

Grundlagenpapier für die Arbeit des Bündnisses für eine Soziale Stadt in Hessen

Im Bündnis für eine Soziale Stadt Hessen sind zahlreiche Kommunen, Träger der Wohlfahrtspflege, Unternehmen der Wohnungswirtschaft und Verbände zusammengeschlossen. All diese in ihren Tätigkeitsfeldern so unterschiedlichen Organisationen sehen die Notwendigkeit, sich für das Fortbestehen des Programms „Soziale Stadt“ und die dahinterstehende Strategie einzusetzen. Mit ihrem Engagement zeigen die Bündnispartner, dass sie mit Nachdruck an der Fortentwicklung sozialer Stadtteilentwicklung zur Stabilisierung benachteiligter Quartiere in Hessen arbeiten wollen.

Die Mitglieder des Bündnisses haben erkannt, dass soziale Stadtteilentwicklung aufgrund der Herausforderungen sozialräumlicher Ungleichheiten und der verstärkt zu leistenden Integrationsarbeit in den Quartieren eine gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe ist. Gleichzeitig sehen sie Potentiale und Ressourcen, die in den vorwiegend demographisch jungen, durch kulturelle Vielfalt gekennzeichneten Stadtteilen und Wohnquartieren zu finden sind und die mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Aufgabenstellungen entwickelt und genutzt werden sollten. Auf Grundlage der Erfahrungen und Erkenntnisse aus einer mehr als fünfzehnjährigen Programmumsetzung „Soziale Stadt“ vertreten die Bündnispartner nachdrücklich die Position, dass soziale Stadtteilentwicklung über die befristete Intervention eines Städtebauförderprogramms hinaus strukturell zu verankern und als langfristige gemeinsame Strategie von Bund, Land, Kommunen und Stadtteilakteuren zu organisieren ist.

Welche unmittelbaren Erfolge des Programms Soziale Stadt gab es bislang?

Die Erfolge des „Soziale Stadt“-Programms haben in zahlreichen hessischen Kommunen dazu geführt, dass benachteiligte Quartiere städtebaulich aufgewertet und sozialräumlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen bei den Entwicklungsstrategien erfolgreich eingebunden wurden. Unter anderem lassen sich folgende Ergebnisse feststellen:

- Mit Wohnumfeldmaßnahmen und der Schaffung und Erneuerung von sozialer Infrastruktur (Nachbarschaftszentren, Beratungsstellen, Freizeit- und Sportanlagen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Jugendhäuser, Spielplätze) wurden wichtige Grundlagen für mehr Aufenthaltsqualität, nachbarschaftliches Miteinander und für eine bessere Erreichbarkeit von bedarfsgerechten Bildungs- und Beratungsangeboten geschaffen.
- Mit differenzierten Angeboten in Bereichen wie Bildung, Beschäftigung und Integration konnten benachteiligte Bevölkerungsgruppen angesprochen und erreicht werden.
- Bewohnerinnen und Bewohner konnten dazu aktiviert werden, sich ehrenamtlich zu engagieren, Eigenaktivitäten zu entwickeln und Selbsthilfemaßnahmen auf den Weg zu bringen.
- Durch integriertes Handeln und Fördern wurden die Teilhabechancen und Perspektiven insbesondere von jungen Menschen in den Quartieren deutlich verbessert.
- Auf Grundlage abgestimmter Maßnahmen in der Infrastrukturentwicklung und der Arbeits- und Wirtschaftsförderung wurde die lokale Ökonomie vieler Standorte ausgebaut und stabilisiert.
- Die Einbindung von Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern schuf eine (neue) Identifikation mit den von ihnen bewohnten Stadtteilen.
- Stigmatisierte Stadtteile haben ihr Image verbessert.

Welche indirekten Effekte der Sozialen-Stadt-Strategie sind feststellbar?

Im Rahmen des „Soziale-Stadt“-Programms wurden in den Kommunalverwaltungen Organisations- und Steuerungsstrukturen geschaffen, die integrierte, fachübergreifende und sozialraumorientierte Handlungsansätze ermöglichen. Abhängig von der jeweiligen Förderdauer in den einzelnen Kommunen haben sich die aufgebauten Strukturen den Anforderungen angepasst und in der praktischen Umsetzung bewährt.

