Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
Hamburg University of Applied Sciences

Das Förderprogramm „Soziale Stadt“ – eine sozialwissenschaftliche Perspektive

Beitrag zum Workshop
„Wissenschaftliche Reflexion zum Programm Soziale Stadt"

Prof. Dr. Simon Güntner, HAW Hamburg



Überblick

- Eckpunkte des Programms und kurze Chronologie
  - Vorlauf, Entstehungskontext und institutionelle Lösung
  - Dynamik im Zeitverlauf
  - aktuelle Ergebnisse und Tendenzen

- Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf...

  - Programmtheorie
    - Aktivierung/Beteiligung
    - Zusammenleben/Kohäsion
    - Aufwertung/Quartierseffekte

  - Programmarchitektur
    - Mehr-Ebenen-Politik
    - Städtebauförderung

- Schlussfolgerungen und Ausblick
  - Widersprüchliche Konstruktion zwischen Innovation und Überforderung
  - Programmerfolg durch stimmige institutionelle und politische Einbettung

Eckpunkte des Programms „Soziale Stadt“ I: Ausgangspunkte

Mitte/Ende der 1990er Jahre „schien die Zeit reif“ für soziale Stadtpolitik: zahlreiche Initiativen, u.a. auch in Berlin

Innovation durch Neukomposition von Instrumenten („Puzzling“)

Berlin:

- behutsame Stadterneuerung → Quartiersmanagement
- Stadtentwicklungsplanung → Monitoring Soziale Stadtentwicklung
- Verbindung mit übergeordneten Debatten und Ressourcen (EU „Acquis Urbain“)

Soziale Stadt war und ist Mehrebenenpolitik:

- Berlin: 30.3.1999: Beschluss „Sozialorientierte Stadtentwicklung“
- Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ 1999
- Ab 2000: Einbindung EU Strukturpolitik (aktuell 2014-2020 Zukunftsinitiative Stadtteil II)

Eckpunkte des Programms „Soziale Stadt“ II: Mehrebenenpolitik

Konsequenzen der Mehrebenen-Politik

- Programm muss Ziele auf allen Ebenen bedienen und steht immer in der Pflicht, seinen „zusätzlichen Nutzen“ (für EU: „Europäischer Mehrwert“; Bund: „besonders bedeutsame Investitionen“) nachzuweisen

- Programm muss über temporäre Projekte implementiert werden, kann also prinzipiell keine Dauerstrukturen schaffen

- Vergleichsweise „bescheidener“ Mitteleinsatz (seit 1999: 364 Mio; zum Vergleich: Haushalt Soziales für das Land Berlin 2017: 4 Mrd.!)

Eckpunkte des Programms „Soziale Stadt“ III: Dynamik

Entwicklungen in Berlin (Auswahl):

- Ab 1999: Quartiersmanagement und Monitoring
- 2000: Einführung Quartiersfonds und Verstetigungsansatz
- 2005: Konkretisierung Handlungsfelder, Einführung Interventionsgrade und Differenzierung des Mitteleinsatzes (auf Basis Evaluation 2000 – 2003)
- 2010 – 2013: Aktionsräume Plus – Intensivierung der ressortübergreifenden und Ebenen-übergreifenden Zusammenarbeit in 5 Gebieten („Sozialraumorientierung“)

Entwicklungen auf Bundesebene (Auswahl):

- 2004: Einführung § 171e BauGB „Soziale Stadt“
- 2006 − 2011: Modelvorhaben
- 2011: Zwischenzeitliche Kürzung der Bundesmittel, dann wieder Aufstockung
- 2017-2020 Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ (u.a. Integrationsmanager)
- 2017-2020: Ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt“ (u.a. neue Modellvorhaben)

Entwicklungen auf EU-Ebene (Auswahl):

- Programmphasen (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) mit je eigenen Schwerpunktsetzungen

