

Häußermann, Hartmut; Walther, Uwe-Jens

**Book Part**

## Soziale Stadt

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Häußermann, Hartmut; Walther, Uwe-Jens (2018) : Soziale Stadt, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 2197-2206, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55992035>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225864>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Hartmut Häußermann, Uwe-Jens Walther

## **Soziale Stadt**

S. 2197 bis 2206

URN: urn:nbn:de:0156-55992035



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Soziale Stadt

## Gliederung

- 1 Das Programm
- 2 Die Gebiete
- 3 Die Problematik
- 4 Die Folgen
- 5 Die Instrumente
- 6 Bisherige Erfolge und vorläufige Bewertung

Literatur

Seit Ende 1999 gibt es im Rahmen der Städtebauförderung ein neues Programm: „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ (inzwischen: „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“). Es steht für den Versuch, eine sozialorientiertere Stadtentwicklungspolitik zu institutionalisieren, mit der Ressourcen und Kooperation in städtischen Problemgebieten gebündelt werden.

## 1 Das Programm

---

Ende 1999 wurde im Rahmen der  $\triangleright$  *Städtebauförderung* auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder ein neues Programm aufgelegt: „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Inzwischen trägt es den Titel „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“. Es steht für den Versuch, eine sozialorientiertere Stadtentwicklungspolitik ( $\triangleright$  *Stadtentwicklung*;  $\triangleright$  *Sozialraum*;  $\triangleright$  *Sozialplanung*) zu institutionalisieren, wie sie in den letzten drei Jahrzehnten in Großbritannien, Frankreich, Holland und Dänemark etabliert wurde (Güntner 2007).

In Deutschland wurde das Programm als eine weitere Säule der Städtebauförderung eingerichtet. Von den bisherigen Programmen unterscheidet es sich vor allem dadurch, dass es soziale und ökonomische Probleme zum Anlass nimmt, um die Entwicklung von Stadtteilen, in denen eine besonders hohe räumliche Konzentration von sozialen Problemen zu beobachten ist, durch neue Formen einer Quartierspolitik zu beeinflussen ( $\triangleright$  *Quartier/Quartiersentwicklung*). Die Ziele des Programms bestehen darin, den fortschreitenden Marginalisierungsprozess von Problemquartieren zu unterbrechen und eine günstigere Entwicklung einzuleiten. Während es zunächst darum ging, „insgesamt [...] mit dem Programm die physischen Wohn- und Lebensbedingungen, die individuellen Lebenschancen sowie Gebietsimage, Stadtteilöffentlichkeit und Identifikation mit den Quartieren zu verbessern“ (DIFU 2003: 12), wurde bald der übergreifende, Politik verändernde Ansatz betont. Im Rahmen der Städtebauförderung ist das Programm der erste bundesweite Ansatz zu einer Stadtpolitik, der nicht ausschließlich auf Investitionen setzt, sondern soziale Probleme als solche anerkennt und als politische Antwort darauf auch nicht-investive Maßnahmen vorsieht. Neben städtebaulichen Investitionen gehören daher insbesondere die Förderung von lokalen Initiativen im Bereich der Beschäftigung, der Kultur- und Sozialarbeit, aber auch der  $\triangleright$  *Beteiligung* und Aktivierung von Bewohnern zum Spektrum der förderbaren Maßnahmen.

Neben den frühen europäischen Vorbildern hatte das Programm in Deutschland Vorläufer in einigen Bundesländern. In Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hessen, Hamburg und Berlin waren in den 1990er Jahren Prozesse der sozialräumlichen Konzentration von ökonomisch marginalisierten Gruppen, des wirtschaftlichen Niedergangs von Quartieren und zunehmende Konflikte in den Großwohnsiedlungen beschrieben worden. Diese Länder hatten bereits eigene Programme entwickelt, um Interventionen in Krisengebieten zu ermöglichen. Darunter diente das NRW-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ 1999 dem Bundesprogramm vorrangig zur Orientierung. Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004 sind seitdem als vierter Teil des Besonderen Städtebaurechts ( $\triangleright$  *Besonderes Städtebaurecht*) ausdrücklich gesetzliche Grundlagen für Maßnahmen der Sozialen Stadt in das Baugesetzbuch eingefügt worden (§ 171e BauGB). Danach sind städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt „Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht“.

