

THEORIE UND PRAXIS

DER SOZIALEN ARBEIT · 1/2002

Herausgeber: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

Die Reformdiskussion

- Dieter Kantel
Die repressive Pädagogik des aktivierenden Sozialstaats –
Das Beispiel Arbeitslosigkeit 4

Das besondere Fachthema

- Thomas Klie
Selbstbestimmung am Ende des Lebens – Zur aktuellen Diskussion
um »Patientenverfügungen« 12

Sozialmanagement

- Eckart Pankoke
Wert- und Wissensmanagement – Zur Evaluation der Qualität
Sozialer Arbeit 21

Europa

- Benjamin Benz, Jürgen Boeckh, Ernst-Ulrich Huster
Sozialraum Europa – Zur doppelten Transformation in Ost und West 28

Aus den sozialen Arbeitsfeldern

- Michael Krautzberger, Birgit Richter
»Die soziale Stadt« – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik
und in der Sozialarbeit 36

C. Wolfgang Müller »Diagnose«: Das ungeliebte Handwerk – Herausforderung für die Fachleute des Jugendamtes Sven Lind Demenzspezifische Normalität als Leitkonzept in der Versorgung Demenzkranker im Heimbereich	42
Christian Schrapper, Anke Spies Was ist los auf dem Land? Strukturelle Defizite als Herausforderung der Jugendhilfe	50
Hermann Figiel, Otto C. Meyer Wege zur Sozialraumorientierung – Zur Situation des Strukturwandels in den Hilfen zur Erziehung	56

Aktuelles aus dem Sozialrecht

Oswin Fuhr, Dieter Zimmermann Schuldnerberatung – Aussagepflicht und fehlendes Zeugnis- verweigerungsrecht als Beratungsrisiko	61
--	----

Aus den sozialen Berufen

Karlheinz Ortman, Heinz-Alex Schaub Klinische Sozialarbeit – Eine kritische Sicht auf ein neues Fachgebiet	66
---	----

Der Auslandsbericht

Josef Weidenholzer Der österreichische Wohlfahrtsstaat – neoliberaler Abbau und korporatistische Verteidigung	73
---	----

Die Pinwand 78

<i>AUTORENVERZEICHNIS</i>	80
<i>IMPRESSUM</i>	80

Aus den sozialen Arbeitsfeldern Aus der Vielzahl der Sozialen Arbeitsfelder der Freien und Öffentlichen Wohlfahrtspflege greift die TUP-Redaktion Themen und Projekte auf, die für die Weiterentwicklung der Sozialen Arbeit in Theorie und Praxis eine innovative Bedeutung haben.

»Die soziale Stadt« – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit

Michael Krautzberger, Birgit Richter

Die Bundesregierung legte 1999 erstmalig das Förderprogramm »Die soziale Stadt« auf. Bereits nach kurzer Zeit wurde »Die soziale Stadt« zum Inbegriff einer neuen Förderphilosophie. Doch wo liegen die tatsächlichen Lösungsansätze für die soziale Stadtentwicklung?

Spätestens mit Beginn der 90er-Jahre sind auf lokaler Ebene, insbesondere in den Stadtteilen, die Folgen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels, der sich mit Stichworten wie Globalisierung, Regionalisierung, Entsolidarisierung und Polarisierung beschreiben lässt, deutlich zu spüren: Für wachsende Teile der Bevölkerung sind Arbeit und gesellschaftliche Einbindung nicht mehr gesichert. Infolgedessen prägen Begriffe wie Neue Arbeit, Dauerarbeitslosigkeit, Politikverdrossenheit, Gewalt und steigende Kriminalitätsraten eine Entwicklung, die sich zu verfestigen droht.

