

**„Die soziale Stadt“ –
nur ein verheißungsvoller Programmtitel oder mehr?
Problemanzeigen aus sozialpolitischer Sicht**

- Diskussionspapier -

1. Das Ziel: eine sozial gerechte Stadt

Eine sozial gerechte Stadt ist eine Stadt, in der allen Bürgern und Bürgerinnen in ihrer jeweils aktuellen Lebenslage gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht ist, in der Integration statt Ausgrenzung gelebt und in der Solidarität untereinander alltäglich erfahrbar wird. Das etwa beschreibt in knappen Worten das hohe Ziel, dem sich Sozialpolitik verpflichtet fühlt und gibt den Maßstab vor, an dem soziale Wirklichkeit in den Städten zu messen ist.

Dem Ziel einer sozial gerechten Stadt ist auch das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt – Orts- und Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ verbunden. Vor rund zehn Jahren wurde dieses Programm als Teilprogramm der Städtebauförderung neu aufgelegt. Dies geschah in der Überzeugung, dass mehr nötig ist als eine rein bauliche Sanierung, wenn einer Abwärtsentwicklung in Stadtteilen mit benachteiligenden Strukturen nachhaltig gegengesteuert werden soll. Integrierte Handlungsstrategien sollten sowohl bauliche Verbesserungen als auch bedarfsgerechte Angebotsstrukturen für die Menschen in den Stadtteilen bewirken.

Dieser Ansatz ist gut und er ist dabei sich zu bewähren: Zehn Jahre später lassen sich viele einzelne Erfolge auflisten – Gemeinbedarfseinrichtungen wurden geschaffen, städtebauliche Missstände behoben, Straßen und Plätze neu angelegt, bereichsübergreifende Unterstützernetzwerke geknüpft, Beschäftigungsprojekte gestartet. Über die Erfahrung gemeinsamer Erfolge wurde auch ein Umdenken eingeleitet. Das wird deutlich, wenn zum Beispiel von Seiten der Wohnungswirtschaft immer lauter das Interesse an gut funktionierenden sozialen Quartieren artikuliert wird und die Bereitschaft zu eigenen Beiträgen wie zur engen Kooperation mit dem Sozialbereich wächst.

Gleichzeitig muss aber festgestellt werden, dass in der praktischen Umsetzung des Programms „Die soziale Stadt“ der Ansatz eines integrierten Vorgehens bereits wieder in Frage gestellt ist. Aktuell ist eine immer stärkere Rückbesinnung des Fördergebers auf den ursprünglichen Kern der Städtebauförderung festzustellen. Dadurch werden die Bau- und Planungsreferate als Federführende für die Umsetzung des Programms „Die soziale Stadt“ einseitig gestärkt. Die Implementierung sozialer Maßnahmen vor Ort erhält zunehmend den Stellenwert eines lästigen - weil kaum förderfähigen und also schwer finanzierbaren - Beiwerks.

Soll mit dem Programm „Die soziale Stadt“ vor Ort eine soziale Politik im Zusammenwirken aller Politikressorts gestaltet werden, so müssen jetzt die sozialen Ressorts bei der Umsetzung des Programms im Zusammenspiel mit den Bau- und Planungsressorts deutlich gestärkt werden – sowohl finanziell als auch strukturell.

2. Die aktuelle Situation: Soziale Schieflagen und sozialräumliche Unterschiede nehmen zu

Grundlagen und Überzeugungen des Programms „Die soziale Stadt“ sind heute so aktuell wie vor zehn Jahren. Trotz jahrzehntelangen wirtschaftlichen Wachstums ist es nicht gelungen, soziale und ökonomische Ungerechtigkeiten auszugleichen. Stattdessen öffnet sich die Schere immer weiter: Während die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung seit 1992 ihr Reallohneinkommen um fast ein Drittel (31 Prozent) steigern konnten, ging das Einkommen des ärmsten Zehntel der Bevölkerung um 13 Prozent zurück (Der Spiegel 51/2007). So mussten allein in Nürnberg im Jahresdurchschnitt 2007 über 53.000 Menschen (Gesamtbevölkerung ca. 500 000) mit Leistungen nach dem SGB II auskommen. Insgesamt lebt fast jeder neunte Nürnberger in Armut. Von den Kindern ist – grob geschätzt - jedes dritte Kind arm oder lebt im armutsnahen Bereich.