Aktuelle soziale und ökonomische Entwicklungen und Herausforderungen

- Wohnungsnot
- Gentrifizierung
- Neue Zuwanderung und Raumkonflikte

Eckpunkte des Programms „Soziale Stadt“ IV: Ergebnisse

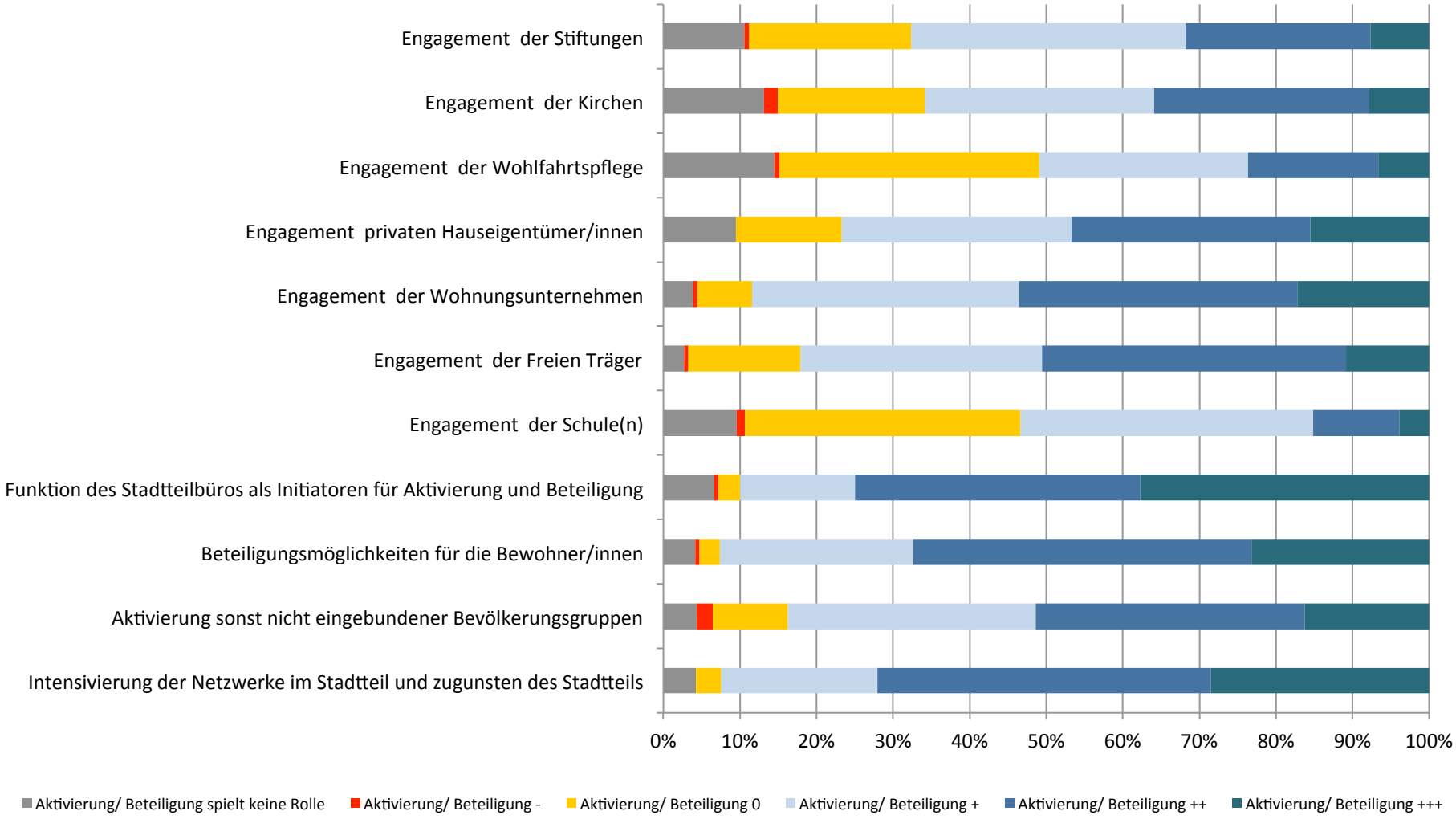
Zwischenevaluierung des Bundesprogramms 2017: zurückhaltend positives Fazit

