



6.

Rolf-Peter Lühr und Verena Rösner

Kooperation und Koordination – Bündelung der Ressourcen

Ressourcenbündelung ist im Rahmen des Programms Soziale Stadt ein strategischer Ansatz zum gebietsbezogenen Einsatz verschiedener Ressourcen. Im Zentrum stehen die Städtebauförderung und ihre Förderrichtlinien als eigenständiges Investitions- und Leitprogramm, das „eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiers-Entwicklung übernehmen“ kann¹. Das Programm Soziale Stadt ist daher darauf angelegt, durch Bündelung der Fördermittel aus verschiedenen Ressorts und der Privatwirtschaft das benötigte Geld und zugleich deren Know-how sowie Engagement in die Gebiete zu lenken, um dort investive und nicht-investive Maßnahmen durchzuführen. Das BMVBW hat in den Jahren 1999 und 2000 jeweils 100 Mio. DM für das Programm bereitgestellt; in den Jahren 2001 und 2002 waren es jeweils 150 Mio. DM oder rund 76,7 Mio. Euro. Seit Programmbeginn bis Ende 2002 sind zusammen mit den Komplementärmitteln von Ländern und Gemeinden bereits rund 770 Mio. Euro in die Programmgebiete geflossen. Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2003 sieht 80 Mio. Euro Fördermittel für die Soziale Stadt vor².

Im Leitfaden der ARGEBAU heißt es unter „Allgemeine Finanzierungsgrundsätze“: „Der neue Ansatz stellt die Bündelung der für die Stadtteilentwicklung relevanten Finanzen und Maßnahmen (Städtebau- und Wohnungsbauförderung, Wohnungswesen, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Familien- und Jugendhilfe, Wirtschaft, Umwelt, Stadtteilkultur, Freizeit) als vordringliche Aufgabe auf der Ebene des Landes und der Gemeinde deutlich heraus“. Und unter „Förderrechtliche Grundlage“ wird ausgeführt: „Mittel Dritter (z.B. Wohnungsunternehmen, Mittel der europäischen Strukturfonds, Arbeitsförderprogramme) sind in die Projektfinanzierung einzubinden“³.

Ressourcenbündelung meint weder eine beliebige additive Nutzung verschiedener Förderprogramme für ein Gebiet noch die Überführung mehrerer Programme in ein einheitliches Budget. Vielmehr geht es um das koordinierte Handeln verschiedener Fördermittelgeber und den abgestimmten Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern auf der Basis integrierter Handlungskonzepte⁴. Um den strategischen Ansatz Ressourcenbündelung umzusetzen, bedarf es daher der konzeptionellen Abstimmung auf den Ebenen Bund, Land, Kommune und bei der projektbezogenen Arbeit vor Ort. Dabei werden investive und nicht-investive Maßnahmen gekoppelt.

Die zweite Befragung des Difu hat ergeben, dass in über 90 Prozent aller Programmgebiete Mittel gebündelt werden, wobei allerdings Qualität und Intensität dieser Mittelbündelung aus der Befragung allein nicht zu erschließen sind. Immer schon wurde im Rahmen der traditionellen Städtebauförderung versucht, möglichst mehrere Förderstrategien zugunsten der Gebiete wirksam werden zu lassen und möglichst viele Investitionsträger zu aktivieren. Dabei handelte es sich allerdings im Wesentlichen um die Förderung von investiven Maßnahmen. Die zweite Befragung weist aber darauf hin, dass neben dieser traditionellen Bündelung auch eine Vielzahl „neuer Bündelungsleistungen“ bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt erbracht wird⁵.

¹ ARGEBAU-Leitfaden, Kapitel 4.1, siehe Anhang 9.

² Großmann: *Investitionen des Bundes werden auf hohem Niveau weitergeführt*, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Nr. 022/03 vom 21. Januar 2003.

³ ARGEBAU-Leitfaden, Kapitel 6.1 und 6.2, siehe Anhang 9.

⁴ Vgl. Kapitel 4.

⁵ Vgl. Kapitel 6.5.

