

## Stadtforum Berlin 2020 am 18. März 2005

### Fürsorgen oder Spielräume öffnen?

Perspektiven einer Sozialorientierten Stadtentwicklung

### Ergebnisse aus Sicht des Beirats

---

#### Ausgangslage

- Staat und Gesellschaft befinden sich in einer Umbruchphase, bedingt vor allem durch die Transformation von der Industrie- zur postindustriellen Dienstleistungsgesellschaft und die Folgen der Globalisierung. Diese wird von einer sozialen Polarisierung und räumlichen Segregation begleitet. Der Kreis jener, die sich bei diesem Strukturwandel nicht mehr einbringen können oder wollen, nimmt zu. Benachteiligte Stadtviertel gehören inzwischen auch in Deutschland zur Wirklichkeit der größeren Städte. Das Leitbild „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ scheint unhaltbar zu werden. Von einer sozialen Vielfalt und der Vermeidung einseitiger sozialer Strukturen sind viele städtische Quartiere ebenso weit entfernt wie die meisten suburbanen Siedlungen. Die Vorstellung, die europäische, die deutsche Stadt sei Garant oder doch wenigstens Motor der sozialen Integration, scheint in Frage gestellt.
- Berlin hat (noch) eine Sonderstellung in Europa. Im Vergleich mit vielen anderen europäischen Großstädten gibt es eine verzögerte Entwicklung bei der räumlichen Segregation. Dies resultiert in erster Linie aus den historischen Rahmenbedingungen – vor allem der besonderen Form einer nach dem Ersten Weltkrieg begründeten und nach 1945 auf breiter Front realisierten subventionierten Wohnungspolitik. Allerdings werden – trotz großer Anstrengungen der öffentlichen Hand – Probleme zunehmend sichtbar und erfordern neue Anstrengungen der Prävention und Intervention. Zugleich nehmen die Steuerungsmöglichkeiten der dem Sozialstaat verpflichteten staatlichen und kommunalen Entscheidungsträger ab, und sei es nur aus fiskalischen Gründen.
- All diese Prozesse finden viel zu wenig öffentliche Beachtung und sind nur allzu selten ein Thema für Meinungs- und Machttträger. Das ist ein großes Problem für die Zukunft der Stadt. Denn diese Prozesse sind ausschlaggebend für den sozialen Frieden in der Stadt, für das Image einer Stadt und für deren Erfolg im ökonomischen Strukturwandel.

#### Schlussfolgerungen

1. **Soziale Stadtentwicklungspolitik** muss angesichts radikal veränderter Rahmenbedingungen **neu definiert** werden. Sie muss sich den Herausforderungen des wirtschaftlichen Struktur-

wandels stellen, sie muss in eine Politik der Förderung der wirtschaftlichen Transformation eingebunden werden. Sie kann zwar die strukturellen Probleme, die aus dem wirtschaftlichen Transformationsprozess resultieren, etwa die Arbeitslosenproblematik oder die Typologie der postindustriellen Arbeitsplätze, nicht lösen. Sie kann aber die wirtschaftliche Transformation unterstützen, und sie muss sozial unverträgliche räumliche Folgen struktureller Probleme analysieren, thematisieren und soweit wie möglich abfedern. Diese Aufgabe wird sie immer weniger allein meistern können, sondern im Sinne eines pluralen Ansatzes nur in einer zunehmenden Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft.