„Das Programm leistet mit den baulichen Maßnahmen und seinen flankierenden Instrumenten (Integrierte Entwicklungskonzepte, Quartiersmanagement, Verfügungsfonds) einen **sehr wichtigen Beitrag, in sozialstrukturell benachteiligten Quartieren die baulichen Voraussetzungen für soziale und nachbarschaftliche Aktivitäten zu schaffen, die Bewohner zu aktivieren und alle Akteure im Stadtteil zusammenzubringen**. Daraus kann im besten Fall eine kollektive Wirksamkeitserfahrung entstehen, die dann in soziale Kohäsion und Vertrauen übergeht.

Andererseits kann von einer begrenzten staatlichen Sonderförderung **keine zuverlässige Stabilisierung** erwartet werden, vielmehr ist Integration eine gemeinschaftliche Daueraufgabe. Das gilt insbesondere für die Quartiere, auf die neue soziale Herausforderungen (etwa durch neu zu integrierende Bevölkerungsgruppen) zukommen.“

Angesichts seiner begrenzten Möglichkeiten kann festgestellt werden, dass die sozialen Ziele (der Gemeinschaftsinitiative) regelmäßig sehr bzw. zu hoch gesteckt sind.

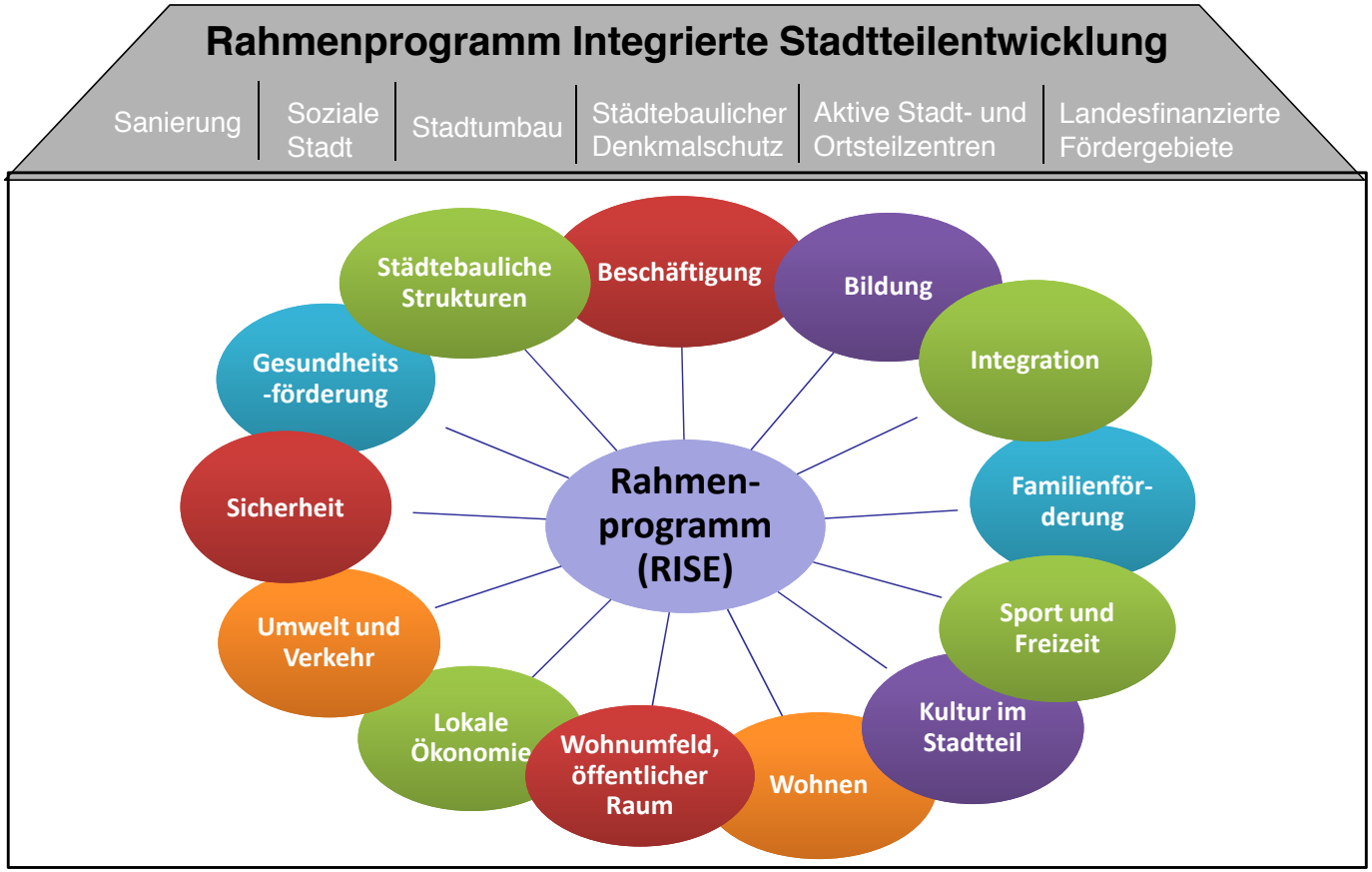
Eckpunkte des Programms „Soziale Stadt“ V: Reichweite (Bsp. Aktivierung/Beteiligung)