6.1 Ressourcenbündelung auf Bundes- und EU-Ebene

Voraussetzungen für den Erfolg des Programms sind unter anderem die Intensivierung und die Verbesserung der fachübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundesebene⁶. Die Bundesministerien kommen dieser Verantwortung auf verschiedene Weise nach⁷:

- Zunächst hat das BMVBW bei seinen eigenen Förderprogrammen und -maßnahmen die Voraussetzung für eine verbesserte Bündelung von Mitteln geschaffen. So setzt die Förderung des Stadtumbaus Ost die Erarbeitung von Stadtentwicklungskonzepten für die Förderung von Stadtumbaumaßnahmen voraus, sodass hier eine quartiersbezogene Entwicklung mit der gesamtstädtischen harmonisiert und ein integrierter Ansatz verfolgt wird. Ferner trägt das Ministerium der Erkenntnis Rechnung, dass Wohnungspolitik nicht losgelöst von der Entwicklung der Städte insgesamt gesehen werden kann. Mit dem Wohnraumförderungsgesetz aus dem Jahre 2001 hat das BMVBW daher die Voraussetzung dafür geschaffen, dass sich städtebaupolitische und wohnungsbaupolitische Instrumente gegenseitig ergänzen. Dies gilt etwa für die neu vorgesehenen Kooperationsverträge, die ein stärkeres Eingehen auf Bedarfsgruppen im Wohnungsbestand ermöglichen, und für die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für kommunale Wohnraumentwicklungskonzepte, die parallel oder verbunden mit Integrierten Handlungskonzepten des Programms Soziale Stadt aufgestellt werden können. Die Wohnungspolitik wird so in Zukunft stärker zur Verbesserung der Lage in schwierigen Stadtquartieren beitragen können. Genutzt werden allerdings müssen diese Möglichkeiten von den Ländern und insbesondere den Städten selbst, die auch beim Programm Soziale Stadt die Hauptakteure sind.
- Das BMVBW hat ferner auf Basis einer Bestandsaufnahme aller für die Stadtteilentwicklung in Frage kommenden Fördermöglichkeiten des Bundes auf die Ausgestaltung anderer Bundesprogramme Einfluss genommen. Weiter hat es darauf hingewirkt, dass bereits laufende Programme auf die Gebiete der Sozialen Stadt bezogen werden. So wurden die Programme zur Aussiedlerintegration des Bundesministeriums des Innern (BMI) auf Gebiete der Sozialen Stadt konzentriert⁸. Darüber hinaus machte das BMVBW Informationen über die im Rahmen der Sozialen Stadt einsetzbaren Programme auf seiner eigenen Internetseite und der des Difu den Akteuren vor Ort zugänglich⁹.

Auch verstärkte das BMVBW seine Bemühungen um die interministerielle Kooperation. Durch Mitwirkung des BMVBW an einer interministeriellen

6 *ARGEBAU-Leitfaden*, Kapitel 4.4, siehe Anhang 9.

7 Einzelheiten zu den Bündelungsleistungen von Bund (und auch Ländern) finden sich auch in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU vom 14. November 2001, vgl. *Deutscher Bundestag (Hrsg.)*, 14. Wahlperiode, 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 Zukunftsperspektive für die Städte und Gemeinden, Drucksache 14/7459 vom 14.11.2001, <http://edoc.difu.de/orlis/DF5710.pdf> (Abruf vom 4.2.2003).

8 Eine Programmübersicht findet sich unter <http://www.sozialestadt.de/programm/partnerprogramme> (Abruf vom 4.2.2003).

9 Ein vom BMVBW zusammengestellter Katalog über die Initiativen auf Bundesebene für das Programm Soziale Stadt findet sich im Internet unter <http://www.sozialestadt.de/programm/foerderprogramme/uebersicht-bmvbw.shtml> (Abruf vom 4.2.2003).

Arbeitsgruppe wurde die Arbeit des neu gegründeten Deutschen Forums für Kriminalprävention auch für die Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf nutzbar gemacht. Außerdem ist das Ministerium am Staatssekretärsausschuss „Jugendpolitik“ beteiligt.

Um weitere Synergieeffekte zu ermöglichen, führte das BMVBW darüber hinaus auf Bundesebene Gespräche mit den Repräsentanten der Wohlfahrtsverbände und sonstigen freien Träger, teils auf Fach- und Arbeitsebene, teils auf politischer Ebene durch den Minister selbst. Gemeinsam mit dem Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland veranstaltete es Anfang 2002 die Tagung zum Thema „Soziale Stadt: Entwicklung und Chancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene in benachteiligten Vierteln“. Weiterhin unterstützte das Ministerium im Jahr 2001 gemeinsam mit dem Difu den seit 1995 jährlich stattfindenden Kongress „Armut und Gesundheit“¹⁰. Schließlich gehört das BMVBW auch zu den Auslobern des im Jahr 2000 erstmals und 2002 erneut durchgeführten bundesweiten Wettbewerbs „Preis Soziale Stadt“¹¹.

- Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat seine Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten – E & C“ darauf ausgerichtet, dass Mittel des Kinder- und Jugendplans durch die Mittelempfänger zu einem nicht unerheblichen Teil in Gebieten der Sozialen Stadt eingesetzt werden sollen. Im Rahmen von E & C kommen auch die Mittel für das Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ) zum Einsatz¹² und seit dem Jahr 2002 auch die des Programms KuQ (Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen in sozialen Brennpunkten)¹³. Darüber hinaus fördert das BMFSFJ in den Jahren 2002 bis 2006 Kompetenzagenturen, die Jugendliche in ihrer sozialen und beruflichen Integration unterstützen. Bundesweit sollen rund 15 dieser Agenturen in Jugendamtsbezirken eingerichtet werden, in denen Gebiete der Sozialen Stadt und des E & C-Programms liegen.
- Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Arbeitsämter ausdrücklich auf den besonderen Förderbedarf in den Gebieten der Sozialen Stadt hingewiesen¹⁴. Von besonderer Bedeutung ist hier das bewusst offen angelegte Programm der „Freien Förderung“ nach § 10 Arbeitsförderungsgesetz. In diesem Rahmen können unter anderem regionale, das heißt auch gebietsbezogene Aktivitäten zur Ausbildung und Qualifizierung Jugendlicher unterstützt werden. Inzwischen wurde in die Ausführungsbestimmungen zur Freien Förderung ein Hinweis auf das Programm Soziale Stadt aufgenommen.

Allerdings ist das Programm Soziale Stadt an die grundgesetzlich vorgegebene Kompetenzverteilung nach dem Ressortprinzip (Art. 65 GG) und die Aufgabenver-

¹⁰ Zu „Armut und Gesundheit“ vgl. weitere Informationen auf der Internetseite <http://www.gesundheitberlin.de>.

¹¹ Vgl. hierzu auch Kapitel 6.4.

¹² Nähere Informationen siehe unter <http://www.eundc.de>.

¹³ Nähere Informationen siehe unter <http://www.kundq.de>.

¹⁴ *Bundesanstalt für Arbeit*, Runderlass vom 27. März 2000 zum Förderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ an die Arbeitsämter, Landesarbeitsämter und die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV), Betreff: Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM); Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

teilung zwischen Bund und Ländern (Art. 83 ff. GG) gebunden. Dies erschwert eine Bündelung auf Bundesebene, weil das BMVBW die Forderung anderer Ressorts, die auch eine gebietsbezogene Förderung durchführen (wie etwa das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung), an der Gebietsauswahl beteiligt zu werden, nicht erfüllen kann. Die Gebietsauswahl für das Programm Soziale Stadt obliegt nämlich den Ländern. Hier konnte noch kein Weg einer gedeihlichen Kooperation gefunden werden. Als problematisch erweisen sich in der Praxis auch die unterschiedlichen Fördermodalitäten (Voraussetzungen, Zeiträume, Subsidiaritäten) der einzelnen Programme. Während beispielsweise die Stadterneuerung ihre Mittel raumbezogen einsetzt, sind Förderungen von Beschäftigung und Qualifizierung (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen) oder der Sozial- und Jugendhilfe personenbezogen. In fast allen Politiksektoren wird jedoch diskutiert und teilweise schon praktiziert, die Förderung ergänzend zur Adressatenorientierung präventiv auch am Sozialraum auszurichten. Dies gilt etwa für die wichtigen Bereiche der Jugendhilfe und der Gesundheitsfürsorge, wenngleich es hier noch erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung gibt¹⁵.

Auf EU-Ebene stellt sich dieses Kompetenzverteilungs- und Subsidiaritätsproblem so nicht. Das URBAN-II-Programm ist dadurch gekennzeichnet, dass die verfügbaren Mittel für alle notwendigen Aufgaben im Rahmen der Stadtteilentwicklung zusammengefasst sind und daher die verschiedensten Anträge aus einem Förderpotopf bedient werden können. Dafür sind hier allerdings die Hürden für die Aufnahme in das Programm wesentlich höher (z.B. Ex-ante-Evaluation, genaue Festlegung der angestrebten Ziele, Verpflichtung zu fortlaufendem Monitoring und Evaluation); zudem kommen bundesweit nur zwölf Städte in den Genuss dieses Programms, und der Schwerpunkt liegt eindeutig bei der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen.

Darüber hinaus wird das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt durch die Struktur- und Regionalentwicklungsförderung 2000 bis 2006 der EU ergänzt. Ermöglicht wird dies durch die Mittel und Projekte der EU-Strukturpolitik zur „Erneuerung städtischer Problemgebiete“. Förderungen durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) können nicht nur über URBAN II, sondern auch über die EU-Regelförderung für Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete erfolgen. Förderungen des Europäischen Sozialfonds (ESF) können mit EFRE-Mitteln kombiniert werden¹⁶.

