



3.

Heidede Becker

„Besonderer Entwicklungsbedarf“ – die Programmgebiete der Sozialen Stadt

Voraussetzung für den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln – dies gilt damit auch für das Programm Soziale Stadt – ist entsprechend der Empfehlungen im Leitfaden der ARGEBAU die begründete Ausweisung von räumlichen Einheiten als Programmgebieten¹: „Die Städte und Gemeinden haben die Gebietsauswahl vorzunehmen. Als Voraussetzung dafür ist eine übergreifende Darstellung der beabsichtigten Entwicklung im gesamten Gemeindegebiet erforderlich. Diese Darstellung muss auf alle wesentlichen Lebensbereiche eingehen. Für die Fördergebiete ist nachzuweisen, dass sie hinsichtlich ihrer komplexen Defizite deutlich von den Durchschnittswerten abweichen.“ Und zum Verfahren heißt es: „Die Auswahl der Stadtteile ist auf kommunaler Ebene in einem transparenten Verfahren zu regeln und durch das zuständige Vertretungsorgan zu beschließen.“

Die neuen Bundesländer sind in der Befragung mit knapp einem Fünftel an den insgesamt 222 Gebieten des Rücklaufs beteiligt (Tabelle 2). Gut die Hälfte (52 Prozent) der Programmgebiete liegt in Großstädten² mit mehr als 100 000 Einwohnern, davon 21 Prozent in Städten mit über 500 000 Einwohnern. Damit handelt es sich beim Programm Soziale Stadt nicht um ein Großstadtprogramm, wie von manchen vermutet wurde. Bundesweit fast ein Drittel aller Gebiete gehört zu Kommunen mit weniger als 50 000 Einwohnern, in den neuen Bundesländern beträgt dieser Anteil sogar gut die Hälfte.

Gemeindegrößenklassen nach Zahl der Einwohner	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer		Gesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
< 20 000	14	7,7	5	12,2	19	8,6
20 – < 50 000	36	19,9	16	39,0	52	23,4
50 – < 100 000	30	16,6	6	14,6	36	16,2
100 – < 200 000	35	19,3	9	22,0	44	19,8
200 – < 500 000	20	11,0	4	9,8	24	10,8
500 – < 1 000 000	23	12,7	1	2,4	24	10,8
> 1 000 000	23	12,7	–	–	23	10,4
Gesamt	181	100,0	41	100,0	222	100,0

Tabelle 2:

Verteilung der Programmgebiete nach Gemeindegrößenklassen (Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

3.1 Auswahlverfahren

Auswahl und Festlegung der Programmgebiete sind zu allererst ins Ermessen der Städte und Gemeinden gestellt; die kommunalen Vorschläge werden dann durch das Land als mittelvergebender Instanz anerkannt oder abgelehnt. Der „besondere“ Entwicklungsbedarf, der die Aufnahme ins Programm Soziale Stadt begründet, setzt den gesamtstädtischen Vergleich voraus, denn es muss nachgewiesen werden,

¹ Zum Folgenden *ARGEBAU-Leitfaden*, Kap. 4.2, 2. Absatz, siehe Anhang 9.

² Alle Aussagen zu den Städten enthalten teilweise Mehrfachnennungen, da einige Städte mit mehreren Programmgebieten vertreten sind. Dies ist vor allem bei den Stadtstaaten der Fall: Berlin (14 Gebiete), Bremen (11 Gebiete), Hamburg (4 Gebiete).

Abbildung 18:
Aktualisierte Karte des BBR
(Stand 2002)

Bund-Länder-Programm "Die soziale Stadt" und URBAN II - Städte



Am Programm "Die soziale Stadt" teilnehmende Gemeinden mit Anzahl der Maßnahmen (laufend und ruhend), Stand: 2002



U URBAN II - Städte

© BBR Bonn 2002

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank BBR sowie website www.inforegio.cec.eu.int

Das Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" besteht seit 1999. Es gilt Stadt- und Ortsteile, die in ihren sozialräumlichen Strukturen (u.a. Arbeitsplatzangebot, Ausbildungsniveau, Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur) sowie der Qualität der Wohnungen, des Wohnungsumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen. Hinzu kommen Gebiete, die in abgelegenen Gemeinden benachteiligter Regionen liegen oder ehemalige Wohnsiedlungen abgezogener Streitkräfte, die aufgrund ihrer aktuellen Einwohnerstruktur ähnliche Probleme zeigen. Ziel des Programms ist es, dauerhafte Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die Problemgebiete zu selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit einer positiven Zukunftsperspektive machen sollen. Weitere Informationen zum Programm unter: www.sozialestadt.de

URBAN II ist eine Gemeinschaftsinitiative des europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur dauerhaften Entwicklung städtischer Krisengebiete in der Europäischen Union für den Zeitraum 2000 - 2006. Näheres dazu unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_de.htm

dass für die ausgewählten Gebiete im Vergleich zu anderen Stadtteilen ein dringlicherer Handlungsbedarf besteht, ihrer Entwicklung deshalb eine höhere Priorität einzuräumen ist und Ressourcen verstärkt in diese Quartiere zu lenken sind. Dabei sollte das Auswahlverfahren transparent und nachvollziehbar sein, um auch kommunalpolitisch legitimiert werden zu können.

Eine fundierte Auswahl der Programmgebiete erfordert detailliertes kleinräumiges Bestandswissen bezüglich der gesamten Stadt, das allerdings erst in wenigen Kommunen (z.B. Berlin, Essen, Duisburg, Gelsenkirchen, Wiesbaden) durch den Aufbau kontinuierlicher sozialräumlicher Beobachtungs- und Berichtssysteme oder gezielt beauftragte Untersuchungen vorhanden ist³. In vielen anderen Gebieten werden Sozialdaten der amtlichen Statistik zur Begründung der Auswahl herangezogen, wobei aber kleinräumig eher selten Daten zur sozialen Lage verfügbar sind. Außerdem lässt sich mit der Beschreibung sozialräumlicher Differenzierungen auf Basis der amtlichen Statistik nur ein unscharfes Bild zeichnen, das durch qualitative Befunde noch konturiert werden muss⁴.

Die Gebietsauswahl gründet sich für 87 Prozent der Programmgebiete (193 Gebiete) auf Untersuchungsergebnisse: vor allem auf eigens im Vorfeld der Beantragung erarbeitete Gutachten (41 Prozent aller Programmgebiete), Vorbereitende Untersuchungen (37 Prozent), Rahmenplanungen (34 Prozent) und immerhin für 16 Prozent auf Befunde von kleinräumiger gesamtstädtischer Raubeobachtung. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass angesichts der verschärften sozialräumlichen Segregation, der zunehmenden Bedeutung integrativer Stadtteilentwicklung und dem lauter werdenden Ruf – vor allem der Politik – nach Programmevaluation und Controlling der Aufbau von Monitoringsystemen sowie Sozialraum- und Segregationsanalysen noch in weiteren Kommunen an Bedeutung gewinnen werden⁵. Damit könnten auch die Methoden der Gebietsauswahl zunehmend verfeinert werden.