Der Gebietsbezug des Programms ermöglicht eine strategische Bündelung von weiteren Förderprogrammen und eine Verknüpfung anderer gebietsbezogener Strategien (beispielsweise im Bereich von Bildungspartnerschaften, Jugendhilfe, Lokale Ökonomie, Beschäftigung und Existenzgründungen).

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Förderung von „Soziale-Stadt“-Gebieten eine erhebliche Anstoßwirkung für den Einsatz weiterer öffentlicher und privater Mittel erzeugt.¹

In diesem Zusammenhang begrüßt das Bündnis, die sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene erfolgte deutliche Mittelerhöhung für das Programm Soziale Stadt und die Bereitstellung von Mitteln zur Förderung von Gemeinwesenarbeit im Budget des hessischen Sozialministeriums.

Warum gibt es weiterhin einen dringenden Handlungs- und Unterstützungsbedarf?

Trotz aller erzielten Erfolge werden sich die zentralen Auswirkungen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen auch weiterhin insbesondere in bereits mehrfach belasteten Quartieren in unseren Städten und Gemeinden konzentrieren. Die vordringlichsten gesellschaftlichen Herausforderungen, wie Verbesserung der Integration, Umsetzung der Inklusion, Verbesserung der Bildungschancen, Ausbau von Beschäftigung, Verhindern eines weiteren Voranschreitens sozialräumlicher Segregation und der ökologische Umbau sind hier dauerhaft zu bearbeiten. Für die benachteiligten Stadtteile in Hessen ist daher eine kontinuierliche integrierte Stadtteilentwicklungspolitik notwendig, die den differenzierten Schwerpunktsetzungen und Handlungsnotwendigkeiten gerecht wird. Die betroffenen Stadtteile und ihre BewohnerInnen brauchen eine gleichbleibende politische Aufmerksamkeit, um erreichte Stabilisierungen aufrechtzuerhalten bzw. neue drohende Abwärtsspiralen zu unterbrechen. Die Gründe hierfür sind z.B.:

- die Fluktuation und soziale Veränderung der Bevölkerung in den Quartieren;
- erhöhte Anforderungen an Integrationsleistungen bedingt durch den verstärkten Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund/Fluchterfahrung;
- Mangel an bezahlbarem Wohnraum (mehr Anreize für Sozialen Wohnungsbau erforderlich)
- neue baulich-strukturelle Entwicklungen, die gewonnene und vertraute Strukturen in der Lebens- und Arbeitswelt der Quartiere verändern;
- neue fachpolitische Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Quartiere, wie z.B. die sozialverträgliche Gestaltung der Energiewende im Bereich der Wohnbausanierung;
- die fortdauernde Notwendigkeit,
 - bestehende Stadtteilnetzwerke den sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen und zu erneuern,

¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: BBSR-Forschungsprojekt „Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung“ im Forschungsprogramm „Begleitforschung zum Investitionspakt zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur der Kommunen“. Abschlussbericht Mai 2011. Seite 32 ff.

- stadtteilbezogene Strategien und Partnerschaften in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Integration aufzubauen bzw. zu stabilisieren,
- neue Partner und Ressourcen für die Stadtteilentwicklung zu aktivieren und zu gewinnen;
- aktiviertes BürgerInnenengagement sowie das wieder aufgebaute Vertrauen in Demokratie, in soziales Miteinander oder in Gestaltungsmöglichkeiten bei den BewohnerInnen aufrecht zu erhalten;
- wirkungsvolle Arbeitsstrukturen in den Kommunalverwaltungen und in benachteiligten Stadtteilen implementieren bzw. bereits aufgebaute Strukturen dauerhaft zu stärken.

