



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



Konferenz am 19. Juni 2012 in Siegburg

Moderne Gesellschaften weisen zunehmend sozialstrukturelle Spreizungen auf: Häufig geht die Auseinanderentwicklung armer und reicher, einflussloser und einflussreicher Bevölkerungsgruppen mit räumlicher Konzentration bzw. Segregation einher. Besonders in Großstädten werden diese Trends offenbar.

Wie sehen heute Armut und Reichtum in deutschen Städten aus? Was bedeutet Integration, was Segregation? Wer lebt heute im Zentrum, wer am Rand der Gesellschaft? Welche Stadtquartiere sind Heimstatt der Privilegierten und welche der Ausgegrenzten? Welche Stadtstrukturen und Entwicklungen unterstützen oder verhindern räumliche Polarisierung? Welchen Stellenwert hat das Planungsideal gemischter Stadtquartiere?

Die Konferenz wollte zum einen anhand wissenschaftlicher Befunde die Realitäten in deutschen Städten aufzeigen. Zum anderen ging es um den Erfahrungsaustausch der Praktikerinnen und Praktiker aus den Kommunen, um die Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten von Verwaltung und Politik. Entsprechend folgten die am Vormittag und am Nachmittag gehaltenen Vorträge unterschiedlichen Fokussierungen:

- Kaleidoskop wissenschaftlicher Befunde zum gesellschaftspolitischen Themenfeld Spreizung – Segregation – Polarisierung
- Politikberatung: die kommunale Perspektive und die Bundes-Perspektive

## Gespaltene Stadtgesellschaften?

# Gespaltene Stadtgesellschaften?

## Das Programm der Konferenz

10:30 Uhr Begrüßung

**Politikberatung zum Thema der Konferenz**

Dr. Hans-Peter Gatzweiler und Dr. Gabriele Sturm, BBSR

Präsentationen am Vormittag:

**Kaleidoskop wissenschaftlicher Befunde zum gesellschaftspolitischen Themenfeld Spreizung – Segregation – Polarisierung**

10:45 Uhr

**Armut und Reichtum in Deutschland: Spaltung der Gesellschaft?**

Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Universität Köln

**Sozialräumliche Spreizungen auf Grundlage eines kleinräumigen Städtevergleichs**

Antje Seidel-Schulze, Deutsches Institut für Urbanistik (difu) Berlin

**Sozialräumliche Spreizungen auf Grundlage des SOEP**

Prof. Dr. Martin Gornig, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin

**Diversität im Stadtteil und ihre Relevanz für soziale Netzwerke**

Prof. Dr. Karen Schönwälder, Max Planck Institut Göttingen zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften

**Welche Thesen, welche Fragen nehmen wir mit in ein Nachdenken über die politische Praxis?**

Dr. Gabriele Sturm, BBSR

Präsentationen und Diskussion am Nachmittag 1:

**Politikberatung: die kommunale Perspektive**

13:15 Uhr

**Erfordernisse der Stadtentwicklung und kommunalstatistisches**

**Monitoring in einer kleinen Großstadt**

Ulrich Ernst und Volker Kersting, Stadt Mülheim an der Ruhr

**Erfordernisse der Stadtentwicklung und kommunalstatistisches**

**Monitoring in einer großen Großstadt**

Hermann Breuer und Brigitte Göttgens, Stadt Köln

Präsentationen und Diskussion am Nachmittag 2:

**Politikberatung: die Bundes-Perspektive**

15:30 Uhr

**Konzeptionelle Grundlagen des Programms Soziale Stadt und präferierte Handlungsansätze der Bundespolitik**

Martina Kocks, BBSR und Nicole Graf, BMVBS

16:40 Uhr

**Welche Themen sind aus der Tagesdiskussion für zukünftige Politikberatung abzuleiten?**

Dr. Gabriele Sturm, BBSR

Moderation: Dr. Gabriele Sturm und Dr. Hans-Peter Gatzweiler, BBSR

## Vorwort

Als Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) unter anderem die Aufgabe, das Ministerium – aber auch andere Ressorts und Behörden – in den Politikfeldern Raumentwicklung, Stadtentwicklung, Wohnungs- und Bauwesen fachlich zu beraten und zu unterstützen. So war es auch ein Anliegen der Konferenz *Gespaltene Stadtgesellschaften?*, fundierte Erkenntnisse für die politische Praxis zu gewinnen.

Tagtäglich erfahren wir aus den Medien und der Wissenschaft, dass auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Beziehungen tiefgreifende Veränderungen stattfinden. Für immer mehr Bürgerinnen und Bürgern führen diese Veränderungen auch in die Armut, verbunden mit Einschränkungen in der persönlichen Lebensführung und gesellschaftlichen Teilhabe. Mit Blick auf Städte ist festzustellen, dass es zwar schon immer vom sozialen Status geprägte Wohngegenden oder nach Beruf zugewiesene Straßenabschnitte gab. Jedoch hat einigenorts die räumliche Segregation speziell hinsichtlich diverser

Armutsindikatoren in den letzten Jahren zugenommen. Haushalte mit geringen Ressourcen konzentrieren sich zunehmend in bestimmten benachteiligten und benachteiligenden Stadtquartieren.

Für die Politik sind die Probleme benachteiligter Stadtgebiete nicht neu! Seit 1999 gibt es das Städtebauförderprogramm *Soziale Stadt*, das im BBSR mitbetreut wird. Die Bundesregierung unterstützt damit die städtebauliche Aufwertung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Quartieren mit schwierigen Lebensbedingungen. 2007 hat Deutschland im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft das Thema auf die Agenda der europäischen Stadtentwicklungspolitik gesetzt. In der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt haben sich die EU-Mitgliedsländer darauf verständigt, den benachteiligten Stadtquartieren besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Zum Beispiel fördert das BMVBS im Rahmen des Europäischen Sozialfonds das Programm *Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BiWAQ)*. Dabei werden passgenaue arbeitsmarktpolitische Projekte gefördert, die insbesondere in den Gebieten des Städtebauförderungsprogramms *Soziale Stadt* die

Qualifikation und berufliche Situation der Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort sowie die lokale Ökonomie verbessern sollen.

Die hier vorgestellte eintägige Konferenz zur Frage *gespaltener Stadtgesellschaften* hatte grob zwei Schwerpunkte: Am Vormittag hatten Kolleginnen und Kollegen aus der Wissenschaft das Wort und stellten Analysen zu sozialräumlicher Segregation und Integration aus Sicht verschiedener Fachdisziplinen vor. Daraus ergaben sich zentrale Anknüpfungspunkte für die gemeinsame Diskussion. Am Nachmittag waren Praktikerinnen und Praktiker aus Verwaltung und Politikberatung am Zuge. Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungsberichte wurde gemeinsam über Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten von Verwaltung und Politik sowie über Rahmenbedingungen reflektiert.

Dieser Bericht fasst die Thesen, Befunde und Diskussionsergebnisse der Konferenz zusammen.





**Die Integrationskraft der Gesellschaft wird hierzulande in zwei Politikfeldern stark herausgefordert:**

**Zum einen ist Deutschland schon seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland. Entsprechend braucht das gleichberechtigte Zusammenleben von lange Ansässigen und Zugewanderten öffentliche Aufmerksamkeit und politische Unterstützung. Hier hat sich im Vorfeld und in Folge des Nationalen Integrationsplans einiges getan, und vor Ort ist die Integration von Migrantinnen und Migranten oft auch relativ erfolgreich verlaufen.**

**Zum anderen wird immer deutlicher, dass sich unser Sozialstaat mit dem Thema Armut auseinandersetzen muss. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung produzieren immer vielfältigere Lebensformen – aber auch eine zunehmende Auseinanderentwicklung von Arm und Reich.**

**In Großstädten zeigen sich solche Veränderungsprozesse in der Regel etwas früher und meist auch ausgeprägter. Wie sieht es damit heute in deutschen Städten aus? Wer lebt aktuell in der Mitte, wer am Rande der Stadtgesellschaft? Wer hat Teilhabe an welchen Lebensstandards und wem stehen welche Gestaltungsmöglichkeiten offen? Müssen wir für einige Bereiche heute von gesplante Städten sprechen? Und was ist gegen zunehmende Segregation oder Polarisierung zu tun?**

# Gespaltene Stadtgesellschaften?

## Wissenschaftliche Befunde

### Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich?