## 2 Die Gebiete

---

Im Jahr 2003 gab es bereits über 300 Programmgebiete in 214 Städten und Gemeinden, etwa ein Viertel davon in Ost- und drei Viertel in Westdeutschland. Bis Ende 2013 waren doppelt so viele Gesamtmaßnahmen in das Bund-Länder-Programm aufgenommen worden: 617 in 378 Städten und Gemeinden. Davon lagen 303 Kommunen in den alten und 75 in den neuen Bundesländern (BMVBW 2003; BMUB 2013; s. Abb. 1). Gemeinsames Merkmal ist eine gegenüber der Gesamtstadt überdurchschnittliche Problemdichte. Zwei Gebietstypen treten dabei besonders häufig auf: zum einen gründerzeitliche Altbaugebiete mit altindustrialisierter Prägung und einem vielfältigen Nebeneinander kleinteiliger Siedlungsstrukturen, zum anderen überwiegend industriell gefertigte Neubausiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre, also die westlichen Großtafel- und die östlichen Plattenbausiedlungen. 2003 lag mehr als die Hälfte der geförderten Gebiete in Neubaugebieten (in den neuen Bundesländern weit überwiegend), während Altbaugebiete nur 20 % ausmachten. 2013 bildeten die Neubaugebiete immer noch fast die Hälfte aller Gebiete; der Anteil von Gebieten mit Bebauung vor 1949 blieb bei 20 % (BMVBW 2003; BMUB 2013).

Das zeigt, dass der bauliche Zustand nicht das primäre Problem der Gebiete ist – eine Annahme, die den traditionellen Stadterneuerungsprogrammen zugrunde lag. In den Mittelpunkt rücken vielmehr soziale und wirtschaftliche Faktoren in ihrer sozialräumlichen Konzentration (▷ *Segregation*).