Zugleich sind die Chancen für Nürnberger Kinder stadträumlich sehr ungleich verteilt: Rund 29 Prozent der Kinder wachsen in Stadtteilen auf, die gekennzeichnet sind durch dichte Bebauung, hohe Fluktuation, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und Sozialhilfedichte sowie ein hohes Armutsrisiko. Diese Kinder brauchen eine besondere Förderung: Materielle Armut und Bildungsferne, Arbeitslosigkeit und geringe berufliche Perspektiven im Umfeld wirken auch auf die dort lebenden Kinder und Jugendlichen. Wenn in einem Stadtteil 80 Prozent aller Kinder nach der Grundschule auf ein Gymnasium wechseln und in einem anderen merklich weniger als 20 Prozent, dann wird sozialräumliche Ungleichheit augenfällig.

3. Das Programm „Die soziale Stadt“

Ein Programm, das mehr verspricht als es (derzeit) halten kann

Stadtteile mit benachteiligenden Strukturen sind Gebiete, die in ihrer Sozialstruktur, im Arbeitsplatzangebot und Ausbildungsniveau, in der Qualität des baulichen Bestandes und der Ausstattung mit sozialer und kultureller Infrastruktur sowie des Zustandes des städtebaulichen Umfeldes häufig erhebliche Defizite aufweisen. Diese Gebiete sollen mit Hilfe des Programms „Die soziale Stadt“ stabilisiert werden.

Seit zehn Jahren werden in den Kommunen für Soziale-Stadt-Gebiete ressortübergreifend integrierte Handlungskonzepte zusammengetragen. Es werden Quartiersmanager eingesetzt, die zwischen den Bedürfnissen der Stadtteilbevölkerung und den Ressorts der Stadtverwaltung vermittelnd tätig sein und weitere Partner aus der Wohnungs- und Privatwirtschaft zu Gunsten des Stadtteils gewinnen sollen.

Das alles ist gut gedacht, bleibt aber aus sozialer Sicht im Ergebnis noch unbefriedigend:

- Unter dem Deckmantel einer „integrierten Strategie“ werden bestenfalls Einzelinteressen von Ressorts addiert.
- Sozial-integrative Maßnahmen werden im Programmrahmen „Die soziale Stadt“ nur im Ausnahmefall gefördert.
- Allzu schnell wird auf öffentlichkeitswirksame „Erfolge“ gesetzt. Erfolge, wie sie die Einweihung eines neuen Spielplatzes oder die Eröffnung einer neuen

Stadtteileinrichtung im baulichen Bereich darstellen, finden – kurz geschlossen – ihr Pendant im Stadtteilevent. Für ein erst- und einmaliges Event oder den Start eines innovativen Projektvorhabens kann leichter das Interesse der Medien gewonnen werden. Wird die Resonanz in den Medien mit Erfolg gleichgesetzt, werden Einzelveranstaltungen und –maßnahmen auf einmal wichtiger als die Verankerung mittel- und langfristig wirkender sozial-integrativer Maßnahmen.