Dabei sind Kommunen, ihre Stadtteile und deren BewohnerInnen auf die verlässliche Unterstützung von Bundes- und Landesebene angewiesen, um Planungssicherheit bei jeglicher Programmumsetzung zu gewährleisten und den Nachhaltigkeitsansprüchen gerecht zu werden. Eine inhaltliche und finanzielle Kontinuität in der Förderung von benachteiligten Stadtteilen ist daher unbedingt als Gemeinschaftsaufgabe aller Ebenen und Fachbereiche umzusetzen und positive Ansätze wie die Förderung von Gemeinwesenarbeit zu verstärken und dauerhaft abzusichern.

Fazit: Welche Anforderungen richtet das Bündnis an die Landregierung?

- 1 Das Bündnis fordert den Erhalt des Programms „Soziale Stadt“ und dessen Weiterentwicklung zu einer Gesamtstrategie für eine soziale Stadt- und Stadtteilentwicklung.
- 2 Grundlage und Kern einer solchen Gesamtstrategie soll ein angemessen ausgestattetes städtebauliches Investitionsprogramm sein. Aufgrund der Erfahrungswerte und des Bedarfes sollte die Finanzausstattung mindestens auf dem Niveau von 2016 gesichert werden. Entsprechende finanzielle Rahmenbedingungen sind vom Land im Interesse der benachteiligten hessischen Stadtteile beim Bund einzufordern. Zur Durchsetzung dieser Forderung sind zumindest die Bereitstellung einer entsprechenden Komplementärfinanzierung seitens des Landes Hessen sowie ministeriumsübergreifende (Finanzierungs-)Strukturen Voraussetzung.
- 3 Diese Gesamtstrategie muss auf Regierungsebene verbindlich und langfristig festgelegt werden. Alle relevanten Ministerien sind mit einzubeziehen. Hierfür sind für alle Akteure erkennbare Steuerungs- und Koordinierungsstrukturen einzurichten. Das interministerielle Handeln und die Ressourcenabstimmung sollten optimiert werden. Es ist eine interministerielle Fachzusammenarbeit notwendig, beispielsweise in Form eines interministeriellen Steuerungs- und Abstimmungsgremiums zur Strategieentwicklung und Ressourcenbündelung, einer zentralen Koordinierungsstelle für benachteiligte Stadtteile sowie in Form von mit Steuerungskompetenz ausgestatteten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den einzelnen Ministerien. Ein wirkungsvolles integriertes Handeln auf Landesebene wird dann besonders erfolgreich sein, wenn die relevanten Ministerien über eigene Budgets zur Förderung in benachteiligten Quartieren verfügen.
- 4 Mit dem Auslaufen der Förderung der Sozialen Stadt sind bislang geförderte Stadtteile auch vom Zugang zu Partnerprogrammen der „Sozialen Stadt“ abgeschnitten. Doch sind fortlaufende sozial- und fachintegrative Leistungen auch bei den ehemaligen „Soziale Stadt“-Standorten feststellbar, daher wird weiterhin eine fachübergreifende Förderung in diesen Quartieren benötigt, analog der Förderstrategie des Programms „JUGEND STÄRKEN im Quartier“, das alle sozial benachteiligten Quartiere einbezieht. Ausgeförderte Standorte sollten zum einen unter Einhaltung bestimmter Standards ihren Status als „Soziale Stadt“-Standort behalten dürfen. Zum anderen ist in diesen Fällen nicht mehr vorrangig eine Städtebauförderung gefragt, sondern die gezielte und abgestimmte Unterstützung aus den relevanten Ministerien mit der Zuständigkeit unter anderem für Integration, Bildung, Soziales, Jugend und Beschäftigung. Das für die HEGISS zuständige Ministerium (HMUKLV) sollte mit den positiven Erfahrungen einer sozialintegrativen Förderung bei den anderen Ministerien werben.

5 Die Möglichkeit zur parallelen Förderung baulich-investiver und sozial-integrativer Maßnahmen war ein wesentlicher Baustein für den Erfolg des „Soziale Stadt“-Programms und muss daher fortgeführt werden. Wie im Rahmen des Programms „HEGISS - Innovationen“ ist diese Parallelförderung im Sinne eines integrierten Ansatzes als gemeinsame Förderstrategie aller Ministerien zu organisieren. Förderstandards der „Sozialen Stadt“ wie beispielsweise Integriertes Handeln, stadtteilbezogene Handlungskonzepte, Quartiersmanagement und Bewohnerbeteiligung sind in Förderrichtlinien und Fördergrundsätze anderer Landesprogramme, die in benachteiligten Quartieren zum Einsatz kommen, zu integrieren.