Für eine ganze Reihe von Programmgebieten ergaben sich Auswahl und Zuschnitt aus den Prämissen zu Vorläuferprogrammen, die für fast die Hälfte (109) aller Gebiete eine Rolle spielen. Einige Bundesländer setzen die Mittel aus dem Programm Soziale Stadt gezielt als Ergänzung in bereits bestehenden Fördergebieten ein, beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Niedersachsen, für die eine Festlegung als Sanierungsgebiet Fördervoraussetzung ist. Ein Großteil der nordrhein-westfälischen Programmgebiete gehört z.B. bereits zum 1993 aufgelegten Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Für 40 Prozent aller Programmgebiete gilt, dass sie ganz oder teilweise auch Sanierungsgebiete sind, für acht Gebiete überlagern sich Förderungen aus den Programmen Soziale Stadt und EU-URBAN, und ein gutes Viertel der Gebiete ist gleichzeitig EFRE-Fördergebiet (Ziel 1/Ziel 2).

Auch in manchen Modellgebieten gründet sich die Gebietsauswahl auf vorgeschaltete Untersuchungen. In Berlin wurde für das Kreuzberger Gebiet Kottbusser Tor –

³ Vgl. dazu weiter Kapitel 9.3 „Bedeutung von Evaluierung und Monitoring in der bisherigen Praxis“.

⁴ Hartmut Häußermann und Andreas Kapphau, Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin 1998, S. 28 (Berlin StadtEntwicklung, Bd. 18).

⁵ Vgl. dazu beispielsweise Heiko Geiling, Zum Verhältnis von Gesellschaft, Milieu und Raum. Ein Untersuchungsansatz zu Segregation und Kohäsion in der Stadt, Hannover 2000, S. 11 ff. (Typoskript, agis-texte).

wie für alle Berliner Programmgebiete – die Gebietsauswahl auf die Ergebnisse eines von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1997 in Auftrag gegebenen Gutachtens gestützt; in dieser Sozialstudie ging es darum, „den sozialräumlichen Wandel in der Stadt nach der Vereinigung zu analysieren und problematische Entwicklungen in Teilräumen zu identifizieren“⁶. Die Ergebnisse dieser auf qualitative (Befragung aller 23 Bezirke) und quantitative Methoden (Auswertung der amtlichen Statistik und des Sozialstrukturatlas 1997) gestützten Studie bildeten nicht nur die Grundlage für die Auswahl der ersten Berliner Quartiersmanagement- und Soziale Stadt-Gebiete, sie dienten auch dazu, ein gesamtstädtisches Monitoringsystem zu entwickeln.

Das Modellgebiet Bismarck/Schalke-Nord in Gelsenkirchen wurde bereits 1994 als „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ unter Anwendung von Kriterien wie Bildungschancen, Wohnraumversorgung und Sozialhilfedichte festgelegt. Die Gebietsauswahl fand durch eine 2000/2001 durchgeführte Sozialraumanalyse⁷ nachträgliche Bestätigung. Diese Studie war auf zwei räumliche Ebenen bezogen: einerseits die Analyse der Strukturen und ihrer Entwicklungen im Ruhrgebiet, um die Position der Stadt Gelsenkirchen im Städtetz des Ruhrgebiets zu beschreiben, andererseits die Analyse der innerstädtischen Sozialraumstrukturen in Gelsenkirchen selbst. Die Untersuchungsergebnisse bildeten im Jahr 2001 für die Stadt die Basis für die Auswahl ihres zweiten Gebiets im Programm Soziale Stadt, Gelsenkirchen – Südost.

Für die Auswahl des Gebiets Leipziger Osten stützte sich die Stadt auf den „ämter- und dezernatsübergreifend erarbeiteten Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung“. Als Kriterien für die Auswahl wurden sowohl städtebaulich-strukturelle als auch soziale Befunde und Indikatoren berücksichtigt. Die so genannten Identifikationseinheiten, Räume, von denen angenommen wird, dass sie „von der Mehrzahl der dort lebenden Menschen als ‚mein Stadtteil‘ bezeichnet“ werden, wurden als Begründungshilfe für die Abgrenzung des Programmgebiets herangezogen⁸.

Mehrere Modellgebiete sind bereits im Rahmen von vorlaufenden Programmen gefördert worden, bevor sie ins Programm Soziale Stadt aufgenommen wurden: Für Bremen – Gröpelingen bestand schon vor dem Programmstart Soziale Stadt eine „differenzierte Förderkulisse“, sodass hier erste Bündelungserfolge zu verzeichnen waren⁹. Dies gilt auch für Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord, wo bereits im Rahmen des nordrhein-westfälischen Landesprogramms eine Vielzahl von Projekten entwickelt und durchgeführt wurde. Cottbus – Sachsendorf-Madlow und Schwerin – Neu Zippendorf wurden vorher schon im Rahmen des Programms Weiterentwicklung großer Neubaugebiete (WENG) gefördert, Hannover – Vahren-

⁶ Häußermann/Kaplan, S. 21

⁷ Klaus-Peter Strohmeier, Sozialraumanalyse Gelsenkirchen, stadträumliche Differenzierungen von Lebenslagen und Lebensformen der Bevölkerung, Armut und politischer Partizipation. Materialien und Analysen zur Begründung der Auswahl eines Stadtteils mit besonderem Erneuerungsbedarf. Abschlussbericht, Bochum 2002 (unveröff. Typoskript).

⁸ Christa Böhme und Thomas Franke, Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Leipziger Osten. Endbericht, Berlin 2002, S. 22.

⁹ Thomas Franke und Ulrike Meyer, Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Bremen – Gröpelingen. Endbericht, Berlin 2002, S. 22; bereits vor dem Start kamen verschiedene Programme zum Einsatz: z.B. Gemeinschaftsinitiative URBAN, „Sofortprogramm Innenstadt und Nebenzentren“, „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ (S. 42 f.).

heide, Nürnberg – Galgenhof/Steinbühl, Singen – Langenrain sowie teilweise der Leipziger Osten und Bremen – Gröpelingen im Rahmen von traditioneller Städtebauförderung.

Hinsichtlich der Gebietsabgrenzung fällt in diesem Zusammenhang auf, dass in einem Teil der Fälle die Grenzen des bestehenden Sanierungsgebiets vor Aufnahme in das Programm Soziale Stadt überdacht und modifiziert worden sind, beispielsweise in Bremen und Leipzig; in einem anderen Teil wurden die eher unter siedlungsstrukturellen und funktional-städtebaulichen Aspekten für die baulich-räumliche Sanierung festgelegten Gebietsgrenzen im Zuge der Überleitung in das Programm Soziale Stadt¹⁰ trotz der veränderten Programminhalte nicht korrigiert¹¹.