- Quartiersmanager stehen unter einem hohen Erwartungsdruck der jeweiligen Stadtteilbewohnerschaft und einem hohen Erfolgsdruck der beauftragenden Kommune. Sie sollen in der Öffentlichkeit rasche Erfolge vorweisen können in einem Stadtteilentwicklungsprozess, der anerkanntermaßen einen langen Atem und die Bündelung aller Kräfte und Ressourcen vor Ort verlangt. Laut Fördervorgabe ist das Quartiersmanagement extern zu besetzen. Sehr schnell schleicht sich damit eine „Aufgabenteilung“ ein, nach der das Quartiersmanagement für neue Impulse und damit für ein kleines Feuerwerk an Events und Modellprojekten zuständig ist und die Kommune deren Nachhaltigkeit zu verantworten hat.
- Zwar wird laut Konzeption eine nachhaltige Implementierung sozial-integrativer Maßnahmen erwartet, aber die Verfolgung kommunaler Strategien im Sozialraum wirkt sich eher förderschädigend aus. Einerseits muss die Kommune glaubhaft versichern, dass sie beabsichtigt, eine über „Die soziale Stadt“ anschubgeförderte Maßnahme dauerhaft abzusichern. Aber tut sie dieses, wird andererseits von Seiten des Fördergebers (Oberste Baubehörde) gemutmaßt, dass dies einer Regelaufgabe entspricht und somit nicht förderfähig sein kann. Die Verfolgung sozialräumlicher Strategien – und nur dieses macht Sinn – wird damit nicht eingeleitet, sondern erschwert.
- Die Kommunen haben im sozialen Bereich nicht nur fachaufsichtliche Aufgaben wahrzunehmen, sondern sind selbst auch Träger von Einrichtungen und Angeboten und damit wichtige Akteure im jeweiligen Stadtteil. Von der Kommune getragene Projekte und Maßnahmen sind aber per se nicht förderfähig. Hier sollten Ausnahmen – bedarfsbezogen und lokal begründet – möglich sein.

4. Der Weg ist richtig:

Soziale Politik als integrierte Handlungsstrategien aller Politikbereiche

Sozialpolitik darf nicht nur als Ressortpolitik im engeren Sinne zur Linderung von Armut und Not durch Gewährung materieller Leistungen und die Verwaltung von Infrastruktur für Personengruppen in besonders prekären Lebenslagen betrachtet werden. Aufgabe von Sozialpolitik ist es, innerhalb gesetzlicher Möglichkeiten Strukturen zu schaffen und Bedingungen zu fördern und zu fordern, die Menschen ein würdiges Leben ermöglichen. Das gilt in besonderem Maße für die Verbesserung der Bedingungen des Aufwachsens, aber auch für die Gestaltung einer immer älter werdenden Gesellschaft und für die Prävention von Armut. Um individuelle Ausgrenzung, soziale Selektion und sozialräumliche Segregation zu reduzieren, bedarf es abgestimmter familien-, bildungs- und gesundheitspolitischer Handlungskonzepte. Diese müssen da ansetzen, wo die Menschen leben, in deren unmittelbarem Wohnumfeld und in den nahegelegenen Kindergärten, Schulen und Gemeinschaftshäusern sowie soziokulturellen Einrichtungen wie etwa Kulturläden. Solche Infrastruktureinrichtungen im Stadtteil sind wichtige

Kristallisationsorte gemeinschaftlichen Lebens. Sie müssen sich mehr und mehr in den Stadtteil hinein öffnen. Um sie herum müssen Netzwerke und Unterstützungsstrukturen entstehen und gepflegt werden.

Die sozialen Probleme wie auch die Wirkungen von Politik der unterschiedlichen Ebenen (Europa, Bund und Land) sind vor allem auf kommunaler Ebene spürbar. Hier in der Stadt, auf dem Land, im Stadtteil – sind Lösungen gefordert. Hier geht es darum, Menschen in die Lage zu versetzen, ihr Leben zu meistern. Dazu brauchen sie materielle, kulturelle und politische Rahmenbedingungen, die ihnen die Entfaltung ihrer individuellen Fähigkeiten ermöglichen, sie dabei unterstützen und nicht hemmen.

Das kann umso besser gelingen, je kohärenter eine Gesamtstrategie angelegt ist. Das heißt also, je besser die Instrumente der Sozialpolitik vertikal – auf den verschiedenen politischen Ebenen Europa, Bund, Land und Kommune – und horizontal über die verschiedenen Politikbereiche wie etwa Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Stadtentwicklungspolitik aufeinander abgestimmt sind und ineinander greifen: Soziale Politik geht uns alle an, sie muss von allen Politikbereichen gleichermaßen getragen sein. Sozialpolitik sollte sich dabei im Geflecht verschiedener Politikbereiche auch als Wächter einer sozial gerechten Politik verstehen. Mit diesem Auftrag muss kommunale Sozialpolitik eine solche Gesamtstrategie aller Politikressorts und aller Politikebenen einfordern und entsprechende Problemanzeigen machen.