Der Aufschlag für den von der Wissenschaftssicht geprägten Konferenzvormittag lag bei **Christoph Butterwegge**. Sein Blick richtete sich auf die Folgen der sozialen Ungleichheit für die (Stadt-) Gesellschaft in Deutschland.

Butterwegges Thesen:

*Zunehmende Neoliberalisierung deutscher Politik nach nordamerikanischem Vorbild ...*

Bereits seit Jahrzehnten haben verschiedene Bundesregierungen durch ihre Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Rentenreformen eine Umgestaltung des Sozialstaates vorangetrieben, die zunehmend zu Strukturen ähnlich denen in den USA führen. Dazu gehört eine zunehmende Spaltung zwischen Arm und Reich. Diese US-Amerikanisierung der Sozialstruktur zieht auch eine US-Amerikanisierung der Stadtentwicklung nach sich, etwa in den Formen einer Spaltung der Großstädte in Luxusquartiere einerseits und „soziale Brennpunkte“ oder „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ andererseits. Eine neoliberal geprägte Legitimation dieses Prozesses strebt ein Funktionieren der gesamten Gesellschaft gemäß Marktmechanismen an.

*... führt zu fortgesetzter Umverteilung von unten nach oben ...*

Die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sowie der fortschreitende Einfluss des Neoliberalismus folgen dem „Matthäus-Prinzip“: Festzustellen ist zum einen eine zunehmende Begünstigung der Reichen in unserer Gesellschaft: „Wer da hat, dem wird gegeben“ – zum anderen eine fortgesetzte Umverteilung von unten nach oben: „Wer wenig hat, dem wird das Wenige auch noch genommen“ (Matthäus 13, Vers 12). Diese sozialen

Spaltungsprozesse sind integraler Bestandteil der kapitalistischen Marktwirtschaft. Dabei wird Reichtum von der Politik bewusst gefördert – etwa durch die Steuerpolitik.

*... und vom Sozialstaat zu einem Almosen- und Suppenküchenstaat*

Der systematische Um- und Abbau des Bismarck'schen vorsorgenden Sozialstaats führt – durch die Privatisierung der staatlichen Vorsorge – statt zu einer Gleichheit der Lebensverhältnisse zu einer gesellschaftlichen Spaltung: hier der Wohlstandsmarkt für diejenigen, die sich den Einkauf von Vorsorge leisten können – dort die rudimentäre Existenzsicherung und Abhängigkeit vom Wohltätigkeitsstaat derjenigen, die keine Rücklagen bilden können. Die Folgen dieser Spaltung sind zunehmende Kriminalität, Gewalt oder Drogenmissbrauch.

Prof. Dr. Christoph Butterwegge ist seit 1998 Professor für Politikwissenschaft am Institut für Vergleichende Bildungsforschung und Sozialwissenschaften an der Humanwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln. In den 1990er Jahren hat er hauptsächlich zu den Themen Rechtsextremismus, Rassismus, (Jugend-)Gewalt und Gewaltprävention sowie zu Migrationspolitik gearbeitet. In den vergangenen Jahren ist er zudem als Armutsforscher bekannt geworden.

Einzig wirksame Gegenmaßnahmen zu dieser den gesellschaftlichen Zusammenhalt akut bedrohenden Entwicklung sieht Butterwegge in

- der Umverteilung des privaten Reichtums von oben nach unten
- der Wiedererhebung der Vermögensteuer
- der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns zur Eindämmung des ausufernden Niedriglohnssektors
- der Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus.



## Kleinräumiger Städtevergleich zu sozialräumlichen Spreizungen

**Antje Seidel-Schulze** ist Diplom-Sozialwissenschaftlerin und arbeitet seit vielen Jahren als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik. Ihr Arbeitsschwerpunkt ist „Empirische Wirtschafts- und Sozialforschung, Stadtentwicklung, Statistik“. Damit engagiert sie sich auch umfangreich in diversen Städtestatistik-Netzwerken.

Das Projekt „Kleinräumiger Städtevergleich zur sozialen Stadtentwicklung 2011“ wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragt. Durchgeführt hat es das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zusammen mit 19 Kommunen und in Kooperation mit dem Institut res urbana (unter Leitung des inzwischen verstorbenen Hartmut Häußermann). Untersucht wurden die Indikatoren Arbeitslosigkeit, Kinderarmut und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Hinblick auf eine Ungleichverteilung innerhalb einer Stadt.

**Antje Seidel-Schulze** stellte Ergebnisse des Projekts vor:

### Bislang keine Armen- oder Ausländergettos in deutschen Großstädten

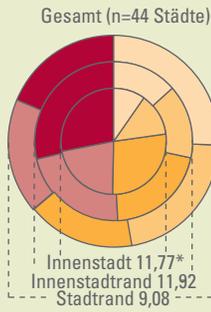
Alles in allem kann in deutschen Großstädten nicht von einer Ethnisierung der Armut gesprochen werden. Auch gibt es, vergleicht man die Situation international, bislang keine Gettos – weder von Ausländern noch von Armen. Im Vergleich der Jahre 2007 und 2009 nahmen die Ausprägungen der drei Indikatoren Arbeitslosigkeit, Kinderarmut und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in einigen Städten ab und in anderen zu. Entsprechendes gilt innerhalb jeder Stadt, wo Stadtteile mit zunehmenden Werten neben solchen mit abnehmenden liegen. Als stärkster Armutsindikator für sozialräumliche Segregation hat sich in dieser Studie die Kinderarmut (Anteil der SGB-II-Empfänger an allen 0- bis unter 15-Jährigen) erwiesen, während Arbeitslosigkeit als Indikator kaum taugt: Im Spektrum der 19 am Projekt beteiligten Städte liegt der Anteil von SGB-II-abhängigen Kindern zwischen 12,6 % und 37,4 %. Während die re-

sidenzielle Segregation – gemessen mit dem Segregationsindex IS von Duncan & Duncan – für Arbeitslose über die betrachteten zwei Jahre leicht gesunken ist (auf .19), ist sie für Kinderarmut tendenziell (auf .32) und für Bevölkerung mit Migrationshintergrund leicht gestiegen (auf .23). Distanzmaße für eine zunehmende bzw. abnehmende Polarisierung dieser Bevölkerungsgruppen bestätigen diese Richtungen.

### Zunehmende Konzentration armer Haushalte mit Kindern in Großwohnsiedlungen

Wo genau verortet sich gehäuft Armut, gemessen an Kinderarmut? Insgesamt gesehen weisen Städte im Süden Deutschlands eine geringere Segregation und Polarisierung auf als Städte in anderen Teilen der Republik. Eine bedenkliche Entwicklung ist auf der Stadtteilebene zu beobachten: Zwar zeigen ähnlich viele Stadtteile eine starke Zunahme wie eine starke Abnahme, jedoch nimmt die Polarisierung im Hinblick auf Kinderarmut zu. So sind negative Entwicklungen vor allem in Gebieten mit hoher Kinderarmut festzustellen und positive Entwicklungen vor allem in Gebieten mit niedriger Kinderarmut. Berücksichtigt man außerdem die Stadtteilcharakteristika, die mit zunehmender bzw. abnehmender Kinderarmut einhergehen, so zeigt sich, dass zwei Drittel der Stadtteile mit positiver Entwicklung in der Inneren Stadt (Innenstadt und Innenstadtrand) liegen und zwei Drittel der Stadtteile mit negativer Entwicklung in der Äußeren Stadt. Eine Konzentration der von Armut betroffenen Haushalte mit Kindern in den Großwohnsiedlungen und den 1950er-/1960er-Jahre Siedlungen am Stadtrand ist offenkundig.