3.2 Probleme und Potenziale als Auswahlkriterien

Im Schlüssel für die Verteilung der Bundesmittel zum Programm Soziale Stadt auf die Länder sind im Gegensatz zur traditionellen Städtebauförderung soziale Aspekte berücksichtigt, die einen ersten Hinweis auf Kriterien für den „besonderen Entwicklungsbedarf“ geben. Neben der zu je einem Drittel angerechneten Zahl der Gebietsbevölkerung und der Zahl der Wohnungen wurde für die Programmjahre 1999 bis 2000 auch die landesbezogene Arbeitslosenquote zu einem Drittel berücksichtigt¹². Auf Beschluss der Bauministerkonferenz vom 7. und 8. Dezember 2000 verständigten sich Bund und Länder „eilvernehmlich“ auf einen leicht veränderten Verteilungsschlüssel für 2001 und die Folgejahre. Bei diesem Schlüssel kommt zu einem Drittel (= 3/9) ein „Sozial- und Integrationsfaktor“ zum Tragen, der sich „zu 2/9 nach der Arbeitslosenquote und zu 1/9 nach den Integrationsaufgaben“¹³ richtet.

Welche Probleme, aber auch Potenziale gemessen an welchen Indikatoren bieten nun den Anlass, Gebiete als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ auszuweisen? Die Ergebnisse beider Befragungen belegen ein breites Spektrum an vielfach genannten Problemen, die sich in den Programmgebieten überlagern (Abbildung 19). Nicht überraschend werden Probleme im baulich-städtebaulichen Bereich wie Modernisierungsrückstand und Desinvestition bis hin zu Verfall sowie Wohnumfeldmängel am häufigsten genannt. Es folgen Defizite der sozialen und kulturellen Infrastruktur, der Nahversorgungsangebote und der öffentlichen Räume.

¹⁰ Im Fall von Hannover – Vahrenheide als eine Überleitung in ein Sanierungskonzept, das ein „integriertes Verfahren zur sozialen Erneuerung“ einschließt (*Geiling und andere*, Begleitende Dokumentation, S. 1).

¹¹ *Geiling und andere*, Begleitende Dokumentation, S. 93: „Die von der Stadt vorgenommene Gebietsabgrenzung ist entsprechend der baulich notwendigen Modernisierungsmaßnahmen sinnvoll, nicht jedoch den Zusammenhalt im Stadtteil zu stärken und alltägliche Abgrenzungen zu überwinden.“ Vgl. dazu auch *Marie-Therese Krings-Heckemeier, Meike Heckenroth und Stefan Geiss*, Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, Singen-Langenrain. Endbericht, Berlin 2002, S. 20: „Die ursprünglich geplante Gebietsabgrenzung wurde nicht verändert.“

¹² Hierzu und zum Folgenden *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Peter Götz, Dr.-Ing. Dietmar Kansy, Dirk Fischer (Hamburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/6085*, Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Bewährungsphase und seine Zukunftsperspektiven für die Städte und Gemeinden, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/7459 vom 14.11.2001, S. 14 ff.

¹³ „Für den Faktor ‚Integrationsaufgabe‘ ist die landesbezogene Zahl der Ausländer maßgeblich“, ebenda, S. 16.

Darüber hinaus werden das Fehlen von Einrichtungen und Angeboten im sozialstrukturellen Bereich, unter anderem hinsichtlich Arbeit und Beschäftigung, sowie Konflikte im Zusammenleben beklagt. Bei den Potenzialen und Ressourcen, die den Programmgebieten zugeschrieben werden (Abbildung 20), wird ebenfalls vor allem der baulich-städtebauliche Bereich angeführt, beispielsweise Instandsetzungs- und Modernisierungsmöglichkeiten, Entwicklungs- und Gestaltungspotenziale der Grün- und Freiflächen; doch wurden für immerhin auch etwa die Hälfte der Gebiete die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung, Ausbauchancen für die Lokale Ökonomie und der sozialkulturellen Infrastruktur genannt.

Abbildung 19:

Probleme in den Programmgebieten (n=222, Mehrfachnennungen; Erste und Zweite Befragung – Difu 2000/2001 und 2002)*

* Fragen nach Problemen in den Programmgebieten sowie nach Zielen für die Maßnahmen bildeten den Schwerpunkt der ersten Befragung, wurden für die neu einbezogenen Gebiete des Programmjahres 2001 aber auch im Rahmen der zweiten Befragung gestellt.



Deutsches Institut für Urbanistik

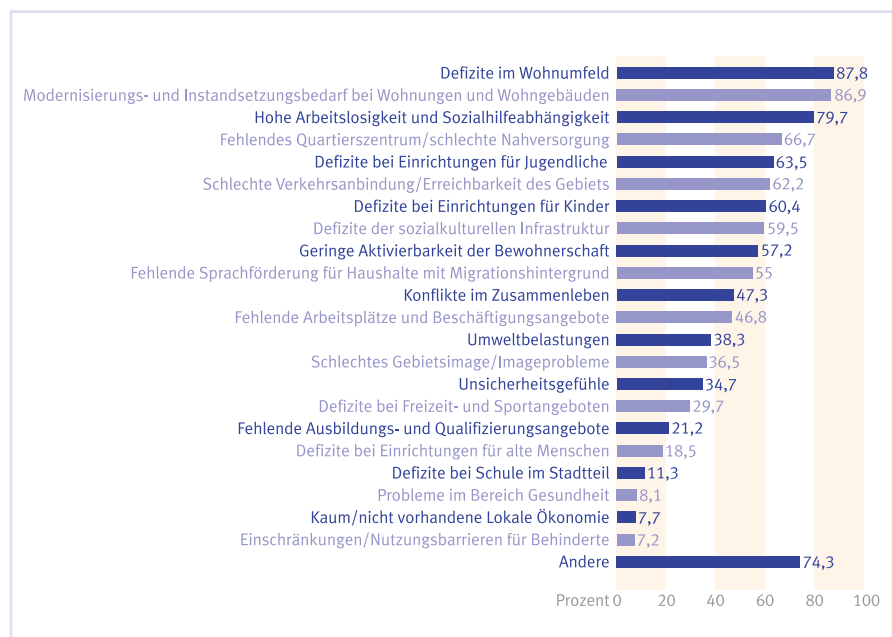


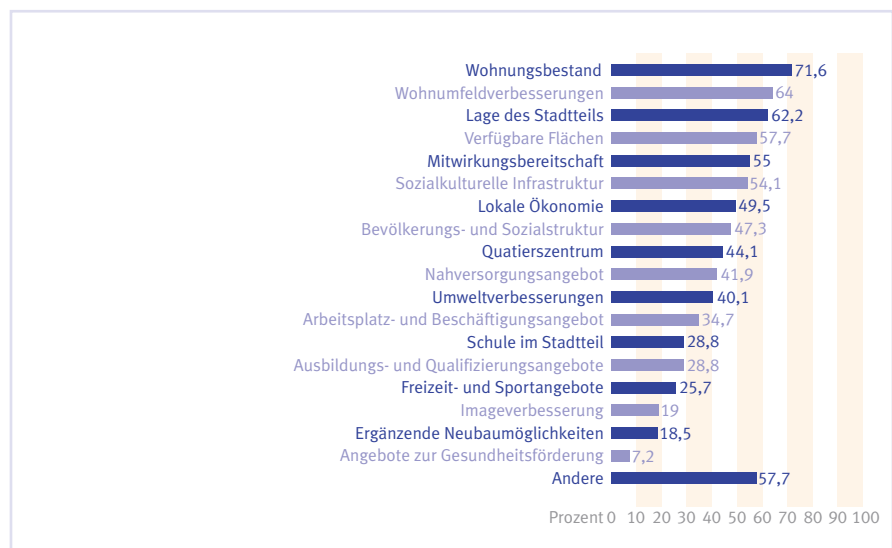
Abbildung 20:

Ressourcen und Potenziale in den Programmgebieten (n=222, Mehrfachnennungen; Erste und Zweite Befragung – Difu 2000/2001 und 2002)*

* Fragen nach Ressourcen und Potenzialen in den Programmgebieten sowie nach Zielen für die Maßnahmen bildeten den Schwerpunkt der ersten Befragung, wurden für die neu einbezogenen Gebiete des Programmjahres 2001 aber auch im Rahmen der zweiten Befragung gestellt.