Angesichts der zunehmenden Verschärfung der Probleme forderte bereits 1992 die Agenda 21 eine grundlegende Neuorientierung: Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Armutsbekämpfung durch die Stärkung der Rolle wichtiger sozialer Gruppen, durch neue Konzepte und integriertes/ interdisziplinäres Handeln. Dieser Ansatz wurde in verschiedenen landeseigenen Programmen aufgegriffen, wie das ressortübergreifende Programm »Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf« in Nordrhein-Westfalen (1993), das »Armutsbekämpfungsprogramm« in Hamburg (1994) sowie Programme mit vergleichbaren Orientierungen

in Hessen, Bremen und Berlin. Darüber hinaus standen städtische Problemgebiete zunehmend im Blickwinkel von Initiativen der Europäischen Union. Auch verfolgten europäische Nachbarländer wie Frankreich, Großbritannien und die Niederlande neue Strategien im Umgang mit problematischen Stadtteilen.

Um der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten, beschloss die Ministerkonferenz der ARGEBAU am 29. November 1996 in Potsdam die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt«. Diese Initiative bildet den Rahmen für die zwischen Bund und Ländern abgestimmte Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten.

Die Bundesregierung griff mit der Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998 die Gemeinschaftsinitiative auf und verstärkte die Städtebauförderung durch das neue Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«.

Vor diesem Hintergrund wurde mit der Sozialen Stadt ein strategisches Programm der integrierten Stadtteilentwicklung mit städtebaulichen, sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen Handlungsfeldern auf den Weg gebracht. Im Mittelpunkt standen innovative Ansätze zur programmatischen, förderungstechnischen und organisatorischen Bewältigung der vielschichtigen und gesellschaftspolitisch brisanten Aufga-

be einer zukunftsorientierten Stadtentwicklung. Dazu sollten die begrenzten Städtebauförderungsmittel des Bundes zielgenauer, sparsamer und gebündelt mit investiven und nicht-investiven Mitteln anderer Förderungsgeber zum Einsatz gebracht werden können.

Grundzüge des Bundesprogramms »Die soziale Stadt«

Die Bundesregierung hat auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Städten mit einer aktiven und integrativen Stadtentwicklungspolitik reagiert. Das Programm »Die soziale Stadt« soll helfen, Missstände in den Städten und ihren Stadtteilen zu beseitigen. In Ergänzung der klassischen Städtebauförderung stellt »Die soziale Stadt« deshalb nicht bauliche Fragen in den Vordergrund, sondern die Frage, ob und wie unsere Städte künftig funktionsfähig bleiben. Ziel des Programms »Die soziale Stadt« ist, durch integrierte Ansätze unter Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen in gefährdeten Stadtteilen soziale Mißstände zu beheben und dazu beizutragen, die Lebensqualität wiederherzustellen, zu erhalten und zu verbessern.

Die Bundesregierung setzt damit neue stadtentwicklungspolitische Akzente und will erreichen, dass in gefährdeten Stadtteilen stärker als bisher städtebauliche Maßnahmen mit

Maßnahmen anderer Politikfelder verzahnt werden (Bild 1).

Das Programm »Die soziale Stadt« ist – nach dem Vorbild der Städtebauförderung – ein eigenständiges Investitionsprogramm: Die Finanzhilfen des Bundes werden auf der Grundlage des Art. 104 a Abs. 4 GG für »... Investitionen städtebaulicher Maßnahmen zur innovativen, nachhaltigen Stadtentwicklung eingesetzt«. Dazu zählen insbesondere folgende Maßnahmegruppen:

- Verbesserung der Wohnverhältnisse,
- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten (z. B. Förderung von Unternehmensgründungen),
- Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene,
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen,
- Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten,
- Maßnahmen für eine sichere Stadt,
- Umweltentlastung,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Wohnumfeldverbesserung,
- Stadteilkultur,
- Freizeit.