nn Armut in Großstädten



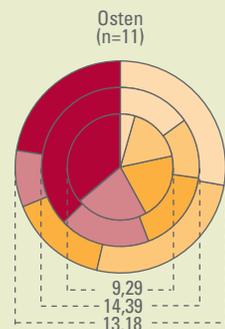
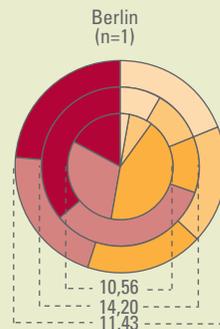
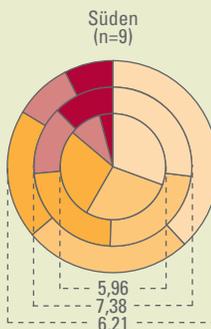
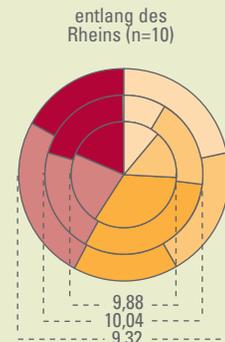
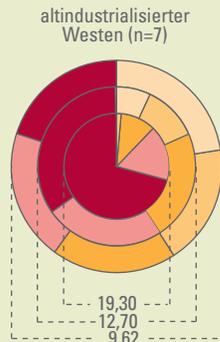
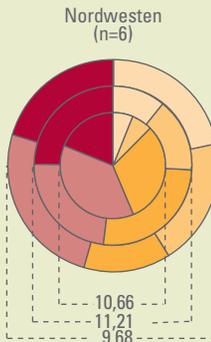
Anteil SGB II-Leistungsempfänger in Großstädten je 100 Einwohner – 2010

Anteil der Stadtteile mit Indikatorwerten

- ◻ bis unter 4 (erstes Quintil)
- ◻ 4 bis unter 6
- ◻ 6 bis unter 10
- ◻ 10 bis unter 15
- ◻ 15 und mehr (fünftes Quintil)

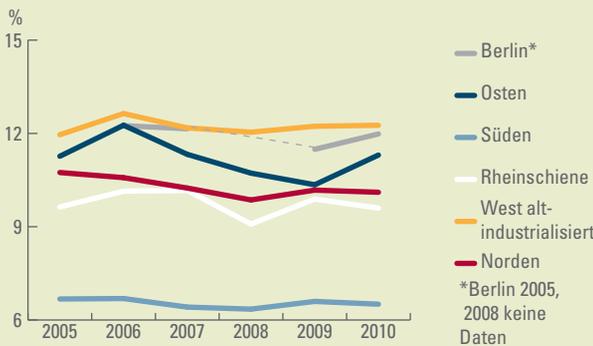
an allen Stadtteilen der Innenstadt, des Innenstadtrands und des Stadtrands

\* Mittelwert je Lagetyp

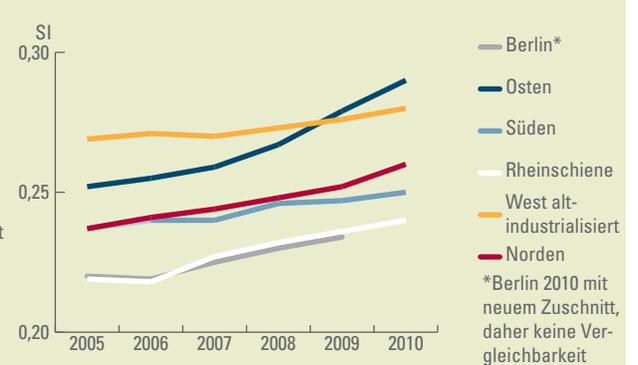


Im Durchschnitt aller IRB-Städte liegt der Anteil bei 10,3 % – in den süddeutschen Städten bei 6,5 %, in Berlin bei 12,0 %, in den altindustriell geprägten bei 12,3 %. Insgesamt sind die Anteile in Stadtrandlagen deutlich geringer: In der Innenstadt 11,8 %, in Innenstadtrandlagen 12,0 %, in Stadtrandlagen 9,1 %.

Anteil SGB II-Leistungsempfänger in Großstädten je 100 Einwohner nach regionaler Zuordnung – 2005 bis 2010



Segregationsindex IS für SGB II-Leistungsempfänger nach regionaler Zuordnung – 2005 bis 2010



Residenzielle Segregation bezieht sich nur auf Wohnstandort und bildet somit nur einen kleinen Teil sozialer Segregation ab. Der IS nach Duncan & Duncan (1955) ist beeinflusst durch Anteil der betrachteten Teilpopulation und Zuschnitt der Stadtteile.

Alle Angaben beziehen sich auf die Teilnehmerstädte der Innerstädtischen Raubeobachtung des BBSR (IRB). Der Anteil der Personen mit Leistungen nach SGBII ist bezogen auf die Hauptwohnbevölkerung.

Datenbasis: Innerstädtische Raubeobachtung des BBSR, Kommunalstatistiken der IRB-Städte

Damit schlagen sich – zumindest in einigen Städten – inzwischen die Aufwertungsprozesse der Innenstädte in der Verdrängung armer Haushalte nieder. Vor allem der Altbaubestand der Innenstadtrandgebiete, der bislang noch die verhältnismäßig höchsten Anteile ärmerer Haushalte und ausländischer Bevölkerung beherbergte, scheint nun einem deutlichen Wandel unterworfen zu sein.

Seidel-Schulze folgert daraus für die Politik einen Handlungsbedarf in mehrfacher Hinsicht: Soziale,

demografische und wirtschaftliche Entwicklungen sind eng miteinander verknüpft und im Sinne einer solidarischen Politik und eines friedlichen Miteinanders für die Gesamtstadt zu steuern. Zentraler Bestandteil hierbei ist die Wohnungspolitik. Die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums für benachteiligte Bevölkerungsgruppen ist eines der wichtigsten Instrumente, um der Konzentration von Armut in bestimmten Stadtteilen sowie der Verdrängung armer Menschen an den Stadtrand entgegenzuwirken.



## Bestimmt die wirtschaftliche Dynamik der Städte die Intensität sozialräumlicher Spreizungen mit?

Bislang lassen sich Einkommenspolarisierungen in sogenannten Global Cities nachweisen, die – folgt man einer These Saskia Sassens – als Vorreiter-Regionen fungieren könnten. Allerdings sind die Ergebnisse aus unterschiedlichen europäischen Städten aufgrund differierender Erhebungsmethoden der jeweiligen Studien kaum vergleichbar.

**Martin Gornig** stellte dazu eine Analyse für Deutschland vor. Sie gründet sich auf die Studie „Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten“ (2009) und beruht auf Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). In der Studie ging es um die Frage, ob die wirtschaftliche Dynamik der Städte die Intensität der Einkommenspolarisierung (mit) bestimmt. Dabei wurde angenommen, dass neben der Höhe der Einkommen zunehmend die Verteilung der Einkommen als wesentliche Rahmenbedingung der Entwicklung der Stadtgesellschaften begriffen werden muss. In der Studie werden sozialräumliche Spreizungen anhand von drei Gruppen in Bezug auf das Haushaltseinkommen verdeutlicht: Niedrigeinkommen mit weniger als 70 %, mittlere Einkommen zwischen 70 und 150 % und hohe Einkommen mit mehr als 150 % des Median-Einkommens.

### Großstädtische Strukturen scheinen Polarisierung zu beschleunigen

Für Deutschland zeigt sich während der vergangenen 15 Jahre eine zunehmende Einkommenspolarisierung als flächendeckendes Phänomen. Vor allem in den Großstadregionen nimmt die Zahl der Personen mit besonders niedrigen und besonders hohen Äquivalenzeinkommen zu, während die Zahl der Personen mit mittleren Äquivalenzeinkommen abnimmt. In weniger großstädtisch geprägten Regionen fällt diese

Entwicklung weniger deutlich aus. Insofern scheinen großstädtische Strukturen die sozioökonomische Polarisierung auch in Deutschland zu beschleunigen.