Deutsches Institut für Urbanistik



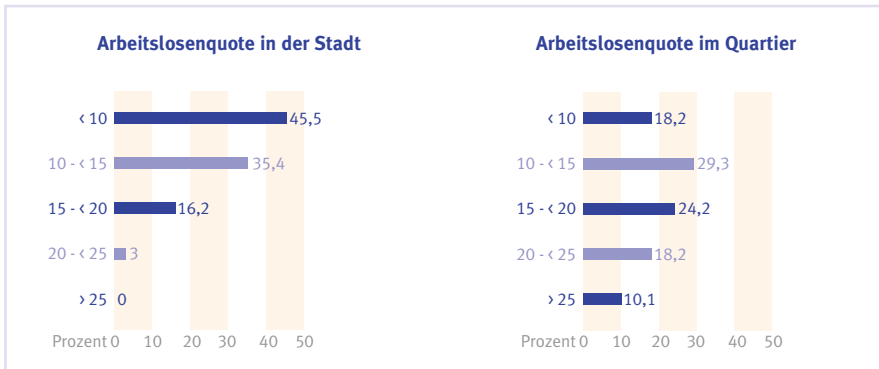



Abbildung 21: Arbeitslosenquote in Stadt und Quartier (n=99; Zweite Befragung – Difu 2002)

 Deutsches Institut für Urbanistik

Die Bevölkerung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt ist durch Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit – und dies sind die zentralen Auswahlkriterien für die Stadtteile – stärker als die der jeweiligen Gesamtstadt geprägt. Es handelt sich teilweise um Stadtteile, die weitgehend vom Erwerbsleben abgekoppelt sind. Die Programmgebiete in Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und im Saarland weisen die durchschnittlich höchsten Arbeitslosenquoten auf. Im Vergleich zwischen Quartier und Gesamtstadt¹⁴ wird der „besondere Entwicklungsbedarf“ hinsichtlich dieses Indikators offensichtlich: in mehr als der Hälfte der Quartiere (53 Prozent) beträgt die Arbeitslosenquote 15 und mehr Prozent, dagegen weisen nur 19 Prozent der einbezogenen Gesamtstädte eine Arbeitslosenquote von 15 und mehr Prozent auf (Abbildung 21).

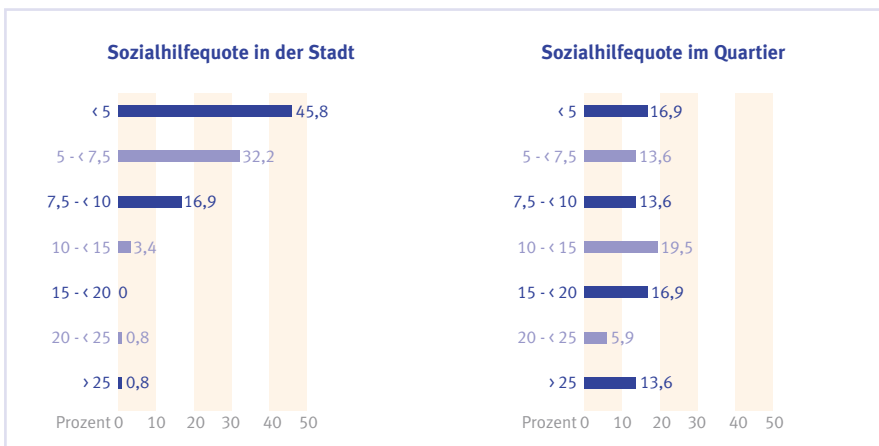



Abbildung 22: Sozialhilfequote in Stadt und Quartier (n=118; Zweite Befragung – Difu 2002)

 Deutsches Institut für Urbanistik

Was Sozialhilfeabhängigkeit betrifft, ist auffällig, dass Programmgebiete in den alten Bundesländern deutlich massiver betroffen sind als die in den neuen. Die Programmgebiete in den Ländern Niedersachsen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein rangieren auf den vorderen Rängen. Hinsichtlich der Sozialhilfequoten wird die besondere Belastung der Programmgebiete gegenüber dem gesamtstädtischen Durchschnitt ebenfalls deutlich bestätigt: Quoten von unter fünf Prozent weisen 46 Prozent der Städte auf, aber nur 17 Prozent der Quartiere. Umgekehrt

¹⁴ In die Vergleiche der Indikatorenprägung zwischen Quartier und Gesamtstadt wurden nur die Programmgebiete einbezogen, bei denen sowohl für das Quartier als auch für die Gesamtstadt Angaben gemacht werden konnten.

verhält es sich bei den höheren Quoten von zehn Prozent und mehr; hier beträgt der Anteil der Städte nur fünf Prozent, von den Quartieren dagegen weisen mehr als die Hälfte (58 Prozent) solche Quoten auf.

Tabelle 3:
Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten (Quartier) im Ländervergleich (Zweite Befragung – Difu 2002)

	Arbeitslosenquote				Sozialhilfequote			
	Minimum	Maximum	Mittelwert	n	Minimum	Maximum	Mittelwert	n
Baden-Württemberg	4,8	20,0	9,4	4	2,8	55,0	20,3	9
Bayern	3,2	18,1	8,6	12	2,4	31,0	8,5	16
Bremen	k.A.	k.A.	k.A.	–	18,0	18,0	18,0	1
Hamburg	9,0	12,9	10,7	3	14,0	21,0	17,0	3
Hessen	7,1	25,8	13,5	7	5,8	23,3	15,4	13
Niedersachsen	8,8	35,0	19,9	13	6,4	57,9	23,4	20
Nordrhein-Westfalen	6,8	32,0	16,8	16	4,3	28,1	12,5	25
Rheinland-Pfalz	12,2	18,8	14,4	5	6,6	53,9	18,8	7
Saarland	13,3	29,0	19,9	5	2,9	25,1	10,1	9
Schleswig-Holstein	18,0	31,0	23,7	6	14,8	28,2	20,2	7
Berlin	7,7	20,0	13,8	14	11,9	11,9	11,9	1
Gesamt alte Bundesländer	3,2	35,0	15,3	85	2,4	57,9	15,7	111
Brandenburg	18,1	18,1	18,1	1	5,5	10,0	7,8	2
Mecklenburg-Vorpommern	9,1	20,5	15,7	7	3,0	50,0	19,3	3
Sachsen	15,3	20,0	18,5	4	3,0	7,5	5,2	4
Sachsen-Anhalt	17,4	27,9	22,5	4	3,2	10,0	7,2	4
Thüringen	6,9	27,0	18,2	5	3,3	5,0	4,3	3
Gesamt neue Bundesländer	6,9	27,9	18,2	21	3,0	50,0	8,5	16
Gesamt	3,2	35,0	15,9	106	2,4	57,9	14,8	127

In der Regel bildet die Kumulierung der Befunde zu Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Sozialhilfe den Schwerpunkt für die Begründung der Gebietsauswahl, in einzelnen Fällen noch ergänzt um Bevölkerungsrückgang sowie um qualitative Merkmale wie Negativimage, soziale Konflikte, Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit, Vereinsamung und Unsicherheitsgefühle.