5. Politik muss bei den Menschen ankommen

Handlungsfelder aus sozialpolitischer Sicht

Der allgemeine Befund einer sich verschärfenden sozialen Ungleichheit geht einher mit einer Vielzahl akuter Probleme, die vor allem vor Ort in den Stadtteilen spürbar werden. Diese sind vor allem:

- Kinderarmut
- Überforderung von Eltern, Kindesvernachlässigung und Kindeswohlgefährdung
- ungleiche, von sozialer Herkunft bestimmte Bildungschancen von Kindern
- Kinder- und Jugendkriminalität und –gewalt
- Jugendarbeitslosigkeit
- zunehmende Verschuldung
- die demografische Entwicklung und eine älter werdende Gesellschaft
- drohende Altersarmut
- Pflegenotstand

Soziale Politik muss da ankommen, wo die Menschen leben: in den Stadtteilen und insbesondere in all den Stadtteilen mit benachteiligenden Strukturen. Und sie muss vor allem bei den Menschen ankommen, die aufgrund von Alter oder besonderer Lebenslage in ihrer Mobilität eingeschränkt sind: Kinder, junge Familien, alte Menschen, kranke Menschen, behinderte Menschen, Menschen ohne Arbeit.

In den Stadtteilen „ankommen“, das heißt:

- Gebraucht wird eine soziale Infrastruktur, die sowohl quantitativ als auch qualitativ bedarfsgerecht ist.
- Nötig sind Grün- und Freizeitflächen für jung und alt
- ebenso wie Gemeinbedarfseinrichtungen als Kristallisationsorte des sozialen Lebens im Stadtteil.

Entsprechende bauliche Maßnahmen sind im Rahmen des Programms „Die soziale Stadt“ meist förderfähig.

Aber nachhaltige soziale Stadtentwicklungsprozesse erfordern auch ...

... armutspräventive Maßnahmen, die Menschen ermöglichen aus der Schuldenfalle zu kommen und ihren eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten;

... Maßnahmen die Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft ein geschütztes und anregungsreiches Wohn-, Lern- und Spielumfeld bieten;

... Maßnahmen, die (junge) Menschen stabilisieren und qualifizieren und sie in die Lage versetzen, auf dem Arbeitsmarkt zu bestehen;

... Maßnahmen, die alte Menschen unterstützen und sie befähigen, möglichst lange im häuslichen Umfeld zu leben;

... Maßnahmen, die ehrenamtliches Engagement dorthin lenken, wo es gebraucht wird.

6. Erfahrungen aus zehn Jahren Programm „Soziale Stadt“

Keine Frage: Mit dem Programm „Die soziale Stadt“ konnte in den vergangenen zehn Jahren vieles erreicht werden. Die Liste seiner Erfolge für die Kommunen ist lang: Es wurden wichtige Ergänzungen zur sozialen Infrastruktur und neue Gemeinbedarfseinrichtungen geschaffen; es wurden vor Ort neue Netzwerke geknüpft und engagierte Bürger an den Erneuerungsprozessen in ihrem Stadtteil beteiligt sowie über ergänzende Förderprogramme Kooperationen vor Ort und Beschäftigungsinitiativen unterstützt.

Das alles sind wichtige Beiträge zu einer sozialen und solidarisch getragenen Stadt. Aber es braucht noch mehr:

... zum Beispiel ein integriertes Vorgehen (eines, das diesen Namen auch verdient) und den Bereichen Gestaltung der Umwelt (Gebäude und Plätze), Wirtschaft, Handel und Gewerbe (Arbeit und Versorgung) und Angebote für die Menschen (Soziales, Kultur, Schule, Gesundheit) gleichermaßen verpflichtet ist.

...zum Beispiel ein strategisch sozialräumliches Vorgehen, das von den Kommunen verantwortet ist und das den Bürgern und Bürgerinnen vor Ort eine verlässliche Perspektive gibt.

... zum Beispiel eine flexible Förderung, die von den Bedarfen des Stadtteils ausgeht und die Kommunen in die Pflicht nimmt wie auch in die Lage versetzt, sozialräumliche Strategien zu entwickeln und zu verfolgen.

Dafür wird die Unterstützung von Bund und Land benötigt.