15 Siehe dazu beispielsweise: *Institut für soziale Arbeit e.V. (ISA) (Hrsg.)*, Fachforum zur sozialraumorientierten Planung in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf. Konzepte, Erfahrungen, Visionen. Dokumentation zur Veranstaltung am 12. und 13. Juni 2001 in Braunschweig, im Auftrag der Regiestelle E & C der Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Münster 2002; *Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung (ISSAB)*, Expertise Sozialräumliche Finanzierungsmodelle, im Auftrag der Regiestelle E & C der Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Essen, April 2002; *Alf Trojan und Heiner Legewie*, Nachhaltige Gesundheit und Entwicklung. Leitbilder, Politik und Praxis der Gestaltung gesundheitsförderlicher Umwelt- und Lebensbedingungen, Frankfurt/M. 2001; *Monika Alisch (Hrsg.)*, Sozial – Gesund – Nachhaltig. Vom Leitbild zu verträglichen Entscheidungen in der Stadt des 21. Jahrhunderts, Opladen 2001.

16 Über die Ressourcenbündelung in anderen europäischen Ländern berichtet *Robert Sander*, Europäische und amerikanische Erfahrungen mit der sozialen Stadtteilentwicklung, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Die Soziale Stadt, S. 298–321.

6.2 Ressourcenbündelung auf Landesebene

Interministerielle Zusammenarbeit

In den Bundesländern wurden von den jeweiligen Landesregierungen interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet oder andere Grundlagen zur Intensivierung der Kooperation geschaffen:

- In Baden-Württemberg ist auf Regierungsebene vereinbart worden, dass die Fachministerien ihre Programme bevorzugt in Gebieten der Sozialen Stadt einsetzen. Die Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe oder einer Arbeitsgemeinschaft „Soziale Stadt“ unter Federführung des Wirtschaftsministeriums wird zurzeit erwogen.
- In Bayern wurde durch Beschluss der Staatsregierung im Jahr 2000 eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, in der neben dem Innenministerium mit der Obersten Baubehörde, der Polizei und weiteren Fachdienststellen die Ministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, für Unterricht und Kultus, für Wirtschaft, Verkehr und Technologie sowie für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Frauen vertreten sind. Seit Sommer 2001 gibt es darüber hinaus beispielsweise in der Regierung von Mittelfranken als zuständiger Bewilligungsbehörde eine sachgebietsübergreifende Arbeitsgruppe.
- Der Berliner Senat hat eine dezentalsübergreifende Lenkungsgruppe „Soziale Stadt“ auf Staatssekretärebene eingerichtet. Daran sind die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung, für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, für Bildung, Jugend und Sport, für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie Vertreter des Regierenden Bürgermeisters beteiligt. Andere Fachverwaltungen werden nach Bedarf hinzugezogen. In der Lenkungsgruppe werden „grundlegende Probleme zu Fragen der ‚Sozialen Stadt‘ und zur lokalen Quartiersentwicklung insbesondere auf dem Hintergrund der komplexen Wirkungszusammenhänge und der gesamtstädtischen Implikationen erörtert und mögliche Zielkonflikte einer Lösung zugeführt“¹⁷. Darüber hinaus gibt es einen monatlichen Jour fixe auf Fachebene. Hier kommen Vertreterinnen und Vertreter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, aller Quartiermanagement-Teams, der Servicegesellschaften, der Landesarbeitsämter, der beteiligten Fachverwaltungen sowie externe Referentinnen und Referenten zusammen, um sich über den Soziale-Stadt-Prozess in Berlin auszutauschen.
- Das Land Brandenburg hat bereits für die Programme ZiS (Zukunft im Stadtteil – ZiS 2000)¹⁸ und URBAN interministerielle Arbeitsgruppen eingesetzt. Für die Soziale Stadt wird eine solche vorbereitet.
- In Bremen besteht die ressortübergreifende Arbeitsgruppe „WiN/Soziale Stadt“ aus elf stimmberechtigten Personen der Senatoren für Inneres, Kultur und Sport, für Bildung und Wissenschaft, für Justiz und Verfassung, für Wirtschaft und Häfen sowie der federführenden Senatoren für Bau und Umwelt sowie für

17 http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/einleitung_4.shtml (Abruf vom 4.2.2003).

18 Auf der Grundlage eines Integrierten Handlungskonzepts werden hier Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Förderung von städtischen Problemgebieten eingesetzt; weitere Informationen siehe unter <http://www.brandenburg.de/land/mswv/stadtentwicklung/projekte.html> (Abruf vom 4.2.2003).

Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales. Außerdem ist die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau involviert. Darüber hinaus nehmen auch die vier nicht stimmberechtigten Vertreterinnen und Vertreter der Geschäftsführung „WiN/Soziale Stadt“ teil. Indirekt wird auch das Arbeitsamt Bremen einbezogen, da es regelmäßig Einladungen und Protokolle der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe erhält¹⁹.