Für ein Drittel aller Programmgebiete (72 Gebiete) wurden Leerstandsquoten gemeldet, wobei dieses Problem ganz offensichtlich und nicht unerwartet in den neuen Bundesländern (in 83 Prozent aller Gebiete) häufiger auftritt als in den alten (21 Prozent)¹⁵. In mehr als einem Fünftel der Programmgebiete in den neuen Bundesländern liegt der Leerstand in den Quartieren bei über 20 Prozent und reicht teilweise bis zu 40 Prozent. Allerdings ist dies deutlich auch ein Problem in den alten Bundesländern, denn zwei Drittel der Programmgebiete mit den höchsten Leerstandsquoten liegen dort¹⁶.

In den alten Bundesländern spielen bei der Gebietsauswahl offenbar auch überdurchschnittlich hohe Anteile von Haushalten mit Migrationshintergrund – teilweise bis über 50 Prozent – eine Rolle.

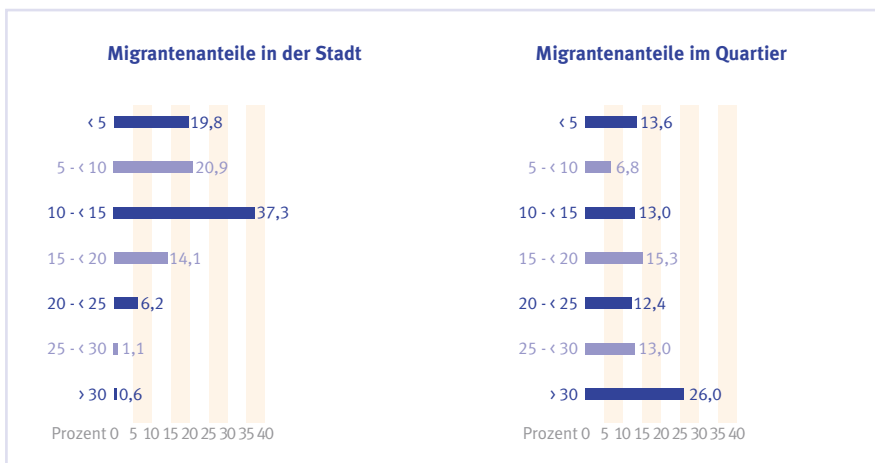


Abbildung 23:

Anteil der Migrantinnen und Migranten in Stadt und Quartier (n=177; Zweite Befragung – Difu 2002).



Deutsches Institut für Urbanistik

Bei den Programmgebieten der Sozialen Stadt handelt es sich hinsichtlich ihrer Bevölkerungsstruktur um relativ junge Quartiere. Die durchschnittlichen Anteile von jungen Menschen (bis 18 Jahre) in den Quartieren weichen deutlich vom gesamtstädtischen Durchschnitt ab; während ein höherer durchschnittlicher Kinder- und Jugendlicheranteil von einem Fünftel und größer nur für zwölf Prozent der einbezogenen Gesamtstädte gemeldet wird, weisen 55 Prozent der Quartiere solche Anteile auf (Abbildung 24). Umgekehrt gibt es in den Stadtteilen überproportional weniger alte Menschen (Abbildung 25).

¹⁵ Allerdings konnten nur für 32 Prozent aller Gebiete und für 22 Prozent der Städte Leerstandsquoten genannt werden; vgl. Abbildung 102. in Kapitel 9.

¹⁶ Dabei handelt es sich um die Gebiete: Augsburg – Oberhausen-Nord (50 Prozent) in Bayern, Koblenz – Am Luisenturm (43 Prozent) und Kaiserslautern – Am Kalkofen (31 Prozent) in Rheinland-Pfalz, Delmenhorst – Wollepark (40 Prozent), Stade – Altländer Viertel (37 Prozent), Fallingb. – Wohngebiet Weinberg (31 Prozent) und Northeim – Südstadt (30 Prozent) in Niedersachsen, Wittenberge – Jahnschulviertel (40 Prozent) in Brandenburg, Zwickau – Eckersbach (40 Prozent) in Sachsen, Wolfen – Nord in Sachsen-Anhalt (33 Prozent) sowie Sondershausen – Hasenholz-Östertal (33 Prozent) in Thüringen.

Tabelle 4:

Anteil der Migrantinnen und Migranten (Quartier) im Ländervergleich (Zweite Befragung – Difu 2002)

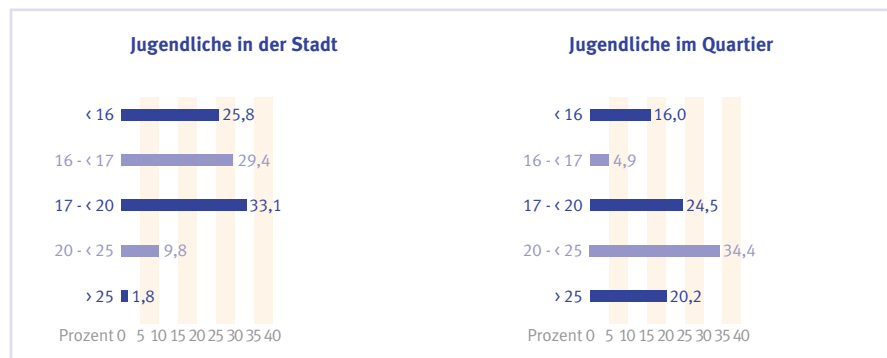
	Anteil der Migrantinnen und Migranten			
	Minimum	Maximum	Mittelwert	n
Baden-Württemberg	17,1	46,0	31,3	12
Bayern	3,4	45,0	22,6	26
Bremen	12,9	52,1	27,6	11
Hamburg	19,5	31,0	26,5	3
Hessen	7,3	52,0	28,3	15
Niedersachsen	2,2	51,3	23,6	20
Nordrhein-Westfalen	10,0	57,2	26,1	33
Rheinland-Pfalz	3,4	40,4	18,7	11
Saarland	5,2	29,7	16,1	10
Schleswig-Holstein	6,0	28,3	19,8	7
Berlin	7,6	55,2	29,2	13
Gesamt alte Bundesländer	2,2	57,2	24,8	161
Brandenburg	2,1	5,0	3,7	3
Mecklenburg-Vorpommern	1,6	11,7	3,8	7
Sachsen	0,6	27,0	5,2	8
Sachsen-Anhalt	1,8	8,2	3,5	6
Thüringen	2,4	4,0	3,4	3
Gesamt neue Bundesländer	0,6	27,0	4,1	27
Gesamt	0,6	57,2	21,8	188