## 3 Die Problematik

---

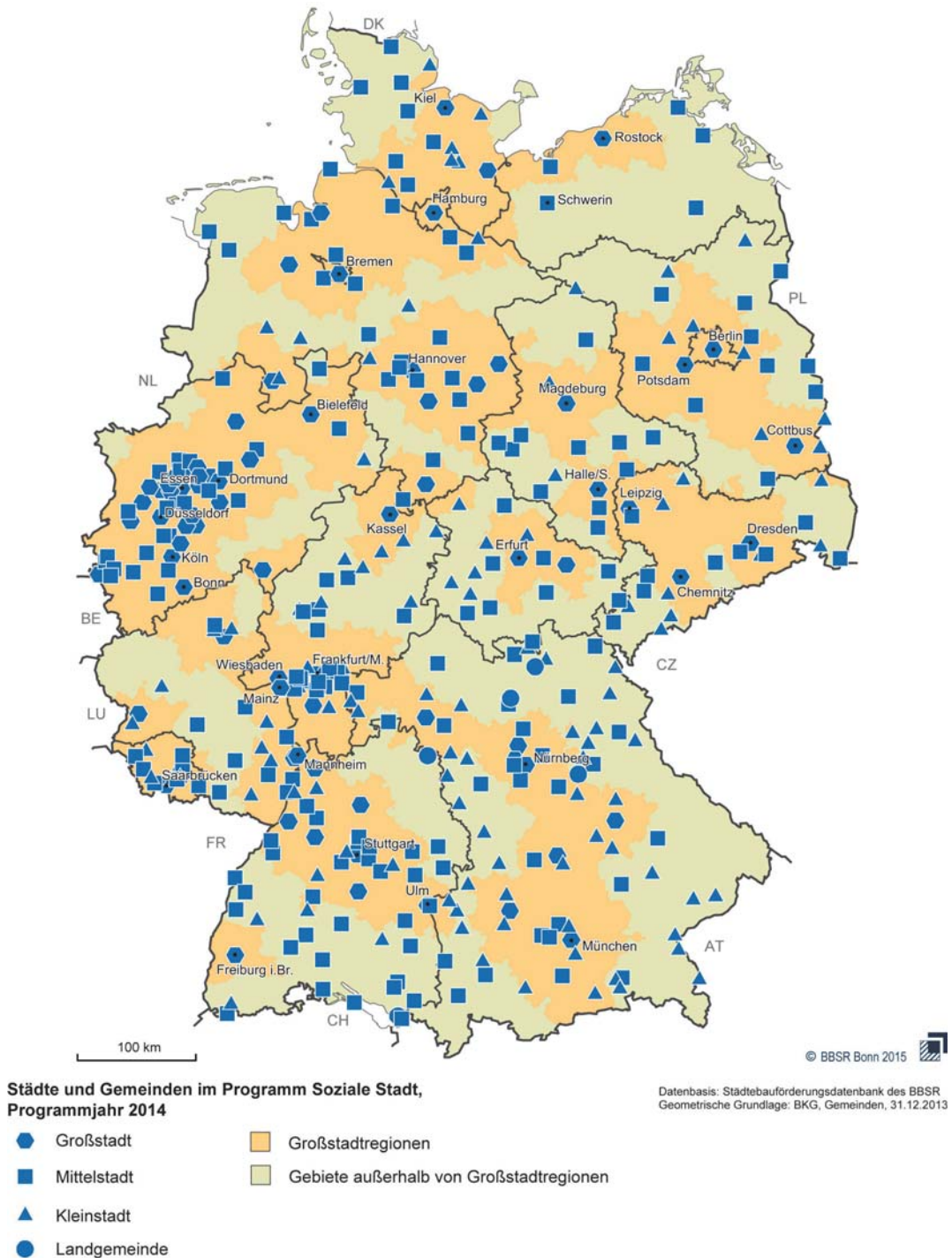
In den mitteleuropäischen Städten war in der Vergangenheit die Koexistenz von heterogenen sozialen Lagen in den Quartieren durch zwei Arten sozialstaatlicher Politik ermöglicht worden. Zum einen verhinderten die sozialstaatlichen Sicherungssysteme extreme und massenhafte Armut, zum anderen wirkte die staatliche Intervention in die Wohnungsversorgung (sozialer Wohnungsbau, Wohngeld, ▷ *Stadterneuerung*) weitgehend der Herausbildung von ausgegrenzten Räumen entgegen. Der Zusammenhang zwischen Wohnqualität bzw. Wohnstandort und Erwerbseinkommen war dadurch bis zu einem gewissen Grad entkoppelt. Die Obdachlosenquartiere der Städte verschwanden allmählich, und neue Armutsgebiete konnten sich lange nicht entwickeln.

Dieses Integrationsmodell sieht sich vor allem durch zwei Entwicklungen großen Herausforderungen gegenüber.

Auf der einen Seite nehmen Heterogenität und Ungleichheit in den Städten zu. Die Schere der Einkommensverteilung öffnet sich als Folge von verschärfter internationaler Konkurrenz und des ökonomischen Strukturwandels von der Industrie- zur Dienstleistungsökonomie, von dem die Städte in besonderem Maße betroffen sind. Einerseits entsteht dadurch eine hohe Arbeitslosigkeit, und die Anzahl von Niedriglohn-Arbeitsplätzen steigt, andererseits wächst der Anteil der Beschäftigten in den produktionsorientierten Dienstleistungen deutlich, in denen hohe Einkommen erzielt werden. Dies wird als Spaltung oder Polarisierung der Städte bezeichnet (Kronauer/Siebel 2013). Auch die ethnische Heterogenität der Großstadtbevölkerung nimmt zu. Die ▷ *Schrumpfung* und die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung führen dazu, dass sich der Anteil von Bewohnern, die kulturell einer ethnischen Minderheit zuzuordnen sind, von Tag zu Tag vergrößert – selbst wenn kein einziger Zuwanderer mehr über die Grenzen nach Deutschland kommen würde.