- Die Fachbehörden in Hamburg werden über einen Kabinettsbeschluss aufgefordert, ihre Ressourcen verstärkt in die Fördergebiete zu lenken. Die Durchführung der Verfahren nach dem Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramm liegt in der Verantwortung der Bezirksämter. Im Stadtstaat gibt es fachübergreifende Runden in der Verwaltung, an denen die Ebene der Bezirksämter und oft auch die Fachbehörden beteiligt sind.
- In Hessen sind alle Ressorts an einer interministeriellen Arbeitsgruppe beteiligt, jedoch ist diese interministerielle Zusammenarbeit derzeit nicht kontinuierlich. Hier werden Kooperationen besprochen und einzelne Maßnahmen beraten. Die Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Ministerien werden außerdem zunehmend in die Veranstaltungen der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS) integriert.
- In Mecklenburg-Vorpommern kommen seit 1999 Vertreterinnen und Vertreter aus dem Ministerium für Arbeit und Bau, dem Sozialministerium, dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, dem Innenministerium, dem Wirtschaftsministerium, dem Umweltministerium, dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e.V. und dem Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. zusammen. Unter Federführung des Ministeriums für Arbeit und Bau wurden Arbeitshilfen über Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten zur Unterstützung der Arbeit vor Ort herausgegeben²⁰. Durch die interministerielle Zusammenarbeit wird die Ressourcenbündelung auf Landesebene forciert. Es findet ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Ressorts statt. Darüber hinaus wird über die jährlichen Förderanträge zum Programm Soziale Stadt beraten.
- Auch in Niedersachsen wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, an der alle für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt relevanten Ressorts beteiligt sind. Hier steht die Koordination von Finanzierungsmöglichkeiten im Zentrum. In den Regierungsbezirken Lüneburg und Braunschweig wurden außerdem sachgebietsübergreifende Arbeitsgruppen geschaffen.

¹⁹ Zentrale Aufgaben dieses regelmäßig tagenden Gremiums sind unter anderem: Abstimmung/Beschlussfassung über WiN-Projektanträge aus den zehn Programmgebieten sowie Vergabe („Ratifizierung“) der Zuschüsse aus der Ergänzungsfinanzierung des Programms WiN gemäß Vorlagen der Geschäftsführung; Kenntnisnahme der Mittelvergabe aus dem Programm „Soziale Stadt“; Steuerung des gebietsbezogenen Mittelabflusses sowie Kontrolle des gebietsübergreifenden Mittelausgleichs und des programmbezogenen Mittelabflusses gemäß Vorlagen der Geschäftsführung; Beschluss des Jahresberichts über die Vergabe von Programmmitteln; Verabschiedung von Berichten an den Senat, Gremien usw. sowie Informationsarbeit zu den Programmen „WiN/Soziale Stadt“.

²⁰ Eine Förderfibel für das Land Mecklenburg-Vorpommern wurde 2001 vom Ministerium für Arbeit und Bau in Abstimmung mit der hier IMAG genannten Gruppe vorgelegt und Ende 2002 aktualisiert: *Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.)*, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Arbeitshilfe, Schwerin 2001; *dasselbe (Hrsg.)*, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Arbeitshilfe, aktualisierte Fassung, Stand November 2002, Schwerin 2002.

