozialen Stadt bündeln und die soziale Stadtentwicklung mit anderen Fachpolitiken weiterentwickeln.

Zudem soll die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf allen staatlichen Ebenen erheblich intensiviert werden, da die vielschichtigen Probleme in den Quartieren nicht alle über die Soziale Stadt gelöst werden können. Der Bund sollte hier die Weiterentwicklung der ressortübergreifenden Strategie zu einem Nationalen Aktionsprogramm angehen.

BESONDERE BEDARFE KLEINERER UND MITTLERER KOMMUNEN BERÜCKSICHTIGEN

Des Weiteren sollte durch Bund und Länder gemeinsam überlegt werden, ob die besonderen Bedarfe von kleineren und mittleren Kommunen genauer untersucht und in den Förderkriterien verankert werden. Hierzu wäre auch zu prüfen, ob Landkreisen auch die Nutzung der Fördermaßnahmen ermöglicht werden könnte. Viele Regionen könnten die Fördermaßnahmen besser und stärker nutzen, wenn die Landkreise einbezogen wären. Dies sollte allerdings nur im Rahmen einer guten Regionalplanung im Zusammenhang mit Stadt-

entwicklungskonzepten der angebotenen Kommunen geschehen. In Zusammenarbeit mit einem Forschungsprojekt sollte evaluiert werden, ob die Landkreise als soziale Träger stärker in die soziale Quartiersentwicklung eingebunden werden können.

Autor_innen

René Bormann, Leiter des Arbeitsbereichs Verkehrspolitik sowie Stadtentwicklung, Bau und Wohnen, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Antje Christmann, wissenschaftliche Mitarbeiterin Michael Groß (MdB).
Michael Groß, Mitglied des Deutschen Bundestages.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229; www.fes.de

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-867-1