### Polarisierung im Westen, Armut im Osten

Unterschiede in den Einkommensentwicklungen sind seit 2000 vor allem zwischen Ost und West zu konstatieren. Die eigentliche Polarisierung nimmt besonders in den Städten Westdeutschlands zu. Hier schrumpft die mittlere Einkommensschicht zugunsten der höheren und niedrigeren Einkommen. Das mittlere Einkommen der armen Bevölkerungsgruppe bleibt dabei in der Höhe annähernd konstant, während das der mittleren Einkommensgruppe sinkt und das der reichen Bevölkerung sogar deutlich steigt. Im Osten Deutschland lässt sich laut Gornig hingegen von einer durchgängigen Verarmung sprechen: Der Anteil der mittleren und höheren Einkommensschichten nimmt ab, während der Anteil niedriger Einkommen zunimmt. Dabei sinken die mittleren Einkommen in allen drei Einkommensgruppen.

**Prof. Dr. Martin Gornig** ist Stadt- und Regionalökonom. Am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung – DIW – ist er seit 1988 tätig. Derzeit bekleidet er die Funktion des Kommissarischen Leiters der Abteilung „Innovation, Industrie, Dienstleistung“. Seit vielen Jahren arbeitet er im DIW mit der Arbeitsgruppe des Sozio-ökonomischen Panels – des SOEP – zusammen.



## Diversität im Stadtteil und ihre Relevanz für soziale Netzwerke

**Prof. Dr. Karen Schönwälder** ist Politologin und derzeit als Forschungsgruppenleiterin am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen tätig. Zuvor leitete sie die Arbeitsstelle „Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration“ am Wissenschaftszentrum Berlin – WZB.

Eine häufig gehörte Überzeugung lautet: „Gesellschaft lebt von Vielfalt – aber zu große Unterschiede gefährden den Zusammenhalt.“

Dazu stellte **Karen Schönwälder** Ergebnisse des Projekts DivCon zur Diversität im Wohngebiet vor. Das Projekt des Göttinger Max-Planck-Instituts untersucht den Einfluss multiethnischer Vielfalt auf die Interaktion zwischen Alteingesessenen und Bewohnerschaft mit Migrationshintergrund im Stadtteil. Als Arbeitshypothese wurde formuliert: „Je höher die soziokulturelle Vielfalt im sozialräumlichen Kontext ist, desto mehr und desto bessere Intergruppen-Kontakte und desto positivere Einstellungen zur soziokulturellen Vielfalt gibt es.“

Für dieses Projekt wurden 2010 aus 16 Groß- und großen Mittelstädten 50 Wohngebiete zufällig ausgewählt, um die verbreitete Fokussierung auf bekanntermaßen problembelastete Gebiete oder solche mit besonderen Herkunftskonstellationen zu vermeiden. Tatsächlich liegt der Ausländeranteil in den Stichprobengebieten zwischen 2 % und 46 %. In diesen für städtische Nachbarschaften repräsentativen Gebieten wurden 2 500 Telefoninterviews sowie vertiefende qualitative Fallstudien durchgeführt. Dabei wurde nach der Häufigkeit, der Qualität und dem Stellenwert der Kontakte sowie nach Einstellungen zwischen Deutschstämmigen und verschiedenen Migrantengruppen gefragt.

### Vielfalt inzwischen eine Normalität im Alltagsleben

Schönwälder wendet sich mit ihren Analysen gegen eine derzeit verbreitet diskutierte Desintegrationsthese. Vielmehr nehmen Intergruppenkontakte mit steigendem Ausländeranteil im Wohngebiet zu. Vertiefende statistische Analysen zeigen, dass die ethnische Diversität der Bewohnerschaft zum Beispiel für das gegenseitige Vertrauen irrelevant ist. Intergruppenkontakte im Wohngebiet werden von mehr als drei Viertel der Befragten positiv beurteilt. Auch eine allgemeine Diversität wird eher positiv bewertet. Insgesamt belegt die DivCon-Studie somit ein hohes Niveau und eine positive Beurteilung der Intergruppen-Interaktionen.

Das Wohngebiet selbst spielt dabei als Kontext für Intergruppen-Interaktionen eine wichtige Rolle. Gut 50 % der Intergruppen-Beziehungen entstehen dort – höhere Interaktionsfrequenzen versprechen nur Familien- und Freundeskreise oder der Arbeits- bzw. Lernort. Eine Rolle für die Interaktion von NichtmigrantInnen und MigrantInnen spielen auch die Kontaktqualitäten öffentlicher Räume, also das Vorhandensein bzw. Fehlen von Orten, an denen die Menschen sich begegnen.

Insgesamt zeigt sich, dass Vielfalt inzwischen eine Normalität im Alltagsleben darstellt – interkulturelle Koexistenz ist im Durchschnitt städtischer Wohngebiete unspektakulär geworden. Damit unterscheiden sich laut Schönwälder Nachbarschaften in Deutschland deutlich von denen in den USA.

## Zwischenfazit mit Blick auf die politische Praxis

**Gabriele Sturm** fasste zentrale Gedanken aus den Beiträgen des Vormittags als Zwischenfazit zusammen:

- Das Fragezeichen im Titel der Veranstaltung in Bezug auf die Armutsfrage scheint angesichts der vorgestellten wissenschaftlichen Befunde nicht mehr angebracht. Die sozioökonomischen Spreizungs- und Polarisierungstendenzen sind anhand unterschiedlicher Indikatoren während der vergangenen Jahre so deutlich geworden, dass die Gefahr einer gesplanten Gesellschaft immer unübersehbarer wird.

- Differenzierter ist das Bild hinsichtlich der deutschen Gesellschaft als Einwanderungsgesellschaft. Die Integrationsproblematik hat in den vergangenen Jahren die öffentliche Diskussion vergleichsweise stark beschäftigt. Im Alltag ist zwar hinsichtlich der Gestaltung Deutschlands als Einwanderungsland noch viel zu tun, jedoch scheint interkulturelle Vielfalt zur Normalität geworden zu sein.

- Die sozioökonomische Entwicklung weist in Westdeutschland in Richtung Polarisierung, in Ostdeutschland in Richtung Verarmung. Beides stellt Kommunen, Länder und Bund vor große Probleme. Umso dringlicher stellt sich die Frage: Wie wirkt Politik dem aktuell entgegen bzw. wie kann sie dem zukünftig entgegenwirken?

- Dass Großstädte als Prozessbeschleuniger wirken, zeigt sich aktuell besonders im Hinblick auf die Zunahme von Armut und Reichtum. Dabei ändert sich derzeit die Verortung von Armut in Großstädten. Über einige Jahrzehnte boten die Wohngebiete im Innenstadtrand, bei denen es sich traditionell um Stadterweiterungsgebiete seit Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die 1930er Jahre hinein handelt, überproportional häufig einkommensärmeren und migrantischen Haushalten Wohn- und Lebensmöglichkeiten. Inzwischen finden diese Haushalte vermehrt Wohnraum in Wohnungsbeständen

aus den 1950er/-60er Jahren und in Großwohnsiedlungen der 1960er/-70er Jahre. Diese liegen mehrheitlich in Stadtrandlagen. Damit scheinen aktuell Menschen, die sozioökonomisch an den Rand der Gesellschaft verwiesen sind, auch territorial an den Rand der Stadt gedrängt zu werden.

- Eine wichtige Rolle in einer demokratischen Gesellschaft spielt der öffentliche Raum – im Stadtteil wie in der City. Dort können sich Menschen außerhalb gekannter Privatheit treffen, austauschen oder auseinandersetzen. Dort können Verständnis wie gegenseitige Unterstützung wie neue Ideen entstehen. Öffentlichkeit bietet Chancen für Überraschungen und Veränderungen. Dazu bedarf es bestimmter Qualitäten, die Offenheit wie Sicherheit, Herausforderung wie Gelassenheit unterstützen. Was tut Planung, was tut Politik für die Gewährleistung (oder Verhinderung) solcher öffentlicher Räume?



# Gespaltene Stadtgesellschaften?

## Die kommunale Perspektive

Wie gut kennt die kommunale Verwaltung die Situation von armen Bevölkerungsgruppen in ihrer Stadt? Was weiß sie über die Reichen der Stadt? Wozu gibt es Informationen – wozu wenig bis gar keine? Wie stellt sich die sozialräumliche Verteilung dar? Was hat sich in den vergangenen Jahren verändert? Welche Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten hat die Verwaltung, welche die kommunale Politik? Wie funktioniert der gegenseitige Informationsaustausch? Wie konkret sind Vorhaben „integrierter Stadtentwicklungskonzepte“? Welches Partizipationskonzept wird derzeit präferiert? Welche Bevölkerungsgruppen sind für Partizipation ansprechbar – welche werden nicht erreicht oder verweigern sich? Welche Freiräume für „zivilgesellschaftliche“ Eigenentwicklungen lässt Planung? Diese Fragen bestimmten die Konferenz am Nachmittag.