## Soziale Stadt

Abbildung 1: Städte und Gemeinden im Programm „Soziale Stadt“,  
Programmjahr 2014



Quelle: BBSR 2015

2200

Auf der anderen Seite nehmen gleichzeitig die Steuerungsmöglichkeiten der Städte bezüglich der sozialräumlichen Struktur ab. Insbesondere der soziale Wohnungsbau, durch den es einen öffentlichen Einfluss auf die Belegung von Wohnungen gab, verliert von Jahr zu Jahr quantitativ an Bedeutung (▷ *Wohnungsmarkt*). Durch das Auslaufen von Bindungen sowie die Privatisierung von kommunalem Wohnungseigentum wird aus den restlichen Beständen ein „Fürsorge“-Wohnungsbau werden, der nur noch die dringlichsten Notfälle aufnehmen kann und räumlich stark konzentriert sein wird, weil sich die Belegungsrechte vor allem in den jüngsten Beständen des sozialen Wohnungsbaus am Stadtrand befinden.

Die Erhöhung der Eigentumsquote ist mit einer stärkeren Segregation nach Einkommen, Lebensstilen (▷ *Lebensstile*) und ethnischer Zugehörigkeit verbunden, denn der Marktwert einer Wohnung oder eines Hauses wird in hohem Maße nach der Lage bestimmt, und das heißt auch nach den sozialen Merkmalen der Nachbarschaft.

Aufgrund dieser Entwicklungen zeigen sich im sozialräumlichen Erscheinungsbild der Städte besorgniserregende Veränderungen besonders in zwei Quartierstypen: einerseits in bisher noch vergleichsweise ausgeprägt sozial gemischten Altbauquartieren und Großwohnsiedlungen, andererseits in bereits stärker segregierten Quartieren, die überwiegend von gering qualifizierten Arbeitskräften, zu denen auch der größte Teil der ethnischen Minderheiten zählt, bewohnt werden (Arbeiterviertel).

In den zuletzt genannten Quartieren blieben die sozialen Probleme auf einem akzeptablen und unauffälligen Niveau, solange die meisten Bewohner einen gesicherten Arbeitsplatz hatten. Da die Arbeitslosigkeit jedoch gerade unter unqualifizierten Arbeitskräften besonders stark gestiegen ist, sind aus solchen Arbeitervierteln in vielen Fällen quasi „Arbeitslosenviertel“ geworden. Die abnehmende Kaufkraft hat eine Erosion der privatwirtschaftlichen ▷ *Infrastruktur* zur Folge, durch leer stehende Läden wird der soziale Abstieg allseits sichtbar. In den westdeutschen Städten sind das in der Regel auch die Quartiere, in denen der hohe Anteil von Migranten-Haushalten weiter zunimmt. Da bei hoher Arbeitslosigkeit unter den Bewohnern auch mehr Menschen den ganzen Tag im Quartier verbringen, ergeben sich häufiger Konflikte in den Nachbarschaften. Insbesondere Auseinandersetzungen zwischen jugendlichen Gruppen, die sich ethnisch abschließen, tragen zu einem angespannten Klima bei.

In bislang weniger segregierten Quartieren, in denen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau und unterschiedlich hohem Einkommen auf engem Raum zusammenleben, wird durch ein steigendes Konfliktniveau ein sozialer Entmischungsprozess angestoßen. Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit führen häufig zu intensiviertem Alkoholkonsum. Im Straßenraum, auf Plätzen und in Parkanlagen wird störendes Verhalten wahrgenommen. Die steigende Quantität schlägt um in die Wahrnehmung einer neuen Qualität, wenn nicht nur ein Bewohner in einer Straße, den Nachbarn aus Erfahrung kennen, solche Verhaltensweisen aufweist, sondern wenn sich dies bei einer größeren Zahl zeigt. Dies kann eine Nachbarschaft mit ihren eingeübten Routinen im täglichen Zusammenleben nicht mehr gleichsam nebenbei verarbeiten, die Bewohner fühlen sich von den wachsenden Problemen überfordert. Das Gefühl, dass es „insgesamt abwärtsgeht“, dehnt sich auf die Wohnumgebung aus und schlägt sich in einer intensiveren Wahrnehmung von Unsicherheit und Gefährdung nieder – verstärkt durch Verwahrlosung des öffentlichen Raums. Bewohner, die über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, versuchen den tatsächlich vorhandenen oder lediglich imaginierten Konflikten auszuweichen und ziehen in Gegenden um, in denen sie aufgrund größerer sozialer Homogenität weniger Konflikten begegnen.