- In Nordrhein-Westfalen übernehmen die Mitglieder der schon seit vielen Jahren bestehenden interministeriellen Arbeitsgruppe koordinierende Aufgaben in ihrem jeweiligen Ressort; gleichzeitig sind sie Ansprechpartner für die Kommunen und das federführende Städtebauministerium. Die Arbeitsgruppe entscheidet unter anderem über Anträge von Kommunen, die mit Gebieten in das Programm Soziale Stadt aufgenommen werden möchten, und harmonisiert bestehende Förderprogramme.
- In Rheinland-Pfalz ist das Ministerium des Innern und für Sport für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt zuständig. Zur interministeriellen Arbeitsgruppe gehören Vertreterinnen und Vertreter aller Ressorts, ausgenommen des Justizministeriums. Die Arbeitsgruppe kümmert sich um die angestrebte Mittelbündelung, indem sie weitere, über das Programm hinausgehende Finanzierungsmöglichkeiten aufzeigt.
- Im Saarland wird eher projektbezogen vorgegangen. Es kommen Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Gemeinden und der jeweils zuständigen Ministerien unter Vorsitz des Ministeriums für Umwelt zusammen. Hierzu gibt es einen expliziten Auftrag des Ministerrats. Im Landesprogramm „Stadt-Vision-Saar“ werden auch EU-Mittel eingesetzt. Die Ziel-2-Förderung (EFRE und ESF) wird mit den Mitteln des Programms Soziale Stadt zusammengeführt.
- In Sachsen wurde unter Federführung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern eine interministerielle Koordinierungsgruppe unter Beteiligung der Staatsministerien für Wirtschaft und Arbeit, für Umwelt und Landwirtschaft, für Soziales, für Wissenschaft und Kunst, für Kultus und für Finanzen sowie der Staatskanzlei gebildet. Grundlage der Ressortkoordination sind die Integrierten Handlungskonzepte. Über deren Annahme einschließlich ihrer Kosten- und Finanzierungskonzepte entscheidet die Koordinierungsgruppe der Staatsministerien.
- In Sachsen-Anhalt arbeitet das Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr bei der Programmumsetzung mit den Regierungspräsidien zusammen. Mit dem Programm URBAN 21, bei dem eine Bündelung aller für die Stadtentwicklung einsetzbaren Landesprogramme vorgesehen ist, verfolgt das Land Sachsen-Anhalt einen weitergehenden Integrationsansatz. In die Förderung aufgenommen werden nur Konzepte, die mehrere der Leitziele verfolgen, die die EU in ihrem Aktionsrahmen „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ aufgeführt hat. Die Landesinitiative URBAN 21 wird begleitet von einem Arbeitskreis, dem unter Vorsitz des Wirtschaftsministeriums Vertreterinnen und Vertreter der hauptsächlich beteiligten Ressorts, der Regierungspräsidien, des Städte- und Gemeindebundes, der wohnungswirtschaftlichen Landesverbände und wissenschaftlicher Begleitinstitute wie des DSSW (Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft) angehören. Dieser Arbeitskreis entscheidet im Einvernehmen mit dem jeweiligen Fondsverwalter über die grundsätzliche Annahme eines Antrags.
- In Schleswig-Holstein führt das Innenministerium Gespräche zwischen dem beteiligten Ressort, der Gemeinde und dem möglichen Projektträger oder Investor. Dabei werden die gemeinsamen Interessen und der Einsatz von Finanzmitteln besprochen. Darüber hinaus wurde in Schleswig-Holstein auch eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet.
- In Thüringen wurde unter Federführung des für die Städtebauförderung zuständigen Innenministeriums die „Thüringer Arbeitsgemeinschaft Soziale Stadt“

geschaffen. Hier tauschen sich die Landesministerien (Inneres, Wirtschaft, Kultur, Soziales) mit den Programmgemeinden, Wohnungsunternehmen und Planungsbüros aus. Bereits zu Beginn des Programms wurde in diesem Kreis eine Übersicht zu integrierbaren Förderprogrammen erarbeitet²¹, und laufend findet ein Austausch über den Programmverlauf statt.

Übersicht 6:

Interministerielle Zusammenarbeit in den Ländern

Bundesland	Regelungen zur Zusammenarbeit
Baden-Württemberg	Kabinettsbeschluss mit der Aufforderung, Ressourcen der einzelnen Ressorts bevorzugt in Gebieten der Sozialen Stadt einzusetzen
Bayern	Interministerielle Arbeitsgruppe
Berlin	Dezernatsübergreifende Lenkungsgruppe
Brandenburg	Interministerielle Arbeitsgruppe in Vorbereitung
Bremen	Ressortübergreifende Arbeitsgruppe „WiN/Soziale Stadt“
Hamburg	Senatsbeschluss mit der Aufforderung, Ressourcen der einzelnen Fachbehörden verstärkt in Gebieten der Sozialen Stadt einzusetzen
Hessen	Interministerielle Arbeitsgruppe, jedoch nicht kontinuierlich
Mecklenburg-Vorpommern	Interministerielle Arbeitsgruppe
Niedersachsen	Interministerielle Arbeitsgruppe
Nordrhein-Westfalen	Interministerielle Arbeitsgruppe
Rheinland-Pfalz	Interministerielle Arbeitsgruppe
Saarland	Projektbezogene Zusammenarbeit zwischen federführendem Ministerium, beteiligtem Ressort und Gemeinde
Sachsen	Interministerielle Arbeitsgruppe
Sachsen-Anhalt	Zusammenarbeit zwischen federführendem Ministerium und den Regierungspräsidien
Schleswig-Holstein	Interministerielle Arbeitsgruppe und projektbezogene Zusammenarbeit zwischen federführendem Ministerium, beteiligten Ressorts, Projektträger und Gemeinde
Thüringen	„Thüringer Arbeitsgemeinschaft Soziale Stadt“



Deutsches Institut für Urbanistik

²¹ Thüringer Innenministerium, Oberste Baubehörde im Freistaat, Anlage zum Protokoll einer Tagung der Thüringer Arbeitsgemeinschaft Soziale Stadt, der Programmgemeinden und der beteiligten Ressorts. Übersicht integrierbarer Förderprogramme „Soziale Stadterneuerung – integrierbare Förderprogramme“ vom 23. Februar 2000, Erfurt 2000.