2. Soziale Stadtentwicklungspolitik war und ist immer beides: **Förderung von Mittelschichten und Förderung von sozial benachteiligten Gruppen**. Das ist prinzipiell kein Problem, bedarf aber einer **sorgfältigen** politischen Balance. Zu klären ist, mit welcher Mittelausstattung Mittelschichten bzw. benachteiligte Gruppen gefördert werden und in welchem Verhältnis diese Förderungen stehen. Auch und vor allem ist aber das qualitative Verhältnis zu diskutieren: Ergänzen sich die Förderungen? Konterkarrieren sie sich? Sind sie integrierter Teil einer stadtentwicklungspolitischen Förderung und Flankierung der wirtschaftlichen Transformation?
3. Zwingend sind die Abkehr von isolierten Blickweisen und die Zusammenschau und Überprüfung aller sozial relevanten Förderungsprogramme im Rahmen einer **integrierten Transformationspolitik**. Eine solche Handlungsausrichtung ist erforderlich, um innerhalb der komplexen Wirkmechanismen der Umstrukturierungsprozesse spürbar eingreifen zu können, aber auch um die Potentiale beschränkter finanzieller Ressourcen für die Stadt und ihre Bewohner gezielt einsetzen zu können.
4. Soziale Stadtentwicklungspolitik muss die wirtschaftliche **Transformation aktiv fördern**. Dazu gehört in erster Linie, in der Konkurrenz mit anderen Städten um neue urbane Mittelschichten zu werben – mit einem entsprechenden Angebot an Wohnungen, Schulen und Kultur, mit einer attraktiven Innenstadt. Ziel ist die Schaffung eines kreativen, toleranten, offenen Klimas als Voraussetzung für Innovation und Strukturwandel. Durch mittelschichtorientierte Transformationspolitik kann die Stadt eine neue ökonomische Grundlage erhalten und für den internationalen Wettbewerb fit gemacht werden. Eine Politik für neue urbane Mittelschichten sichert die Zukunftsfähigkeit der Stadt und muss als eigenständiger Pfeiler einer sozialen Stadtentwicklungspolitik erkannt werden.
5. Allerdings ist in diesem Rahmen auch eine **Überprüfung der Förderung der Mittelschichten** von Nöten. Diese Förderung ist oft auf Bundesebene verankert, ist raumdiffus oder stimuliert Suburbanisierung. Man denke nur an Pendlerpauschale und Eigenheimzulage. In ihrer überkommenen Form ist diese Förderung nicht mehr zeitgerecht. Hier hat ein Umbau und behutsamer Rückbau längst begonnen. Auch Mittelschichtförderung muss den Zielen der Transformationspolitik untergeordnet werden, das heißt dem Strukturwandel dienen, sie muss auf ausgewählte innerstädtische Räume und Infrastrukturen konzentriert werden.
6. Die Argumentation, dass eine Fokussierung auf die Mittelstandsförderung ausreiche, weil letztlich auch die „Verlierer des Strukturwandels“ über „Sickereffekte“ davon profitieren würden, ist unrealistisch. Eine soziale Stadtentwicklungspolitik darf die **sozialen Verlierer** nicht aus den Augen verlieren, vergessen, verdrängen oder aussperren, sondern muss sie so weit wie mög-