## Stadtentwicklung und kommunal-statistisches Monitoring:

### Kleine Großstadt: Mülheim an der Ruhr

**Ulrich Ernst** und **Volker Kersting** stellten das Zusammenspiel von Forschung und Praxis in der Stadt Mülheim an der Ruhr vor, einer kleinen Großstadt im Ruhrgebiet.

#### Verwaltung braucht mehr Wissen im Sinne von Verstehen

In der Stadt Mülheim wird heute allgemein die Erkenntnis geteilt, dass die Teilhabe-Chancen städtischer Bevölkerung derzeit sehr ungleich verteilt sind. Diese Situation haben die Kommunen nach Einschätzung von Ulrich Ernst weder allein verschuldet noch können sie sie aus eigener Kraft bewältigen. Um den weitest möglichen Handlungsrahmen überhaupt einschätzen und ausnutzen zu können, braucht die Verwaltung nicht nur mehr statistische Daten, sondern vor allem mehr Wissen im Sinne von Verstehen über die räumlichen Disparitäten und sozialen Zusammenhänge. Nur so sind Herausforderungen zu erkennen, Stellschrauben für kommunale Interventionen zu entwickeln und Wirkungen einzuschätzen. Des-

halb verfolgt die Stadt Mülheim das Konzept „Forschen für die Praxis“ und hat dafür einen Kooperationsvertrag mit der Wissenschaft geschlossen. Dieser bedeutet für beide Seiten eine Win-win-Situation.

Weiter geht man in der Stadt Mülheim davon aus, dass „Ungleiches ungleich zu behandeln“ ist und die vorhandenen Mittel – gerade in Zeiten knapper kommunaler Kassen – sehr gezielt nach Bedürftigkeit einzusetzen sind. Das erfordert gute Argumente, die leichter aus der Zusammenarbeit mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und durch deren externen Blick zu schärfen sind. Insofern geht es bei einem Monitoring selbstverständlich auch um Legitimation kommunalen Handelns. Zugleich verlangen erfolgreiche Interventionen einen offensiven Diskurs in der Stadtgesellschaft, der möglichst zu einem weitgehend geteilten Konsens hinsichtlich zentraler kommunaler Handlungsfelder führen sollte.

#### Mülheim ist eine gespaltene Stadt

Volker Kersting verdeutlichte, dass Mülheim aufgrund einer zum Teil recht wohlhabenden Bevölkerung als Stadt des Ruhrgebiets nicht mit den üblichen Problemen anderer Ruhrgebietsstädte zu kämpfen hat. Daher wurde Armut lange nicht als Thema wahrgenommen. Inzwischen wurde deutlich, dass Mülheim sowohl hinsichtlich Wohlstandsindikatoren als auch hinsichtlich Armutsindikatoren überproportional hohe Werte aufweist – Mülheim kann deshalb als sehr gespaltene Stadt gelten. So formuliert Kersting als These und als Befund: „Die Zukunftschancen der Menschen werden zunehmend und systematisch entlang sozialer, ethnischer, räumlicher und institutioneller Barrieren verteilt. Die Platzkarten für eine adäquate Teilhabe an Gesellschaft werden sehr früh vergeben! Davon sind in einigen Stadtteilen leider relativ wenige vorhanden.“

## Mülheimer Forschung an Lebenslagen und Lebensphasen orientiert

Heute gibt es in Mülheim ein kleinräumiges Monitoring, in dem Daten aus verschiedenen Verwaltungsprozessen verknüpft werden. Dabei orientiert sich die Mülheimer Forschung an Lebenslagen und Lebensphasen. Weiter wird versucht, nicht nur Daten über die Situation innerhalb der Stadtgrenzen zusammenzutragen, sondern die regionalen Strukturen mitzubedenken. Auch in Mülheim erweist sich Kinderarmut als stärkster Indikator für sozioökonomisch schwierige Lebenslagen. (Der Anteil der SGB II-Empfänger an allen 0- bis unter 6-Jährigen liegt in einzelnen Stadtteilen über 50 %.) Dabei wirken sich Belastungen der Elterngenerationen auf die Kinder aus – unter anderem in Form mangelnder Schulkompetenz. Von der Stadt angebotene Ausgleichsmöglichkeiten wie KiTa-Betreuung oder Mitgliedschaft im Sportverein werden von sozial depriviert lebenden Familien selten genutzt. Ökonomisch unterschiedlich stark bzw. schwach gestellte Bevölkerungsgruppen zeigen zudem verschiedene Fluktuationsraten. Dies wirkt sich auf Fördermöglichkeiten aus. Insofern ist die Stabilisierung punktuell kritischer Lagen „in der Mitte“ möglich. Wo sich Armut verfestigt hat, muss der Vererbung sozialer Benachteiligung nachdrücklicher entgegengewirkt, müssen Herkunftseffekte reduziert werden – mit niederschweligen Angeboten, mit denen direkt zu den Betroffenen gegangen wird und die sehr früh im Lebenslauf ansetzen müssen.

## Setting-Ansatz wird präferiert

Räumliche Analysen belegen die Kontraste innerhalb Mülheims. Neben der ruhrgebietstypischen Nord-Süd-Zonierung finden sich auch innerhalb dieser Zonen Quartiere mit geringer sozialer Benachteiligung neben stark benachteiligten Quartieren, was sich jeweils auf die Biografien ihrer Bewohnerinnen und Bewohner auswirkt. Die politische Herausforderung zeigt sich unter anderem in

der niedrigen Wahlbeteiligung in Stadträumen mit vielfältig prekären Lebenslagen – hier dokumentiert sich die Abkopplung dieser Lagen von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. All dies belegt die Notwendigkeit, für ein kommunales Monitoring Mikro- und Wirksamkeitsanalysen einzusetzen. Zusammen begründet dies den aktuellen Mülheimer Ansatz, sowohl beim Monitoring als auch bei den Handlungsansätzen über kleinst-räumige Settings zu gehen.

## Diskussion

In der anschließenden Diskussion wurde noch einmal die gute Verknüpfung von Wissenschaft und Politik in Mülheim hervorgehoben. Auf die Frage, wie die politischen Mehrheiten für ein solches statistisches Monitoring gewonnen wurden, verdeutlichte Volker Kersting, dass Mehrheiten hier quer durch alle Parteien entstanden sind. Gute Kommunikation ist die Grundlage dafür, dass alle Beteiligten den Mehrwert eines Monitorings erkennen. Schwieriger erscheint, dass sich auch das Verwaltungshandeln und die lange verwendeten Regelsysteme ändern müssen. Diesbezügliche Stichworte sind: Querschnitts-

und Beteiligungsorientierung, integrierte Handlungskonzepte oder Orientierung an Wirkungsketten. Auf die Frage inwieweit Projekte wie das der Sozialen Stadt oder institutionelle Ansätze sinnvoll sind, wird betont, dass Stadtteilfeörderung wichtig sei und bleibe, darüber hinaus aber auch Förderung von Institutionen direkt erfolgen sollte. Letzteres ermögliche, auf kleinflächige Betroffenheit wie auf flächendeckende Differenzen einzugehen.

**Ulrich Ernst** ist Beigeordneter der Stadt Mülheim an der Ruhr und Leiter des Dezernats Bildung, Soziales, Jugend, Gesundheit, Sport und Kultur. Zu seinem Geschäftsbereich gehört damit das Sozialamt einschl. der im Rahmen der Optionsklausel mit den Aufgaben des SGB II befassten Sozialagentur der Stadt Mülheim an der Ruhr (Optionskommune).

**Volker Kersting** ist Stadtsoziologe und Leiter des Referats Stadtforschung und Statistik der Stadt Mülheim an der Ruhr. Bis 2010 war er als Bereichsleiter im Zentrum für Interdisziplinäre Regionalforschung (ZRFIR) in Bochum mit der Entwicklung der Forschungsk Kooperation zwischen ZEFIR und Kommunen auf dem Feld der sozialen Stadtentwicklung beauftragt.