Deutsches Institut für Urbanistik

Abbildung 24:

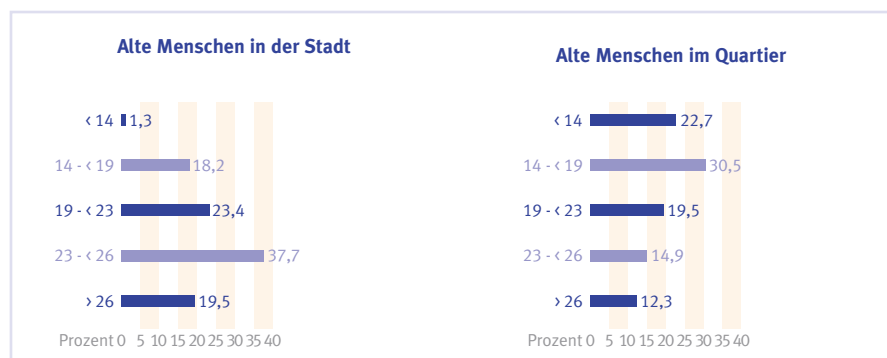
Anteile von Kindern und Jugendlichen (bis zu 18 Jahre) in Stadt und Quartier (n=163; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Abbildung 25:

Anteile von alten Menschen (über 60 Jahre) in Stadt und Quartier (n=154; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

3.3 Zuschnitt der Programmgebiete

Bereits im Rahmen der traditionellen Städtebauförderung spielten und spielen die Größe und der Zuschnitt der Gebiete eine besondere Rolle für die Programmumsetzung, wobei Fragen der Finanzierbarkeit und der zügigen Durchführung im Vordergrund stehen. Letzterem entsprechend war der Zuschnitt der Sanierungsgebiete mit bundesweit durchschnittlich 10,6 Hektar (1984) relativ klein¹⁷. Dagegen sind die Programmgebiete der Sozialen Stadt mit durchschnittlich 126 Hektar zwölfmal so groß, ein Hinweis darauf, dass der stärker an integrierten Konzepten orientierte Stadterneuerungsansatz auch Veränderungen von Gebietsauswahl und -zuschnitt zur Folge hat. Eine Betrachtung der Stadtteile nur nach siedlungsstrukturellen, räumlich-funktionalen Aspekten reicht nicht mehr aus.

Dabei schwankt die Größe der für die Soziale Stadt ausgewählten Gebiete nach ihrer Fläche beträchtlich; sie reicht von 1 061 Hektar (Hagen – Vorhalle in Nordrhein-Westfalen) bis zu einem Hektar (Rostock – Schmarl und Schwabach – Schwalbenweg). Die mit Abstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt von 126 Hektar größten Gebiete hat das Land Nordrhein-Westfalen mit einem Durchschnittswert von 287 Hektar ausgewiesen, gefolgt von Niedersachsen (255 Hektar) und Sachsen-Anhalt (187 Hektar). Die durchschnittlich kleinsten Programmgebiete finden sich in Rheinland-Pfalz (32 Hektar), Mecklenburg-Vorpommern (43 Hektar) und Berlin (63 Hektar). Die Länder Baden-Württemberg und Bayern haben mit dem Programmjahr 2001 deutlich größere Gebiete ausgewiesen, während sie noch bei der ersten Befragung auf den Plätzen 1 und 2¹⁸ der Rangliste mit den durchschnittlich kleinsten Programmgebieten rangierten.

Im Hinblick auf die Einwohnerzahl werden in der Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf in Nordrhein-Westfalen¹⁹ mit Hinweis auf Diskussionen in Großbritannien über die „Idealgröße“ von Gebieten für integrierte und bewohnergetragene Stadtteilerneuerungskonzepte eine „Mindestgröße“ von 5 000 und eine „Höchstgröße“ von 25 000 Einwohnern vorgeschlagen. In diesem Rahmen liegt auch die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Programmgebiete; sie beträgt 8 415 Einwohner mit leichten Differenzen zwischen alten (8 225) und neuen (9 260) Bundesländern²⁰; darin spiegelt sich der höhere Anteil von Großsiedlungen in den neuen Bundesländern. Mit durchschnittlich 13 700 Einwohnern liegen die Programmgebiete in Sachsen-Anhalt an der Spitze, gefolgt von Nordrhein-Westfalen und Berlin. Die Gebiete mit der durchschnittlich geringsten Einwohnerzahl (rund 3 700 Einwohner) liegen in Niedersachsen, danach kommen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

¹⁷ Rainer Autzen, Heidede Becker, Rudolf Schäfer und Elfriede Schmidt, Erfahrungen mit der Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz – Perspektiven der Stadterneuerung, Bonn-Bad Godesberg 1986, S. 51 f. (Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 02.036).

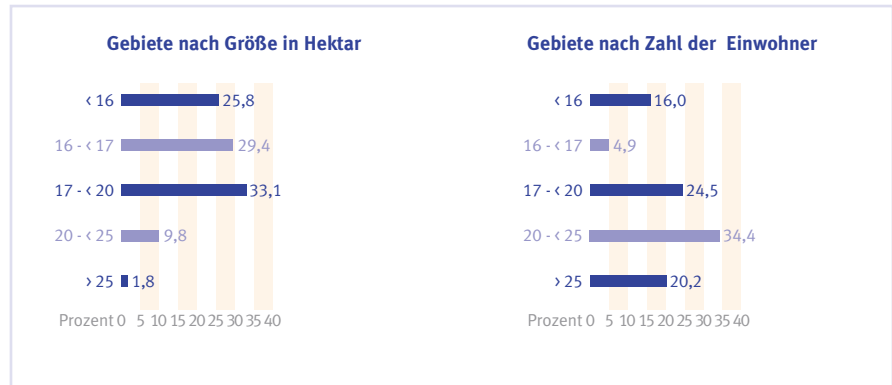
¹⁸ Baden-Württemberg mit durchschnittlich 35 Hektar großen Gebieten auf Rang 1 (heute beträgt die durchschnittliche Größe 90 Hektar), Bayern mit ursprünglich 39 Hektar auf Rang 2 (heute 116 Hektar).

¹⁹ Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund 2000, S. 16 (ILS Schriften, Bd. 166).

²⁰ Gegenüber der ersten Befragung 2000/2001 haben sich die Größenordnungen angeglichen. Vorher gab es zwischen alten Bundesländern mit im Mittel rund 8 400 Bewohnern und neuen Bundesländern mit durchschnittlich 11 600 Bewohnern eine erheblich höhere Differenz.