Gegenstand der Förderung sind beispielsweise investive Maßnahmen in den Bereichen Bürgermitwirkung, Stadtleben, Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung, Quartierszentren, soziale, kulturelle und bildungsbezogene Infrastruktur, Wohnen, Wohnumfeld und Ökologie. Die Fördermittel können auch eingesetzt werden für den stadtteilbedingten Mehraufwand zur Ansiedlung von Handel, Dienstleistungen und Gewerbe sowie zur Lösung der städtebaulichen Probleme, die sich aus dem Leerstand von Wohnungen ergeben sowie für das vor Ort tätige Stadtteil-/Quartiersmanagement. Das Stadtteil-/Quartiersmanagement ist zentrales Instrument und treibende Kraft in der

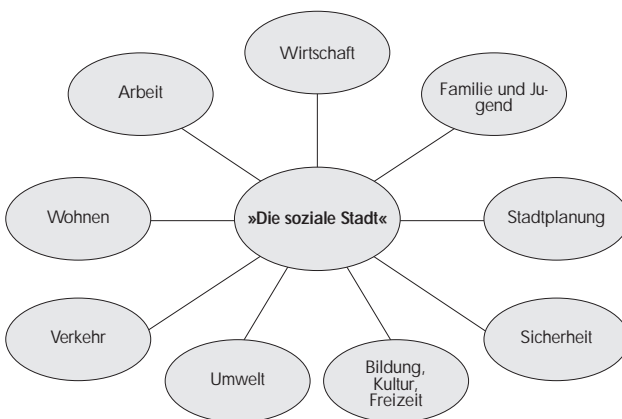


Bild 1: Verzahnung unterschiedlicher Politikfelder

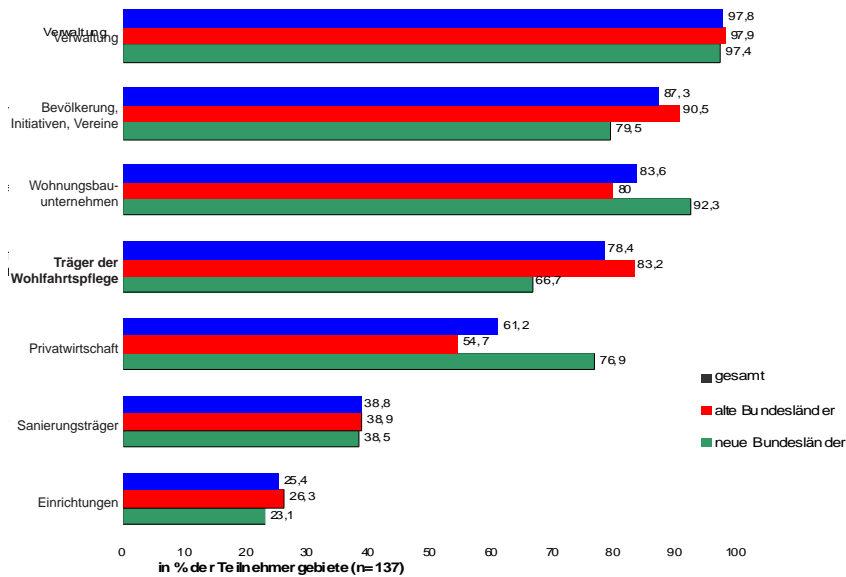


Bild 2: Akteure in den Gebieten »Soziale Stadt«

Programmumsetzung »vor Ort«. Es fördert die Beteiligung und Selbstorganisation der Bürger, bündelt die im Quartier vorhandenen sowie die im Rahmen von Förderprogrammen bereitgestellten Ressourcen und vernetzt die lokal bedeutsamen Akteure (Bild 2).

Bei der Programmdurchführung ist der Leitfaden der Bauministerkonferenz zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt« zu berücksichtigen. Die Gemeinden sind aufgefordert, die Handlungsfelder in den schwierigen Stadtteilen als auch zielorientierte integrierte Lösungsansätze in gebietsbezogenen stadtentwicklungspolitischen Handlungskonzepten aufzuzeigen.

Für das Programm »Die soziale Stadt« wurden im Bundeshaushalt 1999 und 2000 jährlich 100 Mio. DM Bundesmittel zur Verfügung gestellt. Mit den ergänzenden Mitteln von Ländern und Gemeinden (insgesamt zwei Drittel) standen damit in den ersten beiden Programmjahren insgesamt 600 Mio. DM für die Umsetzung des Programms bereit. Für das Jahr 2001 stellt der Bund den Ländern zusätzlich 50 Mio. DM für das Programm »Die soziale Stadt« be-

reit. Zur Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die einzelnen Länder wurde mit den Ländern ein Verteilungsschlüssel vereinbart, der den Komponenten Bevölkerung und Wohnungen auch die landesbezogene Arbeitslosenquote zu je einem Drittel berücksichtigt (vgl. Tab., S. 39).