## Große Großstadt: Köln

**Hermann Breuer** ist Diplom-Geograf und Abteilungsleiter im Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln, Abteilung Statistik und Informationsmanagement. Darüber hinaus engagiert er sich seit vielen Jahren im VDSSt (Verband Deutscher Städtestatistiker), derzeit als stellvertretender Vorsitzender und Tagungsbeauftragter.

**Brigitte Göttgens** ist Diplom-Volkswirtin. Sie arbeitet als Abteilungsleiterin im Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln, Abteilung Stadtentwicklung – Koordination.



**Hermann Breuer** und **Brigitte Göttgens** stellten Grundzüge des neuen Monitoringsystems und ein Beispiel für integrierte Stadtentwicklung aus der Stadt Köln vor.

### Im Aufbau: Monitoring Stadtentwicklung

Zunächst präsentierte Hermann Breuer das in der Entwicklung befindliche „Monitoring Stadtentwicklung“ der Stadt Köln.

Zum Aufbau dieses neuen Systems besteht seit Ende 2008 zwischen dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln und dem Fraunhofer Institut für Intelligente Analyse- und Informationssysteme (IAIS) in Sankt Augustin eine Forschungs- und Entwicklungskooperation. Ziel des angestrebten Systems ist die systematische Beobachtung von städtischen Teilräumen wie der Gesamtstadt hinsichtlich ihres Zustands und ihrer Entwicklung – zur Unterstützung von Politik und Verwaltung. Die Stadt verspricht sich davon, dass Entscheidungsgrundlagen erweitert werden, Fehlentwicklungen erkennbar und ein bessere Gegensteuerung möglich ist und dass der Ressourceneinsatz effektiver und zielgerichteter erfolgen kann.

Die gewählten Kennzahlen werden zu einem Index-System zusammengefasst, das sich inhaltlich an den sektoralen Themen der strategischen Stadtentwicklung orientiert und die in Arbeit befindlichen Leitziele mit Blick auf strategische Handlungsfelder und Programmräume aufgreift. Der Aufbau des Monitoringsystems wird in dezernatsübergreifenden Arbeitskreisen abgestimmt. Die Entwicklungsarbeiten sollen bis Ende 2013 abgeschlossen sein.

Methodisch ähnelt das Index-System denen der Finanzwelt, z. B. dem DAX oder dem Dow-Jones. Bisher wurden Indices zu den Themenfeldern Demografischer Wandel und Soziale Benachteiligung realisiert. Weitere in Arbeit befindliche Sektoren-Indices sollen Integration, Wohnen, Bildung, Wirtschaft oder Nachhaltigkeit abbilden. Zudem wird ein Verfahren entwickelt, bei dem für einzelne Handlungsfelder das Stadtgebiet unabhängig von den Grenzen der Verwaltungsgliederung zu Teilräumen mit möglichst ähnlichen Strukturen zusammenfasst wird. Mit Hilfe solcher homogener Räume sollen künftig Abgrenzung und strukturelle Analyse

von Interventions- und Programmräumen unterstützt werden.

### Benachteiligung im Monitoring: Sektormodell zeigt unterschiedliche Entwicklungen

Breuer verdeutlicht den Einsatz des Monitoringsystems an der Dimension Benachteiligung, die entlang von vier Sektoren gemessen wird. Durch die differenzierten Sektorindices kann festgestellt werden, dass es einerseits auf gesamtstädtischer Ebene in der jüngsten Vergangenheit alles in allem hinsichtlich Benachteiligung keine nennenswerte Veränderung gegeben hat – die differenzierte Betrachtung weist andererseits auf gegenläufige Entwicklungen: Während die Bildungsbenachteiligung von 2005 bis 2009 gesamtstädtisch deutlich abgenommen hat, haben wirtschaftliche, politisch-kulturelle und gesundheitliche Benachteiligung zugenommen. Damit eröffnen sich spezifische Handlungsansätze. Auf die Stadtteilebene bezogen ist für Köln zudem festzustellen, dass Benachteiligung in Stadtteilen mit günstigen Lebensbedingungen weiter zurückgegangen ist. Das bestätigt die auf der Konferenz bisher gezeigten Spreizungstendenzen.



### Kombinierte Handlungsansätze im Bereich lokale Ökonomie, Bildung und Städtebau

Brigitte Göttgens berichtete anschließend über Handlungsansätze in Köln.

Phänomene sozialer Benachteiligung finden sich in einzelnen Kölner Stadtteilen kumuliert. Neben den klassischen Instrumenten einer integrierten Stadtentwicklung ist das Strukturförderprogramm MÜLHEIM 2020 ein modellhaftes Leitprojekt zur Verbesserung der Lebenslage der Betroffenen. Es läuft noch bis 2014 und strebt mit seinen drei Handlungsfeldern Lokale Ökonomie, Bildung und Städtebau eine bessere wirtschaftliche und soziale Zukunftsperspektive für die Stadtteile Mülheim, Buchheim und Buchforst an. Insbesondere sollen in diesen Stadtteilen die Arbeitslosigkeit verringert und die Wirtschaftskraft gefördert werden, mehr junge Menschen einen guten Schulabschluss und einen Ausbildungsplatz erhalten sowie städtebauliche Projekte die Lebensqualität zusätzlich verbessern.

Die aktuelle Reduzierung der Städtebauförderung auf bauliche

Maßnahmen macht vergleichbare Projekte in Zukunft unmöglich und nach Ansicht Göttgens' auch weniger erfolgversprechend. Denn nur die Kombination von städtebaulichen und sozial-integrativen Ansätzen führt zum Erfolg. Auch das laufende Projekt leidet unter der dadurch beschränkten Flexibilität: Wenn ein nicht städtebaulich ausgewiesenes Teilprojekt wegfällt oder im Prozess umstrukturiert werden müsste, sind Nachbesserungen oder ein Übertrag der Mittel nicht möglich, was zum Wegbrechen einzelner Teilprojekte führen kann. Verstärkt werden solche prozesstypischen Probleme durch die hohe Anzahl von Kontroll-Berichten, die den Fortgang eher aufhalten als unterstützen.

### Bezahlbare Wohnungen, gezielte Bildungsförderung und bürgerschaftliche Unterstützung

Ein kommunales Wohnungsbauförderprogramm ist im April 2012 gestartet und soll die Zahl öffentlich geförderter Wohnungen erhöhen sowie für eine gleichmäßigere Verteilung im Stadtgebiet sorgen. Göttgens weist in diesem Zusammenhang auf das

verbreitet festzustellende Problem großer Kommunen mit ihren Großwohnanlagen hin: Private Finanzinvestoren prägen deren Entwicklung, auf die die Stadt unter derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen keinen Einfluss hat. Neben einem bezahlbaren Wohnungsangebot ist Bildung ein wichtiger Faktor, prekäre Lebensverhältnisse gar nicht erst entstehen zu lassen. Dies wird in Köln am Beispiel des seit 2006 laufenden Projekts Bildungslandschaft Altstadt Nord deutlich.

Abschließend äußert Göttgens die Einschätzung, dass sich Stadtentwicklung immer mehr in Richtung Moderation und Koordination entwickelt. Zukünftig wird eine Zusammenarbeit mit Stiftungen und anderen privaten Akteuren wichtiger werden. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf das Beispiel KALKschmiede\* / Montag Stiftung Urbane Räume. Zivilgesellschaftliches Engagement wird die Kommunen immer öfter bei ihren sozialpolitischen Aufgaben unterstützen müssen, da der finanzielle Spielraum bei den freiwilligen Leistungen zunehmend enger wird.

## Diskussion

In der Diskussion wurde die Indexbildung in Frage gestellt. Hermann Breuer hat dazu noch einmal verdeutlicht, dass der Gesamtindex niemals allein als Ergebnis vorgestellt wird, sondern immer in der Ausdifferenzierung der Sektorindizes (und deren Teilindikatoren) genutzt wird. Weiterhin kann ein Monitoring bei spezifischen Fragestellungen nicht eine Detailanalyse ersetzen, die entsprechend zugespitzt und zielgruppenorientiert sein muss.