Abbildung 26:

Größe der Programmgebiete (Hektar: n=209; Einwohner: n=207; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle 5:

Größe der Programmgebiete im Ländervergleich (Zweite Befragung – Difu 2002)

	Größe (Hektar)				Größe (Einwohner)			
	Minimum	Maximum	Mittelwert	n	Minimum	Maximum	Mittelwert	n
Baden-Württemberg	5	518	90	14	531	16 379	4 706	13
Bayern	1	930	116	26	51	95 367	8 574	27
Berlin	15	103	63	14	4 404	19 636	12 020	14
Bremen	7	354	129	11	890	25 478	8 863	11
Hamburg	40	140	93	4	7 124	13 400	10 675	3
Hessen	10	352	80	17	1 940	13 994	6 364	16
Niedersachsen	4	255	56	22	797	10 312	3 721	21
Nordrhein-Westfalen	8	1 061	287	32	1 216	40 693	13 289	33
Rheinland-Pfalz	2	140	32	11	293	27 000	5 462	12
Saarland	20	334	165	12	1 657	10 514	5 621	12
Schleswig-Holstein	17	408	108	7	1 467	20 185	6 858	7
Gesamt alte Bundesländer	1	1 061	128	170	51	95 367	8 225	169
Brandenburg	24	235	102	8	1 950	17 730	9 309	8
Mecklenburg-Vorpommern	1	70	43	8	3 700	12 567	6 947	7
Sachsen	22	352	112	9	994	28 891	6 955	9
Sachsen-Anhalt	32	346	187	8	3 149	28 899	13 668	8
Thüringen	30	445	146	6	2 349	22 825	9 575	6
Gesamt neue Bundesländer	1	445	116	39	994	28 899	9 260	38
Gesamt	1	1 061	126	209	51	95 367	8 415	207



Deutsches Institut für Urbanistik

Die erhebliche Bandbreite in der Bevölkerungszahl wird besonders augenfällig, wenn man sich beispielsweise die kleinsten Gebiete (Schwabach – Schwalbenweg mit nur 51 Einwohnern oder Am Luisenturm in Koblenz mit 293 Einwohnern) und die größten (München – Mittlerer Ring mit 95 000 Einwohnern, Dortmund – Nördliche Innenstadt mit rund 54 000 und Flingern/Oberbilk in Düsseldorf mit 41 000 Einwohnern) vor Augen führt. Bei den bevölkerungsreichsten Gebieten mit mehr als 25 000 Einwohnern fallen einerseits große gründerzeitliche Altstadtquartiere auf (z.B. Leipziger Osten, Köln – Kalk, Bremen – Gröpelingen), andererseits die Plattenbausiedlungen Ostdeutschlands (Halle – Neustadt, Berlin – Marzahn, Dresden – Prohlis).

Manche Städte und Gemeinden haben sehr große Areale mit einer Vielzahl von Teilräumen ausgewiesen, innerhalb derer teilweise auch „soziale Brennpunkte“ oder „Probleminseln“ deklariert werden. So wurde für das Modellgebiet Bremen – Gröpelingen im Dezember 2000 durch den Stadtteilbeirat beschlossen, die Programmumsetzung im Stadtteil „auf besonders benachteiligte Bereiche (Fokusgebiet)“ zu konzentrieren²¹. Im Leipziger Osten geht es ebenfalls darum, die Programmumsetzung auf „Kernbereiche“ im Gebiet zu fokussieren²².

In anderen Kommunen scheint dagegen eher der Blickwinkel der im Wesentlichen investiv ausgerichteten Städtebauförderung die Sicht bestimmt zu haben²³. Sehr kleine Gebiete, deren Zuschnitt sich fast ausschließlich am Investitionsvolumen der baulich-städtebaulichen Maßnahmen orientiert, stehen aber eher quer zu Erfordernissen der Sozialen Stadt. Dadurch wird beispielsweise erschwert, Potenziale des Umfelds zur Förderung der Lokalen Ökonomie oder benachbarte Infrastruktur in Entwicklungs- und Nutzungskonzepte einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund wird z.B. in der nordrhein-westfälischen Evaluationsstudie für eine „erweiterbare flexible Gebietsabgrenzung“²⁴ oder auf dem Impulskongress zum Integrativen Handeln für die Berücksichtigung von „Ergänzungsgebieten“ plädiert, die „institutionell abgesichert“ werden sollten²⁵. Diese Gebiete sind funktional und räumlich mit dem Programmgebiet verbunden und bieten für die Umsetzung der Strategien und Maßnahmen „Unterstützungspotenzial“.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, inwieweit die kommunalen Ansprechpartner für die Stadtteile Auswahl und Zuschnitt ihres Programmgebiets als räumlich und sachlich „richtig“ ansehen. Bei den Modellgebieten wurde die Schwierigkeit der Programmumsetzung für jene Gebiete hervorgehoben, in denen zwei relativ eigenständige Quartiere zu einem Gebiet zusammengefasst worden waren: Gelsenkirchen (Bismarck und Schalke-Nord), Hamburg – Lurup (Flüsseviertel und Lüdersring/Lüttkamp) und die Innenstadt Neunkirchen mit der Inhomogenität von Unterstadt und Oberstadt.

²¹ Franke/Meyer, S. 22.

²² Böhme/Franke, Programmbegleitung, S. 22.

²³ Beispielsweise hinsichtlich des Modellgebiets Singen – Langenrain, bei dem die Stadt „Fördermittel für Investitionen nur auf einige Grundstücke begrenzen ... und die privaten Grundstücke in direkter Wohnnachbarschaft nicht mit einbeziehen“ wollte. „Diese ‚künstlich enge‘ Begrenzung wurde im Verlaufe des Entwicklungsprozesses mehrfach in Frage gestellt, da eine weitere Fassung des Gebietes im Hinblick auf die sozialen Belange zweckmäßiger wäre...“ (Krings-Heckemeier/Heckenroth/Geiss, S. 20).

²⁴ Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Analyse der Umsetzung, S. 18.

²⁵ Spiegel, Integrativ, kooperativ, aktivierend, S. 33.

Abbildung 27:

Leipziger Osten (vom Baualter gemischtes, teilweise gründerzeitliches Quartier)
(Foto: Stadt Leipzig/Mai)

**Abbildung 28:**

Nürnberg – Galgenhof/Steinbühl (Altbauquartier)
(Foto: Bischof + Broel KG, Nürnberg, Luftbild Nr. 2001-902-CR-B-43)





Abbildung 29:
Schwerin – Neu Zippendorf (Plattenbau-
siedlung der Siebzigerjahre)
(Foto: Stadt Schwerin)



Abbildung 30:
Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord
(Altbauquartier mit dem abgeräumten
Zechengelände Consolidation)
(Foto: Stadt Gelsenkirchen, Amt für Stadt-
entwicklung und Wirtschaftsförderung)

Danach befragt, ob die jeweilige Gebietsabgrenzung als „richtig“ oder „falsch“ beurteilt wird, wurde der Gebietszuschnitt für jene 201 Gebiete, für die Antworten vorliegen, in 157 Fällen (78 Prozent) als „richtig“ bestätigt, vor allem, weil die zentralen Problemschwerpunkte räumlich einbezogen seien. Für 33 Programmgebiete (16 Prozent) lautet die Einschätzung „falsch“, unter anderem, weil die Gebietsumgebung und dadurch für den Stadtteil wichtige Infrastruktur nicht berücksichtigt worden seien. Für elf Gebiete (fünf Prozent) wurde mit „unentschieden“ („teils/teils“) geantwortet. Es fällt auf, dass in Schleswig-Holstein (für mehr als die Hälfte der Gebiete) und Niedersachsen (rund ein Viertel) die größte Skepsis hinsichtlich der Richtigkeit von Gebietsabgrenzungen besteht.