- lich **mitnehmen**. Investitionen in den entsprechenden Quartieren, in innerstädtischen Quartieren aber explizit auch in den Großwohnsiedlungen, sind notwendig, insbesondere für die Gestaltung und attraktive Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes und der öffentlichen Grünflächen. Sicherheit und Sauberkeit sind nicht nur Bedürfnisse der Mittelschichten. Gerade in den benachteiligten Stadtteilen und dichten innerstädtischen Wohnquartieren stellen sich hier Probleme, die es zu lösen gilt.
7. Notwendig sind weitere Investitionen in **Bildung und Weiterbildung**, zur Stimulierung der **lokalen Ökonomie**, für preiswerten Wohnraum und Gesundheit sowie eine Sicherung des Zugangs zu Infrastrukturen. Eine solche soziale Stadtentwicklungspolitik ist möglichst eng an eine Transformationspolitik zu koppeln.
  8. Soziale Stadtentwicklung erfordert die Gleichzeitigkeit von unterschiedlichen, auf den ersten Blick vielleicht auch widersprüchlichen **Strategien**. Es bedeutet auch ein Klären von **Maßstabsebenen**. Wo müssen Maßnahmen für eine soziale Stadtentwicklung angesiedelt sein? Nachhaltige Erfolge für den Zugang zu Bildung oder zur Arbeitswelt können nur zum Teil auf der Quartiersebene erreicht werden. Die Stärkung von Teilökonomien, die auf die Befriedigung lokaler Alltagsbedürfnisse ausgerichtet sind, erfordert andere Strategien als die Förderung Technologie orientierter Wirtschaftsbereiche. Beide sind für eine soziale Stadtentwicklungspolitik von Relevanz.
  9. In vielen Jahren der sozialstaatlichen Fürsorge wurde die Stadtgesellschaft aus der Verantwortung entlassen, wurden **Bürger und Bürgerinnen auch entmündigt**. Hier ist ein Umsteuern angebracht. Allerdings ist eine vermehrte Hilfe zur Selbsthilfe nicht immer aussichtsreich. Sie bleibt hilflos bei denen, die nicht mehr mitgenommen werden können. Für diese Gruppen gibt es weltweit keine wirklich überzeugende Strategie, sie drohen verdrängt und ausgegrenzt zu werden. Sie bedürfen einer wirklichen Für-Sorge. Hier sind weitere konzeptionelle Anstrengungen nötig, nicht nur in zivilgesellschaftlicher Richtung.
  10. Die Übernahme von mehr Verantwortlichkeit im zivilgesellschaftlichen Sinn muß auf der anderen Seite an **mehr Entscheidungsfähigkeit** gekoppelt werden. Der Weg führt hier über die Weiterentwicklung klassischer Partizipationsformen bis hin zur Umverteilung von Kompetenzen. Der in Berlin praktizierte Ansatz der Quartiers- und Aktionsfonds ist ein Baustein in diese Richtung. Das Entstehen solcher neuen Kompetenzen erfordert Zeit und Verstetigung. Er bedarf vor allem auch einer intensiven öffentlichen Diskussion und Begleitung.
  11. **Räumliche Segregation** ist nicht per se ein Problem, sie entspricht sogar dem Wunsch großer Teile der Bevölkerung. Entscheidend ist, dass in allen Quartieren städtebauliche Qualität und sozialer Frieden gesichert sind und vor allem „Brücken“ zur Gesamtstadt und –gesellschaft offen gehalten werden.
  12. Berlin ist – wie alle Städte dieser Größe und Bedeutung - eine **Einwanderungs-Stadt** und wird dies auch im 21. Jahrhundert bleiben. Die damit verbundenen Integrationsleistungen für die Gesamtstadt wurden und werden von den einzelnen Quartieren in unterschiedlicher Intensität geleistet. Eine Verteilungsgerechtigkeit in Berlin würde bedeuten, dass diese Integrationsleistung durch einen Mittelausgleich finanziert wird. MigrantInnen werden durch Quartiers-

management und andere Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik noch immer unzureichend erreicht. Es ist auch weiterhin an Strategien zu arbeiten, die auf eine Integration zielen. Eine Grundvoraussetzung ist der Spracherwerb, der vor allem in Kindertagesstätten und Grundschulen mit hoher Priorität gefördert werden muss.