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der förderungsfähigen Kosten in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf mit einem Drittel. Die anderen zwei Drittel haben Land und Gemeinde aufzubringen. Die Aufteilung der Mittel im Verhältnis Land-Gemeinde obliegt den Ländern. Das Fördervolumen des Programms »Soziale Stadt« beträgt 2001 insgesamt 450 Mio. DM.

Die Gemeinden erhalten die Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder als zins- und tilgungsfreie Vorauszahlungen. Nach Abrechnung der Gesamtmaßnahme bestimmt das Land, ob und inwieweit die Fördermittel als Darlehen oder Zuschuss gewährt werden oder durch andere Finanzierungsmittel und Einnahmen der Maßnahme zu ersetzen oder zurückzuzahlen sind. Die Gemeinden können den einzelnen Eigentümern/Investoren mit den Fördermitteln Zuschüsse oder Darlehen gewähren.

Antragsberechtigt sind Städte und Gemeinden. Der Antrag ist bei dem für die Städtebauförderung zuständigen Landesministerium oder einer von ihm beauftragten Behörde (Regierungspräsidium, Landesverwaltungsamt) zu stellen. Wurde eine Stadt oder Gemeinde in

Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf:

Land	Bundesfinanzhilfen – in TDM –			
	1999	2000	2001	1999 bis 2001
Baden-Württemberg	11.217	10.939	16.433	38.589
Bayern	12.911	12.660	19.028	44.599
Berlin	5.132	5.255	7.898	18.285
Brandenburg	3.777	3.962	5.989	13.728
Bremen	941	941	1.403	3.285
Hamburg	2.168	2.146	3.181	7.495
Hessen	6.811	6.805	10.135	23.751
Mecklenburg-Vorpommern	2.729	2.767	4.177	9.673
Niedersachsen	9.370	9.256	13.926	32.552
Nordrhein-Westfalen	21.293	21.441	31.765	74.499
Rheinland-Pfalz	4.428	4.420	6.606	15.454
Saarland	1.305	1.286	1.918	4.509
Sachsen	6.703	6.906	10.556	24.165
Sachsen-Anhalt	4.332	4.474	6.749	15.555
Schleswig-Holstein	3.226	3.224	4.839	11.289
Thüringen	3.657	3.518	5.397	12.572
Insgesamt	100.000	100.000	150.000	350.000

das Förderprogramm aufgenommen, so können Eigentümer/Investoren, die im Programmgebiet ein förderfähiges Vorhaben durchführen wollen, bei der Stadt oder Gemeinde eine Förderung (Darlehen oder Zuschuss) beantragen.

In das Bund-Länder-Programm »Die soziale Stadt« wurden bisher 249 Maßnahmen in 184 Gemeinden aufgenommen (davon 34 Neuaufnahmen im Jahr 2001). Bund, Länder und Gemeinden stellten dafür insgesamt 1,05 Milliarden DM bereit.

Die Mittel aus dem Bundesprogramm »Soziale Stadt« können nicht alle Maßnahmen des integrierten Handlungsansatzes abdecken; das gilt vor allem für nicht-investive Maßnahmen im sozialen Bereich, die ein wichtiger Bestandteil des Programms »Soziale Stadt« sind. Deshalb ist das Programm »Soziale Stadt« auf Bündelung mit Programmen aus anderen Politikbereichen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene angelegt. Bund und Länder koordinieren und bündeln zur Nutzung von Synergieeffek-

ten alle für die Entwicklung der »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« erforderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen des Bundes und der Länder. Zudem sollen neue Wege der Finanzierung, der Nutzung privater Unternehmensinitiative und des Einsatzes privaten Kapitals erschlossen werden.