Aktivierung durch IHEK, Kommunalbefragung 2015

Eckpunkte des Programms „Soziale Stadt“ VI: Ambivalenzen der Konstruktion (Beispiel RISE Hamburg)

?



Quelle: FHH



Bild: Jörn Hermening/Projektgruppe Bremen Tenever

Sozialwissenschaftliche Perspektiven I: Programmtheorien

Programmtheorie = Implizite und explizite Annahmen über die Verbindung von Input und Output

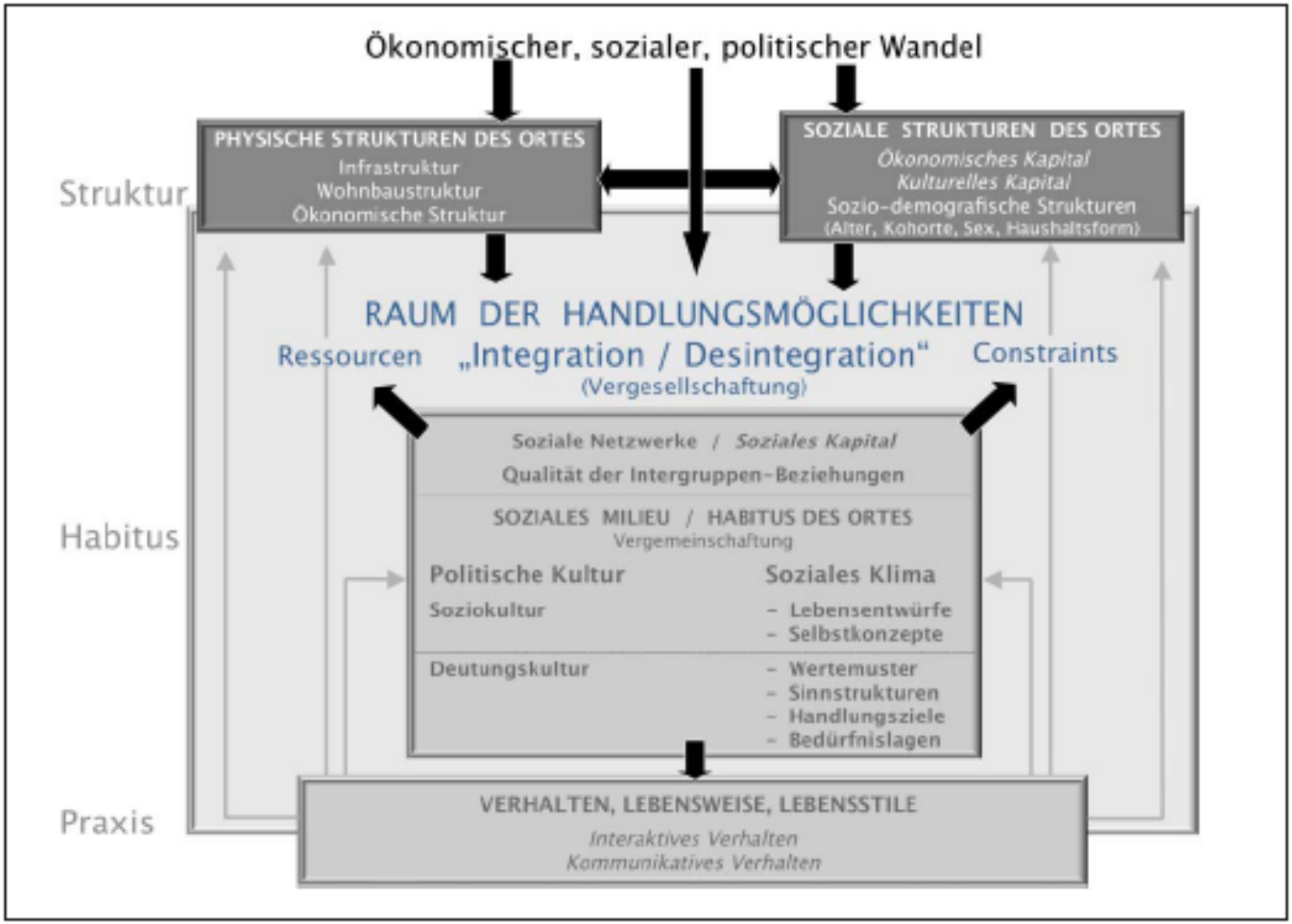
→ Welche Interventionen führen warum zu welchen Veränderungen?