Es reicht nicht aus, die Förderlogik von Europa oder Bund auf Stadtteilebene her-

unterzubrechen – eine Politik der sozialen Stadt muss vom Stadtteil aus gedacht werden.

Konkret: Gebraucht werden flexible Fördermittel über soziale Komplementärprogramme für Maßnahmen in den Bereichen

- gelingendes Aufwachsen,
- Unterstützung im Alter,
- Armutsprävention
- (Nach-) Qualifizierung und soziale Stabilisierung und Stärkung bürgerschaftlichen Engagements.

In all diesen Bereichen gibt es auf kommunaler Ebene – oftmals anschubgefördert - mittlerweile viele gute Erfahrungen aus bewährten Maßnahmen. Nur – diese bewährten Maßnahmen müssen jeweils lokal angepasst und umgesetzt werden und dafür fehlen oft genug die erforderlichen Mittel. „Gute“ Programme sind noch längst nicht in all den Stadtteilen, wo sie gebraucht werden. Zur bedarfsorientierten Ausweitung bewährter Programme müssen die Kommunen einerseits eigene Strategien entwickeln, dazu benötigen sie aber andererseits die Unterstützung von Bund und Land. Nach einer Phase der „Modellförderung“ (gefördert wird, was innovativ und erstmalig ist und dieses soll aber nachhaltig sein und konsequent in die Fläche gebracht werden) und der good practice bedarf es jetzt – da viel Erfahrung und Know How gesammelt ist – einer strategisch sozial-räumlichen Förderung. Auch bereits bestehende Programme, die neu in einem Sozialraum verankert werden, sollten zuwendungsfähig sein. Aus vielen Jahren Modellförderung gibt es hier einen großen Erfahrungsschatz, der längst nicht gehoben ist und für sozial benachteiligte Stadtteile nutzbar gemacht werden kann. Die Tatsache, dass eine Maßnahme bereits in dem einen Stadtteil gefördert worden ist, darf nicht länger Ausschlusskriterium sein für eine Förderung in einem anderen Programmgebiet. Als Gegenstand von Förderung sollte nicht nur die Erprobung von Modellprojekten anerkannt, sondern vor allem auch die Implementierung der im Modell bewährten Projekte in weiteren Bedarfsstadtteilen ermöglicht werden.

Neben der Möglichkeit bewährte Programme lokal anzupassen und einzusetzen sind weiterhin Experimentierfelder erforderlich, um neue Ansätze zu erproben. Dafür wird flexible Förderung erhofft. In der Logik des Programms „Die soziale Stadt“ gibt es integrierbare Förderinstrumente. Diese sind allzu oft rein zielgruppenspezifisch ausgerichtet und nur bedingt für den sozialräumlichen Einsatz nutzbar. Eine Vielzahl sehr unterschiedlicher – zuweilen einander ausschließender - Förderregulativen erschweren eine sozialräumliche Umsetzung.

Weiterhin erforderlich sind Mittel für baulich-investive Maßnahmen zur Erweiterung von Einrichtungen um stadtteilzentrale Funktionen.

Die klassische Unterteilung in Kindertageseinrichtung, Schule, Stadtteilzentrum ist mehr und mehr überholt. Einrichtungen öffnen sich: Schulen werden zu Stadtteilschulen, Kindergärten wandeln sich zu Familienzentren, Altentreffen zu Mehrgenerationenhäusern. Sie alle sind wichtige Kristallisationsorte im Stadtteil und übernehmen auch stadtteilzentrale Funktionen.

Diese funktionale und qualitative Weiterentwicklung setzt auch häufig eine räumliche Anpassung und Erweiterung voraus. Die Mittel der Städtebauförderung sind nachrangig einzusetzen. Das heißt, sie kommen nur dann zum Einsatz, wenn

keine andere Förderung greift. Kindergärten zum Beispiel werden aus Mitteln des Finanzausgleichs (FAG) unterstützt. Gilt dies auch, wenn eine Kindertageseinrichtung als Familienzentrum mit einem zusätzlichen Raum und Funktionsbedarf neu gebaut wird?