6 Neue Landesprogramme sind zwischen den Ministerien vor einer Inkraftsetzung abzustimmen. Die vorhandenen lebenslagen-, zielgruppenbezogenen und integrationspolitischen Förderprogramme sind nach Möglichkeit um einen Sozialraumbezug zu ergänzen (Sozialraum-Mainstreaming) und ggf. ein festgelegtes, anteiliges Budget in Stadtteile mit „Soziale Stadt“- Status zu lenken. Über Querverweise und einen Fördervorhang in den einzelnen Förderrichtlinien könnte dies gewährleistet werden. Insbesondere bei der Programmausgestaltung der Förderperioden des Europäischen Sozialfonds ist darauf zu achten, dass die Bedarfe und Belange benachteiligter Quartiere Berücksichtigung finden.

7 Besonders das Vorhandensein eines Quartiersmanagements hat sich als wichtiges Strukturmerkmal der Förderstrategie bewährt. Damit die Funktion des Quartiersmanagements sich dauerhaft als Standard der Stadtteilentwicklung an möglichst vielen Standorten in Hessen etabliert, sollten bei künftigen Förderungen die Existenz und die Beteiligung eines Quartiersmanagements als Voraussetzungen in den unterschiedlichen Förderrichtlinien stehen. Dies ist sinnvoll, da auch die Förderprogrammsschienen anderer Ministerien von der Arbeit des Quartiersmanagement profitieren. Insofern ist zu prüfen, ob Quartiersmanagement anteilig über Förderprogramme der Ministerien mitfinanziert werden kann oder ein ministeriumsübergreifender Förderpool eine Impulsfinanzierung absichert.

8 Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem „Soziale Stadt“-Programm sind gemeinsam von Land, Kommunen und Stadtteilakteuren zu bewerten und für eine Weiterentwicklung und Nachjustierung der Programmstrategie zu nutzen. Die Landesregierung sollte einen Katalog mit allen derzeitigen Unterstützungsmaßnahmen des Landes für benachteiligte Stadtteile erstellen. Er sollte als Grundlage für die Optimierung, Ergänzung und Weiterentwicklung von fachintegrativen Förderstrategien dienen. Analog dazu sind auch in eine künftige Sozialberichterstattung des Landes der sozialräumliche und stadtteilbezogene Handlungsbedarf sowie alle vorhandenen Interventionsstrategien aufzunehmen.

9 Die gängige Förderarchitektur von Modellprojekten mit ihren kurzen Laufzeiten, vergleichsweise hohem Aufwand für Antragstellung und administrative Abwicklung muss überdacht werden. Bei erfolgreichen ausgeführten Modellvorhaben sollte auch im Interesse des Fördergebers eine Verstetigung und Anschlussfinanzierung gelingen, damit personelle Fluktuationen und ein Vertrauensabbau bei den Zielgruppen nicht den Erfolg nachträglich gefährden. Für den Fall, dass es trotzdem zu Förderunterbrechungen kommt, sollte ein Auffangfonds zur kurzfristigen Absicherung der gefährdeten Projekte eingerichtet werden.

10 Eine in der Regel erforderliche kommunale Ko-Finanzierung scheidet häufig an der zum Teil dramatischen Finanzlage der Kommunen. Im Rahmen von Konsolidierungsprozessen in denjenigen Kommunen, die den „Schutzschirm“ des Landes beantragt haben, besteht die Gefahr, dass aufgrund von Auflagen auch geförderte Maßnahmen und Projekte in benachteiligten Stadtteilen nicht fortgeführt werden können. Daher sollten für den „Schutzschirm“ Ausnahmetatbestände für bestimmte freiwillige Leistungen der Kommunen definiert werden, damit die Gelder aus Landesförderungen der vergangenen Jahre jetzt nicht zu einem Investitionshemmnis werden.