Auf Bundesebene wurde mit den Bundesressorts vereinbart, eigene Programmressourcen in die stadtentwicklungspolitische Aufgabe einzubringen, z. B. BMVBW: Wohnungsbauförderung, insbesondere -modernisierung; Verbesserung der gemeindlichen Verkehrswege (GVFG); BMFSJF: Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C); BMI: Förderung von Maßnahmen zur Integration von Aussiedlern; BMBF: Forschungsprogramm Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert; BMWi: Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur; Mittelstandsförderung; BMA: Arbeitsbeschaffungs – und Strukturpassungsmaßnahmen (ABM/SAM).

EU-Strukturfondsmittel können zusätzlich zur Verstärkung dieser Programme beitragen. Im Rahmen der neuen stadtbezogenen Fördermöglichkeiten darf es jedoch nicht darum gehen, den bislang agierenden Sektoralpolitiken eine weitere – durch die EU kofinanziert – zur Seite zu stellen. EU- und nationale Finanzierungsquellen sollten sinnvoll miteinander verknüpft werden. Die Bundesregierung hat mit dem Bund-Länder-Programm »Die soziale Stadt« ein geeignetes Kofinanzierungsinstrument auf nationaler Ebene geschaffen.

Das Programm »Die soziale Stadt« wird im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) wissenschaftlich-fachlich begleitet. Ziel der Programmbegeleitung ist sowohl die Vermittlung als auch die Weiterentwicklung des integrativen Programmansatzes. In diesem Zusammenhang werden neben der prozessbegleitenden Ergebnisdokumentation insbesondere die praktischen Erfahrungen in den Modellgebieten ausgewertet sowie »good-practice-Analysen« zu ausgewählten Themenkomplexen wie Stadtteilmanagement, Ressourcenbündelung, Bürgeraktivierung erstellt. Unter www.soziale-stadt.de ist ein allgemein zugängliches Informations- und Diskussionsnetzwerk entstanden, das mit dem Internet-Forum sowohl Akteure vor Ort anspricht, als auch eine breite Öffentlichkeit einbezieht.

Chancen und Grenzen der Sozialen Stadt

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt« stellt als programmatische Ziele der Sozialen Stadt heraus:

- Integrierende Zusammenführung der Aufgabenstellungen »vor Ort« im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie;
- Umfassender Förderungsansatz, bei dem investive wie nicht-investive Maßnahmen »aus einer Hand« zu kombinieren sind;
- Bündelung und Koordinierung der Initiative mit allen stadtentwicklungspolitisch relevanten

Förderprogrammen anderer Fachressorts, und zwar auf allen Förderebenen;

– Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel, ohne Einschränkung bestehender Förderprogramme, mit mehrjähriger Finanzierungsperspektive.

Diese Neuerungen hinsichtlich einer integrativen Stadt(teil)entwicklungspolitik müssen sich nach und nach etablieren. Sie müssen vor allem den Nachweis ihrer Effektivität erbringen, insbesondere gegenüber den isoliert wirkenden klassischen Sektoralpolitiken.

Das Programm »Die soziale Stadt« hat den Prozess der öffentlichen und politischen Wahrnehmung der Probleme in gefährdeten Stadtteilen befördert. Soziale Integration und die Festigung nachbarschaftlicher Netze gehören ebenso selbstverständlich zum Programm »Die soziale Stadt« wie ein integriertes Handlungskonzept, auf dessen Grundlage Stadtteilprojekte zu verwirklichen sind. »Die soziale Stadt« öffnet vielfältige Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung.

Kurzfristige Ziele der Programmumsetzung, beispielsweise die Aktivierung von Eigeninitiative und Selbsthilfepotenziale der Bürgerinnen und Bürger benachteiligter Stadtteile, die Einleitung des Aufbaus effizienter lokaler Strukturen und die Zusammenarbeit mit den Bundesressorts gewinnen dabei zunehmend an Bedeutung.