3.4 Typisierung und Bedeutung der Programmgebiete für die Gesamtstadt

Die Gebiete der Sozialen Stadt der Programmjahre 1999, 2000 und 2001 sind auf den ersten Blick äußerst heterogen; verbindendes Merkmal ist in erster Linie eine gegenüber der Gesamtstadt überdurchschnittliche Problemdichte. Zwei Gebiestypen werden schon länger als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ identifiziert: zum einen verdichtete – häufig gründerzeitliche, auch altindustrialisierte – Altbaugebiete, manchmal auch mit einem vielfältigen Nebeneinander kleinteiliger Siedlungsstrukturen, und zum anderen überwiegend industriell gefertigte Neubausiedlungen der Sechziger- bis Achtzigerjahre (die westlichen Großtafel- und die östlichen Plattenbausiedlungen).

Dies wird durch die Befragungsergebnisse bestätigt: Reine Altbauquartiere (45 Gebiete = 20 Prozent) und vom Baualter gemischte Quartiere (46 Gebiete = 21 Prozent) machen zusammen zwei Fünftel aller Programmgebiete aus, Neubaugebiete sogar mehr als die Hälfte (55 Prozent). In den neuen Bundesländern liegt der Anteil Letzterer mit 68 Prozent noch deutlich höher. Der insgesamt große Anteil an Neubau-Großsiedlungen verweist auf die besondere Bedeutung, die den Wohnungsunternehmen als Trägern und Akteuren der integrierten Stadtteilentwicklung zukommt.

Die Vielfalt der Programmgebiete allein aufgrund zweier städtebaulicher Kriterien zu typisieren, erscheint eher unbefriedigend. In der Verbindung mit den jeweiligen Mittelwerten von ausgewählten Sozialdaten bildet sich Folgendes ab: In den hinsichtlich der Nutzung homogenen Neubaugebieten leben überdurchschnittlich viele junge und sozialhilfebedürftige Menschen. Die nutzungsgemischten Altbauquartiere sind durch höhere Arbeitslosigkeit und eine Bevölkerung mit multikulturellem Hintergrund geprägt. In den weniger charakteristischen bezüglich Baualter und Nutzung gemischten Quartieren lebt ein durchschnittlich höherer Anteil von älteren Menschen. Wenn es gelänge, hier im Wege der Zwischenevaluierung unter Einbeziehung der von dem Evaluierungsteam vorgeschlagenen zusätzlichen Kategorien (ökonomischer Problemdruck, Funktion für die Gesamtstadt, Tradition lokaler Initiativen und bürgerschaftlichen Engagements) zu einer differenzierteren tragfähigen Typologie zu kommen, könnten vor allem Erkenntnisse zu jeweils charakteristischen Ziel- und Strategieprofilen für die Programmumsetzung gewonnen werden.

Gebietstyp nach Baualter und Nutzung	Gesamt		Mittelwerte									
	abs.	%	Arbeitslosenquote		Sozialhilfequote		Migrantenanteil		Anteil der bis zu 18-Jährigen		Anteil der über 60-Jährigen	
			%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Nutzungsgemischtes Altbaugelände	43	19,6	18,4	26	13,0	23	25,0	36	18,7	35	15,8	34
Neubaugelände, reines Wohngebiet	79	36,1	15,6	29	21,1	42	21,9	65	24,8	68	18,3	62
Nutzungsgemischtes Neubaugelände	42	19,2	14,1	24	12,0	27	19,5	37	21,3	33	19,9	31
Nach dem Baualter und der Nutzung gemischtes Gebiet	42	19,2	15,0	20	10,2	28	18,7	36	19,3	31	20,5	30
Sonstige Gebiete	13	5,9	17,0	5	12,1	6	26,2	12	19,7	12	18,0	12
Gesamt	219	100,0	15,9	104	14,8	126	21,7	186	21,7	179	18,5	169

Tabelle 6:

Städtebauliche Gebietstypen und soziale Indikatoren* (Zweite Befragung – Difu 2002)

* Graphisch hervorgehoben sind die Gebietstypen mit dem jeweils höchsten Mittelwert (sonstige Gebiete ausgenommen).



Deutsches Institut für Urbanistik

Nicht nur aus den Erfahrungen in den Modellgebieten, sondern auch aus Diskussionen und Veröffentlichungen ist erkennbar, dass den Programmgebieten der Sozialen Stadt vor allem in zwei Bereichen besondere Bedeutung in Bezug auf die Gesamtstadt zukommt: Einerseits übernehmen sie entlastende Funktionen, indem sie den Lebensraum für viele Menschen bilden, die sonst nicht oder noch unbefriedigender „unterzubringen“ wären; andererseits können sie als „Impulsgeber für Entwicklungen“²⁶ fungieren und damit auch Modellfunktionen übernehmen.

Die hohe Integrationsleistung der Programmgebiete, insbesondere hinsichtlich verschiedener Kulturen sowie abweichender Lebensformen und Verhaltensweisen, wird zwar von mehreren Seiten betont, doch: „dies offen zu formulieren, stellt einen politischen Kraftakt dar“²⁷ – wohl vor allem deshalb, weil sich daraus die Notwendigkeit ergibt, verstärkt Ressourcen bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass Stigmatisierung und Diskriminierung vieler Programmgebiete abgebaut werden.

Die Experimentierfeldfunktion der Gebiete der Sozialen Stadt und die besonderen Erwartungen (und Anforderungen) hinsichtlich der Entwicklung in den Stadtteilen kamen auf dem Kongress „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, auf dem eine erste Zwischenbilanz zum Programm Soziale Stadt gezogen wurde, deutlich zum Ausdruck: Bundeskanzler Gerhard Schröder sah Städte und Quartiere als „Laboratorien für neue Formen der sozialen Integration“, die deshalb auch bei dieser „schwierigen und für unsere Gesellschaft so wichtigen Integrationsarbeit“ unterstützt werden müssen; Klaus Selle charakterisierte die Gebiete der Sozialen Stadt als „Testfelder für eine Stadtpolitik der Zukunft“²⁸. Diese Schlüssel-funktion der Quartiere ist in mehreren Endberichten der Programmbegleitung vor Ort bestätigt worden.

26 Ingeborg Beer und Reinfried Musch, „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Modellgebiet Kottbusser Tor, Berlin-Kreuzberg. Endbericht im Rahmen der Programmbegleitung-vor-Ort, Berlin Mai 2002, S. 164 f.

27 Klaus Wermker, Einbindung der Integrierten Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte. Impulsreferat, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln, S. 159.

28 Abgedruckt in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Kongress „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, S. 15 und S. 98.