# Gespaltene Stadtgesellschaften?

## Die Bundes-Perspektive

Wie engagiert sich der Bund für eine soziale Stadtentwicklung? Was waren und sind die Zielvorstellungen, die seitens des BMVBS mit dem Städtebauförderungsprogramm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt und seit 2012 Soziale Stadt – Investitionen im Quartier verfolgt werden? Welche Erfahrungen haben seit Einführung des Programms 1999 zu neuen Fragestellungen und Modifikationen des Ansatzes geführt? Auf diese und andere Fragen der Stadtentwicklung suchte die Konferenz mit Blick auf die Bundespolitik bzw. Politikberatung des Bundes Antworten.

## Das Programm Soziale Stadt und Handlungsansätze der Bundespolitik

**Nicole Graf** ist im BMVBS Leiterin des Referats SW 22: Soziale Stadt, ESF-Programme, Integration in der Abteilung Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnen, öffentliches Baurecht – Unterabteilung SW20 „Stadtentwicklung, Ländliche Infrastruktur“.

**Martina Kocks** ist Diplom-Geografin. Im BBSR ist sie seit einigen Jahren tätig als Projektleiterin im Referat I4: Regionale Strukturpolitik und Städtebauförderung. Ihre Aufgabengebiete umfassen: Gesellschaftlicher Wandel, Stadtentwicklung und Städtebauförderung, das ExWoSt-Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ und die wissenschaftliche Betreuung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“.

**Martina Kocks** und **Nicole Graf** stellten den Stand des Programms Soziale Stadt und zentrale (neue) Handlungsfelder aus Sicht der Bundespolitik vor.

### Programmziele und -daten (bis 2011)

Das Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt wurde 1999 mit dem Ziel gestartet, die Abwärtsspirale in benachteiligten Stadtteilen aufzuhalten und die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern. Betroffene Stadtteile sind meist durch komplexe Problemlagen in den Bereichen Städtebau und Umwelt, infrastrukturelle Ausstattung, lokale Ökonomie, Soziales, Integration und nachbarschaftliches Zusammenleben sowie Imagebildung charakterisiert. Das Programm reagierte darauf mit einem integrierten Ansatz der umfassenden Quartiersentwicklung.

Bis 2011 wurden in etwa 375 Gemeinden rund 600 Gebiete mit 970 Mio. € Bundesfinanzhilfen gefördert. Etwa gleiche Anteile werden von Ländern und Kommunen erbracht, so dass die Programmgebiete bislang mit insgesamt etwa 3 Mrd. € Fördergeldern unterstützt wurden. Je 40 % der Gebiete liegen in Großstädten und Mittelstädten, 20 % in Kleinstädten und ländlichen Gemeinden. Zwischen 2006 und 2010 wurde das Finanzvolumen des Programms erhöht, um zusätzlich die Umsetzung

von rund 700 sozial-integrativen Modellvorhaben zu ermöglichen. Es handelte sich dabei um eine zeitlich befristete Anschubfinanzierung für Maßnahmen zum Zwecke des Spracherwerbs, der Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, der Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit sowie in der lokalen Ökonomie. Erprobt werden sollten die Bündelung investiver mit sozial-integrierten Maßnahmen und der Aufbau tragfähiger Partnerschaften mit Institutionen und Akteuren. Erfolgreiche Projekte sollten verstetigt und in Regelstrukturen übernommen werden. Die Ausrichtung des Programms Soziale Stadt – Investitionen im Quartier betont seit 2012 stärker als zuvor, dass Maßnahmen der Sozialen Stadt mit einem integrierten Entwicklungskonzept unterlegt sind und die Förderungen stärker mit Mitteln Dritter gebündelt werden.

### Soziale-Stadt-Gebiete sind auch Förderkulisse für andere Programme

Das Programm Soziale Stadt ist darauf angelegt, neben den eigenen Programmmitteln weitere Fördermittel der EU, vor allem aber aus verschiedenen Bundes-, Landes- und kommunalen Ressorts in die Gebiete der Sozialen Stadt zu lenken, um investive durch nicht-investive Maßnahmen zu ergänzen. In besonderem Maße gelingt dies mit Partnerprogrammen, die sich ausdrücklich auf die Förderkulisse der Sozialen Stadt

beziehen. Zu diesen gehört z. B. das Bundesprogramm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ) aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Eine Befragung der Kommunen hat bestätigt, dass aus Sicht der Vor-Ort-Verantwortlichen das Programm die Stabilisierung und Aufwertung der Quartiere sichtbar gefördert hat und in vielen Handlungsfeldern die Chancengerechtigkeit für die Bewohnerschaft unterstützt wurde.

Eine besondere Bedeutung im stadtentwicklungspolitischen Engagement des Bundes haben die Handlungsfelder Integration und Bildung, Gewalt- und Kriminalitätsprävention, Einbindung von Unternehmen und Stiftungen sowie die Verstetigung von tragfähigen Strukturen.

### Bedeutung kommunaler Integrationsstrategien steigt

Das Handlungsfeld lokaler Integrationspolitik wird durch die integrationspolitischen Aktivitäten von Bund und Ländern wie z. B. dem Nationalen Aktionsplan Integration befördert. Die meisten Großstädte haben Integration als Querschnittsaufgabe verankert, eine kommunale Gesamtstrategie entwickelt, die Akteursvernetzung vorangetrieben und ein Integrationsmonitoring aufgebaut. Laut einer im Auftrag des BBSR 2009 durchgeführten Studie gibt es in 550 Kommunen rund 5 000 Quartiere mit durchschnittlich 1 000 Einwohnern, die einen besonderen Bedarf für Integrationsleistungen haben. Auch in kleineren Städten, Gemeinden und Landkreisen steigt die Bedeutung kommunaler Integrationsstrategien. Als wesentliche Voraussetzung für alle Integrationsleistungen wurde 2010 bis 2012 in ExWoSt-Modellvorhaben die verbindliche Verknüpfung von Stadtteilkonzepten mit gesamtstädtischen Integrationsstrategien erprobt. Im Nationalen Aktionsplan Integration zeigt sich die besondere Rolle der Sozialen Stadt unter anderem daran, dass die Bundesvereinigung der kommunalen

Spitzenverbände empfiehlt, in Sozialräumen mit Integrationsdefiziten von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere wie z. B. dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt und den Programmen des ESF stärker Gebrauch zu machen.

### Einbindung sozialen Engagements Privater

Der Bund verfolgt weiterhin das Ziel, die Engagementförderung stärker auf Stadtelebene zu verankern und einen breiten Diskurs über die Potenziale von sozialem Engagement von Unternehmen und Stiftungen für die Stadtentwicklung anzustoßen: „Förderfähig sind daher vorrangig Gesamtmaßnahmen, die im Fördergebiet für weitere ergänzende Maßnahmen Kooperationen mit Dritten vereinbaren“. Es soll zukünftig neben der Bündelung mit öffentlichen Ressourcen auch auf die Einbindung privater Ressourcen hingewirkt werden.

### Blick richtet sich verstärkt auf Verstetigung

Im § 104 b GG heißt es: „Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbe-

trägen zu gestalten.“ Deshalb ist der Blick verstärkt auf eine Verstetigung von Maßnahmen im Programm Soziale Stadt zu richten. Zentral im Verstetigungsprozess sind die Faktoren Kontexte, Kompetenzen, Konzepte und (Akteurs-)Konstellationen.

### 2012 wurde das Programm Soziale Stadt neu justiert

Die Grundlinien im 2012 neujustierten Städtebauförderprogramm Soziale Stadt – Investitionen im Quartier:

- Weiterhin stehen städtebauliche Investitionen in das Wohnumfeld, die Qualität des Wohnens und die Infrastruktur im Vordergrund. Dabei soll mehr auf Generationengerechtigkeit durch familien- und altersgerechte Infrastrukturen hingewirkt werden.
- Die Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und von Menschen mit Migrationshintergrund ist durch Beteiligung und Mitwirkung zu verbessern.
- Fördervoraussetzung ist ein integriertes Entwicklungskonzept, das in ein gegebenenfalls vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten ist. Es soll



Ziele und Maßnahmen enthalten, im Zeitablauf aktualisiert und angepasst werden und Aussagen zur Verstetigung erfolgreicher Maßnahmen enthalten.