Gleichwohl ist der Umsetzungsstand zum Programm »Die soziale Stadt« in den einzelnen Gebieten sehr differenziert. Das hängt einerseits von subjektiven Faktoren ab, wie das persönliche Engagement vor Ort, andererseits unterscheiden sich die objektiven Gegebenheiten in den einzelnen Gebieten. Bereits jetzt ist zu erkennen, dass Gebiete, die im Vorfeld von landeseigenen Vorläuferprogrammen zur sozialen Stadtentwicklung profitierten, deutlich weiter vorangekommen sind als Gebiete, die 1999 im Bund-Länder-Programm »Die soziale Stadt« erstmalig Fördermittel erhielten.

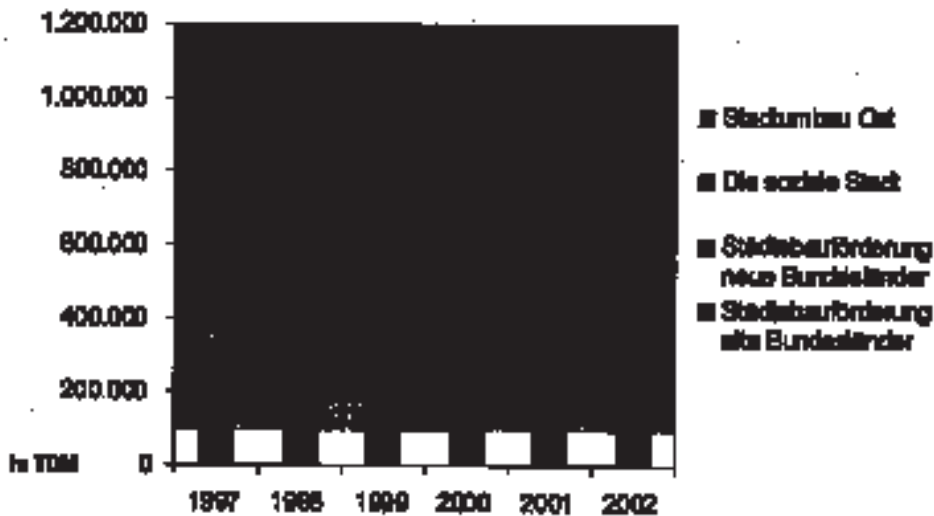


Bild 3: Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung 1997 bis 2002

Die Bundesregierung unterstützt den Prozess der sozialen Stadtentwicklung innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz durch die Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen, insbesondere durch die Bereitstellung von Finanzhilfen. Entscheidende Voraussetzung für eine längerfristige Chance des Programms sind jedoch die Aktivitäten und das Engagement der Handelnden vor Ort. Sie führt deshalb die Städtebauförderung fort – trotz schwieriger Haushaltssituation (Bild 3).

Alle staatlichen Ebenen, aber auch Organisationen und Institutionen, Verbände und Träger vor allem sozialer Belange, haben die Chance, aktiv in der Sozialen Stadtteilentwicklung mitzuwirken und Stadtteile mit bürgerschaftlichem Engagement zukunftsfähig zu gestalten. Die Soziale Stadt bietet allen Akteuren vielfältige Möglichkeiten, sich an der Gemeinschaftsinitiative zur sozialen Stadt(teil)entwicklung zu beteiligen und ihre Interessen im Rahmen des integrierten Handlungskonzeptes einzubringen und umzusetzen.

Vorschau TUP 2/2002

Die TUP 2/2002 erscheint im April 2002 und enthält u.a. folgende Beiträge:

- Reform der Sozialhilfe
- Armutsbekämpfung in der Dritten Welt
- Ehrenamt und Bürgerkompetenz
- Antidiskriminierung Behinderter
- Wohnungsnot Jugendlicher
- Häusliche Gewalt
- Schwangerschaftskonfliktberatung
- Interkulturelle Kompetenz in der Altenhilfe
- Jugendkriminalität
- Selbsthilfe Wohnungsloser
- Das Wohl des Kindes im Frauenhaus
- Kommunalisierung der Zuständigkeit für die Kitas?
- Jugendkriminalität