Zielsetzung und Handlungslogik Soziale Stadt Berlin:

„Übergreifende Zielsetzung des Programms Soziale Stadt ist die ganzheitliche Stabilisierung und Potentialentwicklung in Gebieten mit besonderen sozialen Integrationsaufgaben, um **negative Folgen gesellschaftlicher Benachteiligung abzumildern oder zu kompensieren**. Die Maßnahmen der Sozialen Stadt verstehen sich als eine **Interventionsstrategie auf Stadtteilebene**, die mit **partizipativen Formen** alle geeigneten Möglichkeiten nutzt, um:

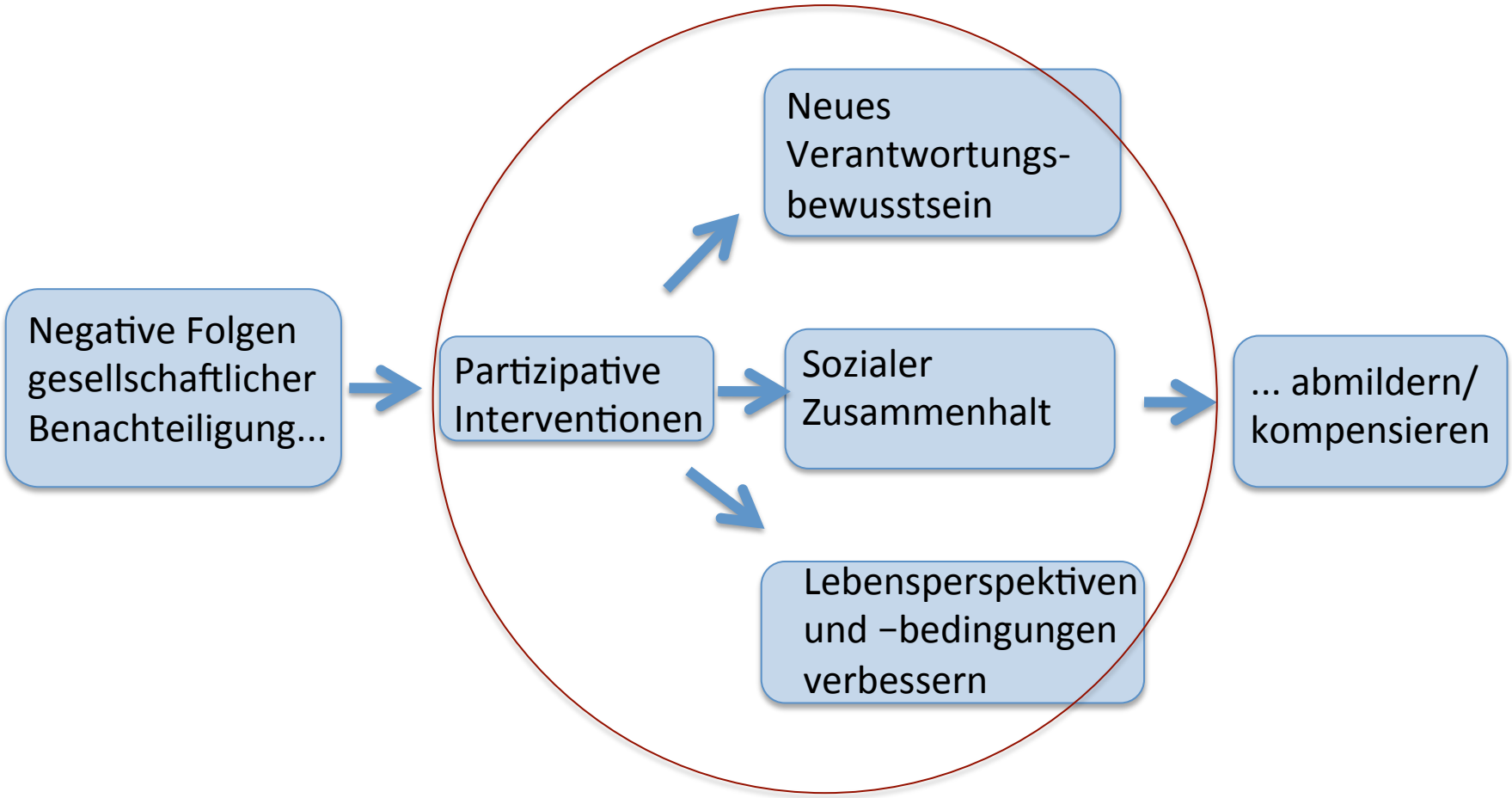
- **neues Verantwortungsbewusstsein** für das Zusammenleben im Stadtteil hervorzubringen;
- den **sozialen Zusammenhalt** eines Quartiers zu stärken, und darüber
- die **Lebensperspektiven und -bedingungen** der dort lebenden Menschen zu verbessern.“

Sozialwissenschaftliche Perspektiven II: Programmtheorie Quartierseffekte („Folgen gesellschaftlicher Benachteiligung“)



Quelle: Jens Dangschat

Sozialwissenschaftliche Perspektiven III: Logikmodell Soziale Stadt



Sozialwissenschaftliche Perspektiven IV: Neues Verantwortungsbewusstsein(?)

Demokratietheoretische Perspektive:

Dient die Beteiligung an einem Programm der Förderung einer demokratischen Gesellschaft?

Pro:

QM als Lernfeld für Demokratie

Aktive Ansprache, auch von nicht Wahlberechtigten

Beteiligung über greifbare Projekte ist motivierend und kann Einstieg in weiteres Engagement sein (div. BBSR Studien)

Kontra:

QM als „Postpolitik“

Inszenierung von Beteiligung, wesentliche Faktoren sind vorentschieden und vorbereitet („Expertokratie“)

Beteiligung dient nur noch der nachträglichen Legitimation (Mössner) und steckt in der „Effizienzfalle“ (Munsch)

(Wie) sind Einflussfaktoren (individuell, strukturell) für Partizipation über Programm erreichbar?

Sozialwissenschaftliche Perspektiven V: Sozialer Zusammenhalt (?)

Sozialtheoretische Perspektive:

Kann das Förderprogramm den sozialen Zusammenhalt im Quartier stärken?

Sozialer Zusammenhalt entsteht u.a. über...

Kontakt (Anerkennung durch Kontakt)

Wie entsteht aus einer Begegnung(smöglichkeit) Verständnis und Anerkennung?