## Soziale Stadt

Im Ergebnis führen sowohl der kollektive Abstieg von Quartieren als auch selektive Mobilität zu einer ausgeprägteren räumlichen Segregation von sozial und ökonomisch diskriminierten Haushalten. Je stärker sie ist und je länger sie dauert, desto eher wird sie zu einer Ursache von sozialer Ausgrenzung.

Ein wichtiges Ursachenbündel, das Entmischungsprozesse auslöst, liegt im Schulbereich. Die wachsenden Anteile von Kindern mit einer nicht deutschen Herkunftssprache in den Grundschulen werden von den Eltern einheimischer Kinder als Behinderung von Lern- und Erziehungsprozessen wahrgenommen. Folglich versuchen sie ihre Kinder in anderen Schulen unterzubringen, wenn nötig durch Wegzug. Die unfreiwillig Zurückbleibenden geraten dadurch in größere Isolation. Der Prozess der Segregation aufgrund der Schulsituation stellt eine sehr ernste Gefährdung der kulturellen und sozialen Integration in den Städten dar. „Schulsegregation“ verändert die soziale Zusammensetzung von Quartieren nachhaltig.

Für beide Quartierstypen werden in der sozialwissenschaftlichen Diskussion sogenannte Nachbarschafts-, Kontext- oder Quartierseffekte beobachtet (Sampson 2012; Friedrichs 2014). Es entstehen Quartiere, in denen sich die Benachteiligten konzentrieren, die auf dem Arbeitsmarkt überflüssig geworden sind und nach und nach auch gesellschaftlich marginalisiert werden. Diese Quartiere der Benachteiligten verursachen weitere Benachteiligungen, aus benachteiligten Quartieren werden somit benachteiligende Quartiere – die Kernthese der „Quartierseffekte“. Soziale Marginalisierung wird dadurch nicht nur verfestigt, sondern sogar verstärkt (Kronauer/Siebel 2013). Das ist der entscheidende Grund für die Notwendigkeit staatlicher Intervention.

## 4 Die Folgen

---

Die negativen Effekte auf das soziale Gefüge eines Quartiers können in vier Dimensionen gruppiert werden:

- 1) Das Quartier ist ein Ort sozialen Lernens. Durch die vorherrschenden Überzeugungen und das dominante Verhalten der Bewohner entsteht eine lokale Kultur bzw. ein *Milieu*, dem sich auch diejenigen nicht entziehen können, die ihm bisher nicht angehörten. Das Leben in einem Quartier prägt Verhaltens- und Denkweisen seiner Bewohner, die sich bei dauerhafter Ausgrenzung immer weiter von den anerkannten Normen und Verhaltensweisen der Gesellschaft entfernen. Die Einschränkung der Erfahrungswelt insbesondere von Jugendlichen und Kindern durch die fehlende Repräsentation von sozialen Rollen, die ein als normal erachtetes Leben kennzeichnen (z. B. Erwerbstätigkeit, regelmäßiger Schulbesuch etc.), stellt also eine Benachteiligung dar, weil sie die Möglichkeiten sozialen Lernens beschränkt und einen Anpassungsdruck an Normen und Verhaltensweisen erzeugt, die von der übrigen Gesellschaft mit Ausgrenzung beantwortet werden.
- 2) Benachteiligte Quartiere machen die Lebensführung beschwerlich und schränken die Handlungsmöglichkeiten ihrer Bewohner objektiv ein. Die sozialen Netzwerke werden nicht nur kleiner, sondern auch homogener und bieten daher weniger Ressourcen für diejenigen, die von sonstigen Kontakten weitgehend abgeschnitten sind. Eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit Infrastruktur (verkehrliche Erreichbarkeit, Schulen, Grünanlagen) verringern Lebensqualität und Lebenschancen in den Quartieren.