Förderprogramme: Information und Harmonisierung

Von vielen Bundesländern und einzelnen Regierungsbezirken sind auf Länderebene Übersichten zu den integrierbaren Förderprogrammen (Förderfibeln) erarbeitet worden²². Der Katalog des Landes Bayern beispielsweise soll „die Erarbeitung von ganzheitlichen Lösungsansätzen fördern, das Zusammenwirken der einzelnen Fachbereiche unterstützen und somit bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Integrierten Handlungskonzepten Hilfen bieten“²³.

In Niedersachsen berät die Landestreuhandstelle, die auch einen umfangreichen Katalog der in Gebieten der Sozialen Stadt einsetzbaren Förderprogramme erarbeitet hat²⁴, alle Antragsteller und hilft ihnen, die richtige Stelle für ihr Förderanliegen zu finden. In Nordrhein-Westfalen wurden durch die landeseigene Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) und das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) Einrichtungen geschaffen, die zum Thema Beantragung und Bündelung von Fördermitteln beraten. In Hessen wurde die Servicestelle HEGISS unter anderem damit beauftragt, Hinweise zu integrierten Fördermöglichkeiten zu geben; ein Leitfaden zum Thema Förderprogramme Soziale Stadt ist in Arbeit.

Trotz Informations- und Harmonisierungsdefiziten mehren sich die Ansätze vernetzten Vorgehens: Inzwischen gibt es zunehmend Landesprogramme, die zwar ressortspezifisch angelegt sind, aber integriert insbesondere in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden. So wurden z.B. in Nordrhein-Westfalen das „1 000-Lehrerstellenprogramm“ des Schulministeriums, das „Sonderprogramm zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit“ durch das Sozialministerium, das „Programm für Jugend mit Zukunft – Bewegung, Spiel und Sport in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (jetzt „Werkstatt Sport“) aufgelegt. Das hessische Sozialministerium unterstützt das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt durch die Förderung sozialer Maßnahmen im Rahmen der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt – HEGISS²⁵.

Jedoch wird die bevorzugte Förderung von Programmgebieten der Sozialen Stadt auch kritisiert, beispielsweise von der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V.: „Die notwendige Mittelbündelung sollte zusätzliche Ressourcen erschließen, aber nicht auf Kosten anderer Gebiete geschehen, denen dadurch nicht nur Ressourcen vorenthalten, sondern zusätzlich reduziert werden. Dies ist der Fall, wenn Förderungen, die in der Vergangenheit unabhängig

22 Eine Zusammenstellung der von den Bundesländern herausgegebenen Sammlungen über die in das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ integrierbaren Förderprogramme kann im Internet unter <http://www.sozialestadt.de/programm/foerderprogramme/buendelung-laender.pdf> (Abruf vom 4.2.2003) abgerufen werden.

23 So Staatsminister Dr. Günther Beckstein und Staatssekretär Hermann Regensburger im Vorwort der Publikation über integrierbare Förderprogramme: *Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.)*, Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Integrierbare Förderprogramme, München 2002 (Städtebauförderung in Bayern, Arbeitsblatt Nr. 5).

24 *LTS Niedersächsische Landestreuhandstelle und vdw Niedersachsen-Bremen, Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (Hrsg.)*, Handbuch „Soziale Stadt“, Stand März 2000, Hannover 2000.

25 Die vom hessischen Sozialministerium herausgegebenen „Fördergrundsätze für nichtinvestive soziale Maßnahmen im Rahmen der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS)“ vom 17. Mai 2001 finden sich im Internet unter <http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/hegiss.shtml> (Abruf vom 4.2.2003).

vom Programm ‚Soziale Stadt‘ beantragt werden konnten, jetzt nur noch den Programmgebieten zur Verfügung stehen.“²⁶

Bündelungerschwernisse auf Landesebene

Nach Art. 104 a Abs. 4 GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen nur für besonders bedeutsame Investitionen gewähren. Für den Bereich der Städtebauförderung einschließlich des Programms Soziale Stadt hat sich aber ein breiteres Verständnis des Begriffs „Investition“ durchgesetzt. Danach können auch alle Maßnahmen gefördert werden, die Investitionen vorbereiten, begleiten und ihre Durchführung unterstützen. Hierzu gehören vor allem Maßnahmen der Bürgerbeteiligung und -aktivierung.