- Auf eine stärkere Bündelung von Instrumenten, Programmen und Maßnahmen vor Ort ist zu achten. Dabei spielt das Quartiersmanagement mit seiner koordinierenden Funktion eine wichtige Rolle und ist deshalb weiterhin förderfähig.
- Es sollen verstärkt weitere Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft eingebunden werden, wie z. B. Unternehmen, (Bürger-)Stiftungen, Ehrenamt, Freiwilligendienste.

Fazit: Das Programm Soziale Stadt – Investitionen im Quartier wird angesichts der bestehenden

Herausforderungen auch zukünftig eine wichtige Rolle spielen. Das Programm löst Anstoßeffekte für Beteiligung und Investitionen aus. Damit hat es neben der baulichen und sozialen auch eine ökonomische Dimension, die nur selten im Vordergrund steht. Diese gilt es stärker zu kommunizieren. Programme anderer Ressorts müssen verstärkt mit der Sozialen Stadt kooperieren und die Beteiligungsinstrumente noch stärker milieu- und generationenübergreifend ausgebaut werden. Der Quartiersansatz hat sich bewährt, eine Abgrenzung auch im Hinblick auf eine spätere Evaluierung ist wichtig. Aber vor der Quartiersabgrenzung muss eine räumliche Situations- und Bedarfsanalyse stehen. Das Integrierte Entwicklungskonzept ist dabei nicht nur Planungs- und Entwicklungsinstrument, sondern auch ein langfristiges Begleit- und Kommunikationsinstrument – auch für neue Akteure.

## Diskussion

Kann ein Städtebauförderprogramm wie das der Sozialen Stadt eine adäquate Antwort auf die Herausforderungen sein, die auf dem Kongress diskutiert wurden? Diese Frage war Gegenstand der Diskussion. Sie führte schnell zu der umfassenderen Problematik, wo heute gesellschaftspolitische Antworten auf drängende Herausforderungen entstehen können. Soziale Stadtentwicklung ist mit ihrer integrierten und moderierenden Rolle dabei wichtig und notwendig. Das Programm selbst kann vor Ort im Stadtteil wirksam werden und Anstöße geben sowie gute Beispiele implementieren. Es kann allerdings nicht übergeordnete gesellschaftliche Zielvorstellungen, Leitlinien und Rahmenbedingungen ersetzen, für die auch andere Ressorts zuständig sind. In der Diskussion wurden weiterhin spezifischere Einschätzungen hinsichtlich Wirkungsforschung und Evaluationsmöglichkeiten, hinsichtlich des Zusammenhangs von Aufwertung und Verdrängung, hinsichtlich ökonomischer Indikatoren und hinsichtlich der häufigen Verknüpfung von Migration und Benachteiligung ausgetauscht.



## Fazit und Folgerungen

### Welche Themen sind für zukünftige Politikberatung abzuleiten?

In ihrem Schlussfazit zu der Konferenz betonte **Gabriele Sturm** vier Aspekte aus den Referaten und Diskussionen besonders:

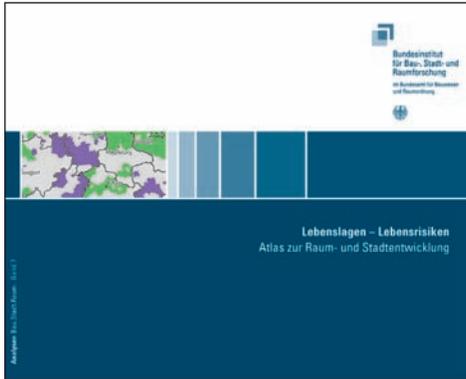
- Die ökonomische Spaltung der Bevölkerung ist vor allem in großen Städten deutlich erkennbar und die diesbezügliche Polarisierung nimmt weiter zu. Das bedeutet noch nicht, dass sich die Gesellschaft in der Gesamtheit der Lebensvollzüge bereits als eine unwiderrufflich gesplaltene wahrnimmt. In Bezug auf die gesellschaftliche Entwicklung stehen derzeit ökonomische Kriterien im Vordergrund – vor sozialen oder kulturellen. Lebensqualität wird jedoch nicht ausschließlich durch Geld gewährleistet. Insofern gilt es andere Befähigungen und Vermögen der Menschen nicht nachhaltig auszublenden und verloren gehen zu lassen.

- Als Entscheidungshilfe werden heute auf allen administrativen Ebenen Monitorings eingesetzt. Technisch bieten sich dafür in jeder Hinsicht weitreichende Möglichkeiten. Umso nachdrücklicher ist

die Problematik der Messbarkeit im Blick zu behalten – egal ob es um eine Komponente im Monitoring oder um den Wert eines Programms geht. Statistische Analysen erfordern gut begründete Interpretationen, um aussagekräftig zu sein. Daneben sind qualitative Analysen, die einem nichtstandardisierten, offenen Konzept folgen, nicht zu vernachlässigen. Solches gilt selbstverständlich auch für jede Evaluation.

- In verschiedenen Darlegungen wurde die Flexibilität von Planungsverfahren oder Programmen betont bzw. eingefordert. Da sich Gesellschaft ständig verändert, brauchen politisches wie Verwaltungshandeln zwar leitende Strukturen, sollten für die Ausgestaltungsmöglichkeiten im Umsetzungsprozess jedoch Alternativen zulassen. Ähnliches gilt in Bezug auf Freiräume für Eigeninitiativen. Das inzwischen allseits beschworene bürgerschaftliche Engagement folgt selten allzu festen Bahnen. Weniger vorausgeplante Aktivitäten zeigen hingegen manchmal ganz neue Wege auf, die durch zu viel Standardisierung nicht verbaut werden sollten.

- In der Neukonzeption der Sozialen Stadt wie auch kommunaler Entwicklungskonzepte tut sich in den letzten Jahren ein neues Konfliktfeld auf: Stadtentwicklung mit privaten Investoren, Stiftungen, Unternehmen. Dies wurde z. B. im Fall von Privatinvestoren im Wohnungsbestand als Problem, jedoch im Fall anvisierter Zusammenarbeit mit privaten Mäzenen für Kultur und Bildung in Zeiten finanzieller Engpässe als zukunftsweisend thematisiert. Auf jeden Fall ist zu fragen: Wessen Interessen werden vertreten? Wer bestimmt letztendlich die konkreten Ausführungen – und damit auch das Stadtbild? Wer ist für die Folgen verantwortlich?



### Lebenslagen – Lebensrisiken. Atlas zur Raum- und Stadtentwicklung

Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 7, Hrsg.: BBSR, Bonn 2012

Der neue Regionalatlas des BBSR richtet den Blick auf Orte und Regionen in Deutschland, die durch besonders gute oder schlechte Lebensumstände gekennzeichnet sind. Welche Kreise und kreisfreien Städte sind schon jetzt mit einer stark schrumpfenden Bevölkerung konfrontiert? Wo ist die Quote der Schulabbrecher besonders hoch? In welchen Regionen ist die hausärztliche Versorgung prekär? Der Atlas beantwortet diese und viele weitere Fragen mit kurzen Texten, Diagrammen und Karten.



### Renaissance der Großstädte.

BBSR-Berichte KOMPAKT 9/2011, Hrsg.: BBSR, Bonn 2011

### Stadtansichten. Befunde der BBSR-Umfrage aus Groß- und Mittelstädten

BBSR-Berichte KOMPAKT 6/2011, Hrsg.: BBSR, Bonn 2011

#### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

#### Bearbeitung/Ansprechpartner

Dr. Gabriele Sturm  
gabriele.sturm@bbr.bund.de  
Antje Walther  
antje.walther@bbr.bund.de

#### Redaktion

Adelheid Joswig-Erfling

#### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

#### Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de

Die BBSR-Berichte KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 1867-0547 (Printversion)

ISBN 978-3-87994-398-2

Bonn, August 2012

#### Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.  
www.bbr.bund.de/BBSR/newsletter