- 3) Der Verlust an integrierten Bewohnern (Familien, Erwerbstätige, Qualifizierte) verringert die soziale Stabilität im Quartier und schwächt sein politisches Gewicht, weil es keine ausreichende Zahl von Akteuren mehr gibt, die quartiersbezogene Institutionen, Vereine, Initiativen usw. organisieren können. Dadurch wird auch die politische Repräsentanz schwächer. Die äußerst niedrige Wahlbeteiligung in solchen Quartieren ist ein Anzeichen dafür, dass das Vertrauen in das Funktionieren des politischen Systems bereits weitgehend geschwunden ist. Die sozialen Veränderungen stehen mit materiellen Veränderungen in der infrastrukturellen Versorgung und im Zustand der Bausubstanz in enger Wechselbeziehung. Sinkende Kaufkraft hat ein Absinken der Qualität des Warenangebots zur Folge – bis hin zur Häufung von Geschäftsschließungen, die zu Leerständen führen. Wenn die zahlungskräftigen Mieter fortziehen, lohnen sich Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen immer weniger und die Bausubstanz verkommt. Dadurch verstärkt sich der äußere Eindruck des Niedergangs des Quartiers, der seine innere Entsprechung in einer Entwertung des Selbstwertgefühls findet.
- 4) Es erfolgt eine Stigmatisierung der Quartiere und ihrer Bewohner. Räume sind auch symbolische Orte (▷ *Raum*). Sie bilden gesellschaftliche Hierarchien und Machtstrukturen ab. Die Bewertung von Räumen hat Folgen für die Bewohner, und sie dient der sozialen Strukturierung des Stadtraums. Solche Quartiere werden mit einem negativen Image belegt, das auf ihre Bewohner übertragen wird und damit deren Außenkontakte erschwert. Die Stigmatisierung eines Quartiers beeinflusst das Selbstwertgefühl von Bewohnern, die nicht (bzw. nicht mehr) freiwillig im Gebiet wohnen. Sie fühlen sich als Gefangene. Zur negativen Symbolik tragen auch die Funktionszuweisungen durch die städtebauliche Anlage und durch die Qualität der öffentlichen Räume bei – ebenso die ästhetische Qualität sowohl der Gebäude als auch der Freiräume (wie u. a. ihr Pflegezustand). Offensichtliche Desinvestitionen und Vernachlässigung der Bausubstanz zählen ebenfalls zu jenen Formen symbolischer Demütigung oder symbolischer Gewalt, die das Selbstwertgefühl und die Lebensqualität beeinflussen. Dies erhöht die Neigung zu Rückzug und Resignation. Die objektiven Veränderungen zum Schlechteren und die Selbst- und Fremd-Stigmatisierung steigern sich gegenseitig.

Insgesamt entstehen so schließlich Gettos ohne Mauern, Orte der sozialen Ausgrenzung. Aus dem Strudel multipler und kumulativer Benachteiligung, der mit dem unfreiwilligen ▷ *Wohnen* in solchen Quartieren verbunden ist, gibt es nach einer gewissen Zeit kaum ein Entkommen mehr. Insbesondere Kinder und Jugendliche, in erster Linie wiederum die Migrantenkinder, werden dadurch ihrer Zukunftschancen beraubt. Das ohnehin niedrigere schulische Leistungsniveau und die Übergangsquoten in weiterführende Schulen sinken weiter, die Abbrecherquoten steigen. Dies führt im Ergebnis auch zu einer enormen Verschwendung von Humanressourcen, auf die der Arbeitsmarkt in naher Zukunft in wachsendem Maße angewiesen sein wird.

## 5 Die Instrumente

---

Perspektivlosigkeit und alltägliche Konflikte führen zu Resignation und sozialem Rückzug. Um die negative Entwicklungsspirale zu unterbrechen, müssen zunächst die kommunikativen Strukturen gestärkt werden: Nachbarn wie auch Akteure aus Institutionen, die im oder für das Quartier tätig sind, müssen lernen, wieder ins Gespräch zu kommen. Das kann durch verschiedene Formen von Bürgerbeteiligung geschehen. Da es zunächst darum geht, rasch Signale für einen Neuanfang zu

## Soziale Stadt

setzen, müssen die Bewohner auch die Gelegenheit erhalten, aktiv an der Gestaltung der eigenen Lebensumstände mitwirken zu können. Da es sich um multiple Problemlagen handelt, reicht eine Anhäufung von einzelnen Fachprogrammen nicht aus. Vielmehr muss ein komplexes, quartiersbezogenes Programm entwickelt werden, wobei die Bewohner, verschiedene Verwaltungen und auch nicht öffentliche Akteure in neuen Formen zusammenarbeiten. In diesem Sinne wird das Programm in der Regel vor Ort umgesetzt.