Insgesamt sind für die zielführende Steuerung von Stadtteilentwicklungsprozessen klare Fördervorgaben und transparente Entscheidungsverfahren unerlässlich. Auf kommunaler Ebene gibt es zwar vielfach formalisierte Strukturen der ressortübergreifenden Absprache: In Arbeitsgruppen wird über Inhalte, Ziele und Notwendigkeiten einzelner Fördermaßnahmen beraten; die jeweiligen Förderentscheidungen werden jedoch hinter verschlossener Tür zwischen der Regierung (Planungsreferat) und der Obersten Baubehörde getroffen und zwar – mangels geeigneter Komplementärprogramme – meist für alle Maßnahmen im Programmrahmen „Die soziale Stadt“ – also auch für soziale, kulturelle, sportliche, gesundheitsfördernde oder schulische Maßnahmen – ohne dass es hierfür klare Regeln gibt. Für die genannten Maßnahmenarten fallen die Förderentscheidungen häufig negativ aus.

7. Zusammenfassung

Aufgabe von sozialer Politik ist es, allen Menschen in ihrer jeweils aktuellen Lebenslage gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Das Ziel einer sozial gerechten Stadt braucht die gemeinsame Anstrengung aller Politikressorts auf allen Politikebenen von Stadt, Land und Bund.

Das Programm „Die soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ ist ein Baustein des Städtebauförderprogramms. Es formuliert den Anspruch einer integrierten Handlungsweise. Dieser Anspruch ist richtig. Das Programm konnte in den vergangenen zehn Jahren wichtige Impulse setzen. Aber es erfordert noch weitere Anstrengung, um diesen Anspruch wirklich einzulösen. Das setzt die Bereitschaft zur (selbst-)kritischen Bilanz der Erfahrungen aus zehn Jahren „Die soziale Stadt“ voraus. Hierzu sollten sich die kommunalen Sozialressorts als Wächter einer sozialen Politik vor Ort zu Wort melden. Ihre Funktion muss in der weiteren Umsetzung des Programms „Die soziale Stadt“ – der Name sagt es bereits – deutlich gestärkt werden.

Eine Förderung, die den Abwärtstrend in benachteiligten Stadtteilen stoppen soll, braucht vor allem auch langfristig angelegte kommunale Strategien zur Armutsprävention, für ein gelingendes Aufwachsen und zur Gestaltung des demografischen Wandels.

Eine Politik der sozialen Stadt setzt die Bereitschaft der Kommunen zur Entwicklung und Verfolgung langfristiger sozialräumlicher Strategien voraus. Hierbei müssen die sozialen Ressorts (all die Ressorts, die sich unmittelbar mit dem Menschen beschäftigen: Soziales, Schule, Kultur, Gesundheit) gleichberechtigt neben den Bau- und Planungsressorts stehen.

Die Kommune ist bei dieser Aufgabe auf eine zielführende Unterstützung von Bund und Land angewiesen!

Forderungen:

- Nötig ist die Auflage von sozialen Komplementärprogrammen zur Städtebauförderung in den Handlungsfeldern Armutsprävention, gelingendes Aufwachsen, Alter unterstützen, berufliche Qualifizierung und Stärkung des Ehrenamtes, und damit eine sozialräumliche Ausrichtung von flexiblen Fördermitteln zusätzlich/alternativ zu den bisherigen integrierbaren zielgruppenbezogenen Fördertöpfen
- Gebraucht werden Fördermöglichkeiten zur Implementierung und Anpassung bewährter sozial-integrativer Maßnahmen in weiteren Stadtteilen (Förderentscheidend sollten Kriterien des jeweiligen Bedarfs, und nicht das Kriterium „erstmalig und innovativ“ sein).
- Erforderlich sind aber auch flexible Fördermöglichkeiten von Modellprojekten, gerne mit Zielvereinbarungen zwischen Kommune (Fördernehmer) und Fördergeber, an Stelle von restriktiven Regularien.
- Es muss städtebauliche Förderung für Kindertageseinrichtungen, Schulen etc. geben, die sich für stadtteilzentrale Funktionen öffnen.

Reiner Pröiß
Berufsmäßiger Stadtrat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg

Martina Haag
Regiestelle Sozialraumentwicklung
im Referat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg

03.06.2009