„Begegnungskultur“

Konflikt (Anerkennung durch Auseinandersetzung)

Wie können Konflikte gesellschaftlich produktiv werden?

„Konfliktkultur“

Welchen Beitrag kann das Programm /können die Akteure leisten, um Anerkennungssphären zu schaffen und Konflikte produktiv zu gestalten?

Sozialwissenschaftliche Perspektiven VI: Verbesserung Lebensbedingungen (?)

Integrationstheoretische Perspektive:

Lassen sich auf Quartiersebene über Förderprojekte Lebensbedingungen signifikant verbessern?

Ja:

Der Stadtteil mit seiner sozialen Infrastruktur spielt eine zentrale Rolle in Sozialisation und Alltagsbewältigung, insbesondere für Kinder, Familien, Jugendliche, Arbeitslose und ältere Menschen;

für erwerbstätige Personen nimmt die Bedeutung ab, allerdings zeigt sich hier eine Verbindung in der lokalen Ökonomie

...aber:

Der Stadtteil stellt aber nur eine Meso-Ebene dar, signifikante Einflüsse lieben v.a. auf übergeordneter Ebene, insbesondere

- Prekarisierung durch Wandel von Erwerbsarbeit und Sozialstaat sowie
- (institutionelle) Diskriminierung (durch organisatorische Strukturierung, z.B., Schule, Unternehmen, Polizei etc.)

Kann das Programm die alltagsrelevanten Institutionen mobilisieren und ihre Integrationsleistung stärken?

Sozialwissenschaftliche Perspektiven VII: Programmarchitektur

Die Programmarchitektur ergibt sich aus institutionellem Rahmen (v.a. Städtebauförderung) und ist nicht aus der Problemkonstellation vor Ort abgeleitet

Die lose Kopplung zwischen (komplexen) Problemen, (hohen) Zielen und (bescheidener) Ausstattung/Instrumentierung kann

- als strukturelle Überforderung gedeutet werden (Ziele können nicht erreicht werden)
- als Arroganz der Stadtentwicklungsplanung angesehen werden (und damit Partner vergraulen oder Trittbrettfahrer mobilisieren, z.B. Rückgang Investitionen anderer Ressorts)
- aber auch: Raum für Experimente geben, die sonst nicht entstehen könnten (Bsp. Stadtteilmütter), aber nicht dauerhaft vom Programm getragen werden können

Schlussfolgerungen: Soziale Stadt zwischen „zweitbester Lösung“ und sozialer Innovation

Das Programm kann die avisierten Ziele nicht (alleine) erreichen. Es kann einen Beitrag leisten, die Ausgangssituation zu verbessern. Die einzelnen Projekte sollten als Mittel zum (übergreifenden) Zweck verstanden werden und nicht als Endpunkt (das könnte sich auch in der Bewertung des Erfolgs niederschlagen).

Durch Kleinteiligkeit und Lebensweltorientierung kann das Programm einen wichtigen Beitrag zur Analyse bzw. zum **Verständnis komplexer sozialer Probleme** leisten - und diese sichtbar machen - sowie zum **Aufspüren neuer Lösungen**. Ein Kurzschluss wäre es, die Lösung dann im Rahmen des Programms zu suchen bzw. zu finanzieren (Bsp. Modellvorhaben). Dafür ist es nicht ausgestattet.

M.a.W.: Projekte können hilfreich zur Aktivierung und Beteiligung sein und zur Erprobung neuer Ideen, aber nicht zur Lösung struktureller Probleme.

Ausblick: Sozialtheoretisch informierte Weiterentwicklung der Instrumentierung und Prozessgestaltung

Gerade weil die „Soziale Stadt“ institutionell primär ein Investitions- und Innovationsprogramm ist

... und aus sich selbst heraus keine abschließenden Lösungen anbieten kann...

sollte in der Umsetzung das integrierende und konstruktive Potential von Konflikten nicht ausgeblendet (z.B. durch zu schnelle Fokussierung auf vordergründig konsensuale Projekte) sondern explizit auch methodisch eingesetzt und produktiv gemacht werden.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt
simon.guentner@haw-hamburg.de