Das Programm „Soziale Stadt“ ist hinsichtlich seiner politischen Instrumentarien insofern innovativ, als dass es eine Zusammenarbeit verschiedener Ressorts bzw. Verwaltungen und eine Bündelung von Ressourcen bewirken soll, für die auch Fördermittel aus anderen Programmen mobilisiert werden sollen: von der EU, aus anderen Politikbereichen – z. B. Mittel zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt – und von privaten Akteuren. Damit soll das Programm dazu beitragen, neue integrierte Politikformen auf lokaler Ebene zu erproben.

Zentrales Instrument ist daher ein integriertes Handlungskonzept (jetzt § 171e Abs. 4 BauGB), in dem die Kommunen die Zielsetzung, die Instrumente und das Verfahren beschreiben und mit dem Gesamtkonzept der Stadtentwicklung in Verbindung setzen. In den Gebieten des Programms können neue Organisationsstrukturen erprobt werden, bei denen das Stadtteil- oder Quartiersmanagement einen besonderen Platz einnimmt. Dies wurde früh erkannt und gilt inzwischen als gesichert. „Die ressortübergreifende Kombination von Förderprogrammen, die stärkere Berücksichtigung nicht-investiver Ansätze und die Erprobung neuer Verwaltungs- und Managementstrukturen sollen dazu dienen, die vorhandenen Ressourcen für eine umfassende und integrierte Stadtteilentwicklung zu bündeln und den Mitteleinsatz zielgenauer, effizienter und gleichzeitig auch flexibler zu gestalten“ (DIFU 2003). Das Programm wird dadurch auch zu einem Mittel zur Veränderung von Politik. Als „Leitprogramm der sozialen Integration“ soll es „die Grundlage für eine ressortübergreifende Strategie ‚Soziale Stadt‘“ bilden (BMUB o. J.).

## 6 Bisherige Erfolge und vorläufige Bewertung

---

Aufgrund seines geringen Fördervolumens gilt das Programm im Vergleich zu den anderen Programmsäulen der Städtebauförderung als Nischenprogramm. Dennoch ist es von den Kommunen schnell und in erstaunlichem Umfang in Anspruch genommen worden. Zahlreiche neue Projekte wurden gestartet, Kommunikations- und Partizipationsprozesse eingeleitet. Die Kommunen experimentieren mit neuen Formen einer kooperativen Steuerung. Aus vielen Quartieren wurde bald von einer Aufbruchsstimmung berichtet, die entstanden sei. Das negative Image benachteiligter Gebiete hat sich dadurch bereits vielerorts verändert.

Das zeigten bereits Evaluationsberichte, die für die früheren Länderprogramme vorliegen (ILS 2000), aber auch nachfolgende in den Bundesländern. Für das Bund-Länder-Programm konnte 2004 die Zwischenevaluation aufgrund seiner kurzen Laufzeit nur über noch kaum messbare Erfolge berichten. Eine ähnlich komplex angelegte Gesamtevaluation wie etwa in Großbritannien steht in Deutschland aus. Wie in anderen europäischen Ländern ist angesichts der vielschichtigen und langwierigen Prozesse, die zum gegenwärtigen Zustand geführt haben, jedoch auch hierzulande zunehmend Ernüchterung eingekehrt, kurzfristig nachhaltige Erfolge nachweisen zu können. Problemverschärfend wirken sich die ausgelaufenen Sozialbindungen im Wohnungsbestand

und die verstärkte Aufwertung von innenstadtnahen Wohngebieten für Mittelschichten aus, zum Teil durch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen selbst verursacht.