13. **Schulen und Kindertagesstätten** sind Einrichtungen, die einen nicht hoch genug einzuschätzenden Beitrag zur sozialen Integration und sozialen Verantwortung leisten können und müssen. Dafür sollten sie sich noch weiter in die Stadtquartiere hinein öffnen. Sie können Probleme der Quartiere entdecken, thematisieren, verarbeiten und wieder kreativ in die Quartiere zurückmelden. Der Bildungsbereich bzw. das große Engagement von Eltern, Erziehern, Lehrern und Kindern ist mit hoher Priorität und entsprechenden finanziellen Ressourcen zu unterstützen, da den Schulen und Kindertagesstätten eine Schlüsselrolle bei der Integration und der Schaffung von Chancengleichheit, aber auch für die Zukunft der Stadt zukommt.
14. Eine stärkere **Förderung von Schulen** ist notwendig. Die stetige Demotivierung der LehrerInnen und ErzieherInnen und Einstellungsstopps für junge Kräfte sind kontraproduktiv. Kurzfristige Einsparungen werden langfristig immense Folgekosten nach sich ziehen. Gegebenenfalls müssen hier Mittel zu Lasten anderer Programme frei gemacht werden. Für Schulen und Kindertagesstätten in überforderten Nachbarschaften ist es von großer Bedeutung, Mittelschichten zu halten. Dafür sind bauliche Maßnahmen wie grundlegende konzeptionelle Reformen von Nöten. Ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung ist erforderlich.
15. Politik im Quartier sollte in Zukunft nicht länger einzelne Zielgruppen fördern oder sektorale Politiken umsetzen, sondern **Nachbarschaften** dabei unterstützen, gemeinsam getragene Ziele umzusetzen. Einfluss, Kompetenz und Handlungsbefugnis vor Ort sind zu stärken. Dazu müssen Machtfragen geklärt, das heißt, festgelegt werden, wer über die Mittelvergabe in diesen Gebieten entscheidet. Das Konzept der Quartiersfonds hat sich bewährt und sollte auch auf andere Bereiche übertragen und ausgeweitet werden. Eine räumliche Schwerpunktbildung bei der Intervention und Prävention kostet Geld und erfordert eine umfassende Diskussion über gemeinsame Ziele und Prioritäten sowie über eine Verteilungsgerechtigkeit. Dazu bedarf es auch eines Aushandlungsprozesses zwischen den Bezirken unter Beteiligung der Senatsverwaltung. Ziel ist es, wieder zu einer gemeinsamen Verantwortlichkeit für die Stadt und die Stadtentwicklung zu kommen, Transformations-Koalitionen zu bilden, Sozialinitiativen wie private Investoren einzubinden, um zu einer Verständigung über generelle Linien wie über konkrete Projekte zu kommen. Eine Voraussetzung dafür ist, sich vom sektoralen Denken und der Zerfaserung von Zuständigkeiten zu lösen, überkommene Organisationen und Verwaltungsstrukturen entsprechend zu verändern, Kräfte zu bündeln, Programme quer zueinander zu stellen und zu diskutieren sowie projektbezogen zu denken.
16. Soziale Stadtentwicklung muss wieder zu einem wichtigen Thema in der Stadt werden. Erforderlich ist ein **medienbegleiteter stadtweiter Diskurs** über den laufenden Transformationsprozess, soziale Ausgrenzung und die Gefährdung des sozialen Friedens sowie über die Möglichkeiten, Ziele und Aufgaben der Sozialen Stadtentwicklung. Solche Dialoge sind zu fördern und ggf. zu moderieren. Stadtentwicklungspolitik muss sich hier aktiv einbringen.

17. Ohne eine sozialpolitische Flankierung wird der Strukturwandel nicht nachhaltig und erfolgreich sein. Zwar ist eine Angebotspolitik für Mittelschichten unverzichtbar. Eine solche Angebotspolitik darf aber strategisch nicht als Gegensatz zu einer aktiven Sozialpolitik für benachteiligte Gruppen angesehen werden, sondern muss sorgfältig mit dieser abgestimmt und abgewogen werden. Soziale Stadtentwicklungspolitik ist in diesem Sinne keine sektorale Aufgabe, sondern Teil einer umfassenden Transformationspolitik, die einen **Strategiemix** erfordert. Sie umfasst bauliche wie soziale Programme. Sie setzt eine Perspektive auf die ganze Stadtregion voraus. Soziale Stadtentwicklungspolitik darf sich nicht in die Enge treiben lassen – in die Enge isolierter Stadtgebiete, in den Verzicht auf bauliche Programme, in den Verzicht auf lautstarke Einmischung in die Transformationspolitik, in den Verzicht auf eine aktive Mitwirkung an einer Transformationskoalition.
18. Soziale Stadtentwicklung ist kein Thema nur für Spezialisten, sondern ein Querschnittsthema. Sie ist nicht nur ein **Thema** für Politik und Verwaltung, **sondern für alle gesellschaftlichen Akteure**, die sich für die Stadt und ihre erfolgreiche Transformation engagieren. Nicht eine deregulierte, neoliberale, sondern eine sozialpolitisch abgefederte, nachhaltige soziale Stadtentwicklung ist das Ziel. Heute werden die deutschen Stadtregionen daran gemessen, ob sie den Strukturwandel bewältigen. Morgen werden sie daran gemessen werden, wie nachhaltig sie den Strukturwandel bewältigt haben – auch und gerade in sozialer Hinsicht.