Zu viele Probleme in den Quartieren hängen zudem von exogenen Entwicklungen (Arbeitsmarkt, Sozialstaatsreform, Bildungspolitik) ab, als dass erwartet werden könnte, die Probleme eines marginalisierten Quartiers ließen sich allein durch Interventionen im Quartier verändern oder beheben. Wenn die Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“ nicht in eine gesamtstädtische Politik eingebunden werden, die die Ursachen für die Verschärfung der Segregation zu beseitigen versucht, dürften die Anstrengungen im Quartier eine Sisyphusarbeit bleiben.

Nach bisherigen Erfahrungen ist die Einbeziehung des häufig sehr vielfältigen Migrationshintergrunds der Bevölkerung in die neue Quartierspolitik noch nicht in annähernd ausreichendem Umfang gelungen. Die aktuellen Schwerpunktsetzungen im Programm gehen zunehmend in diese Richtung. Auch scheinen sich die nicht-öffentlichen Akteure, die z. B. für die Entwicklung der lokalen Ökonomie von besonderer Bedeutung wären, noch wenig zu engagieren. Offensichtlich gibt es gegen eine Bündelung und Vernetzung der verschiedenen Fachressorts auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene nach wie vor größere Widerstände, als bei der Konzeption des Programms angenommen worden war. So scheint trotz intensiver Bemühungen beispielsweise gerade die Zusammenarbeit zwischen den Schulen und den Quartiersinitiativen noch an hohen institutionellen Barrieren zu scheitern.

Das Programm „Soziale Stadt“ ist inhaltlich innovativ und formal experimentell angelegt. Es soll zugleich soziale Probleme mindern und neue Politikformen initiieren – es soll also Sozial- und Verwaltungsreform zugleich sein (Walther 2002). Ein solcher Anspruch kann allerdings nur bei starker politischer Unterstützung auf allen Ebenen eingelöst werden.

Die durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau vorgenommene Einfügung der Grundsätze und Verfahren zur Sozialen Stadt in das BauGB zeigt allerdings, dass das Programm „Soziale Stadt“ nach Auffassung des Gesetzgebers ein zukunftsweisender Schritt für die Stadtentwicklung gewesen ist. Insofern ist es konsequent, dass „die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB) nunmehr ausdrücklich zu den besonders zu berücksichtigenden Grundsätzen der *Bauleitplanung* gehört.

## Literatur

---

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Städte und Gemeinden im Programm Soziale Stadt, Programmjahr 2014. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/KartenGraphiken/Karte2014\\_Punkte.pdf;jsessionid=28636D724740092D67898737604F0897.live2051?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/KartenGraphiken/Karte2014_Punkte.pdf;jsessionid=28636D724740092D67898737604F0897.live2051?__blob=publicationFile&v=1) (22.02.2016).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (o. J.): Soziale Stadt. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale\\_stadt\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html) (25.01.2016).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2013): Soziale Stadt 2013. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Foerderung/Foerderung2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Foerderung/Foerderung2013.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (25.01.2016).

## Soziale Stadt

- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Bundesprogramm: Die soziale Stadt 2003. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Foerderung/Foerderung2003.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Foerderung/Foerderung2003.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (25.01.2016).
- DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven. Berlin.
- Friedrichs, J. (2014): Nachbarschaftseffekte in Wohngebieten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Supplement 66 (1), 287-316.
- Güntner, S. (2007): Soziale Stadtentwicklungspolitik. Berlin.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hrsg.) (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund. = ILS-Schriften 166.
- Kronauer, M.; Siebel, W. (2013): Polarisierende Städte. Frankfurt am Main.
- Sampson, R. J. (2012): The great American city. Chicago and the enduring neighbourhood effect. Chicago.
- Walther, U.-J. (Hrsg.) (2002): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen: ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen.

## Weiterführende Literatur

---

- Eltges, M.; Kocks, M. (2015): Integrierte Ansätze in der räumlichen Planung – das Programm Soziale Stadt. Ein Blick zurück und nach vorne. In: IZR – Informationen zur Raumentwicklung 3.2015, 287-300.
- Häußermann, H.; Kronauer, M.; Siebel, W. (Hrsg.) (2001): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Hrsg.) (2004): Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Berlin.
- Krummacher, M.; Kulbach, R.; Waltz, V.; Wohlfahrt, N. (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen.

Bearbeitungsstand: 11/2016