Gleichwohl werden die Verwaltungsvereinbarung zum Programm Soziale Stadt und der Leitfaden der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative von den Ländern teilweise unterschiedlich interpretiert. Einzelne Länder vertreten den Standpunkt, dass alle Maßnahmen der Bürgeraktivierung, die über die im Baugesetzbuch für Sanierungsmaßnahmen vorgesehene Bürgerbeteiligung und das Quartiermanagement hinausgehen, mit Hilfe anderer Förderprogramme finanziert werden müssen. Dies gilt insbesondere für die Finanzierbarkeit des Verfügungsfonds aus Mitteln der Sozialen Stadt²⁷. In anderen Bundesländern wie z.B. in Sachsen werden Maßnahmen zur Vorbereitung, Begleitung und Sicherung von Investitionen sowie Maßnahmen zur Projektdurchführung prozentual auf bestimmte Höchstwerte festgelegt: „Die Ausgaben der Vorbereitung sind zu 100 vom Hundert zuwendungsfähig. Der Umfang der Ausgaben für die Vorbereitung darf 30 vom Hundert der festgestellten Gesamtausgaben (100 v.H.) der Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtteilen nicht überschreiten.“²⁸

Die PvO-Teams kommen in ihrem Resümeepapier daher zu einer kritischen Einschätzung: „Sehr hinderlich für die Umsetzung des Programms ist die Unsicherheit in vielen Kommunen, inwieweit die Mittel der Sozialen Stadt auch für bestimmte nichtinvestive Maßnahmen eingesetzt werden können. Es sollte daher generell von Landesseite klar gestellt werden, dass die Möglichkeit des Mitteleinsatzes nicht auf die Finanzierung von Quartier- bzw. Stadtteilmanagement beschränkt ist, sondern auch für Verfügungsfonds, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungsveranstaltungen besteht, wenn dies zur Vorbereitung, Begleitung und langfristigen Absicherung sowie Akzeptanz von Investitionen erforderlich ist.“²⁹

Bündelungsbemühungen hinsichtlich Landesmitteln werden nach Erfahrungen der PvO-Teams außerdem durch eine Vielzahl unterschiedlicher Antragsverfahren behindert, bei denen zudem häufig noch verschiedene Bewilligungsbehörden oder Ansprechpartner berücksichtigt werden müssen. Die Bündelungsleistungen und die

²⁶ Volker Rohde, Offener Brief der LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Rundbrief der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V. vom 23. September 2002.

²⁷ Vgl. hierzu Kapitel 8.3.

²⁸ Verwaltungsvorschrift über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV-StBauE), S. 26.

²⁹ Vgl. das Resümeepapier der PvO-Teams im Anhang 2.

Kooperation verschiedener Ressorts auf Landesebene werden oft als nicht ausreichend beurteilt. Im Resümeepapier heißt es zum Bereich Mittelbündelung: „Hinderlich ist vor allem die Nicht-Kompatibilität verschiedener Fördermittel, die unterschiedliche und teilweise kurze Laufzeit der Förderprogramme, aber auch eine mangelhafte Transparenz der Mittelflüsse. Notwendig ist daher eine stärkere Harmonisierung der relevanten Politikbereiche und Förderprogramme auf Landesebene sowie eine größere Bereitschaft insbesondere der für soziale Belange verantwortlichen Ressorts, Maßnahmen und Projekte im Rahmen integrierter Stadtteilprogramme mit eigenen Mitteln zu fördern.“³⁰

Manche Zeitverzögerungen bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt und Schwierigkeiten bei der Mittelbündelung ergeben sich dadurch, dass teilweise die für die Gebiete relevanten Förderprogramme erst nach Umsetzungsbeginn neu aufgelegt wurden und Projekte daher nur zeitversetzt beantragt werden konnten.

Manche Länder, wie z.B. Bayern oder Nordrhein-Westfalen, nutzen auch ihre Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden. Doch ist auch hier oftmals der Anspruch einer effektiven Mittelbündelung nicht zu verwirklichen. Die traditionell vertikale Ausrichtung der jeweiligen Fachverwaltungen vom Bund über das Land und die Bezirksregierungen bis zu den kommunalen Ämtern scheint das Verwaltungshandeln in Deutschland nach wie vor zu prägen.

6.3 Ressourcenbündelung auf kommunaler Ebene

Trotz Bündelungsbemühungen auf Bundes- und Landesebene findet Mittelbündelung hauptsächlich und mit einem sehr hohen Koordinationsaufwand auf der kommunalen Ebene, der Quartiersebene sowie in den Projekten statt.

Bei der Bündelung von Mitteln geht es nicht allein um das gebietsbezogene Zusammenführen verschiedener Fördertöpfe, sondern auch um die Verbesserung der Kooperation verschiedener Behörden oder Verwaltungsbereiche. Für mehr als 60 Prozent der Programmgebiete wird in diesem Zusammenhang berichtet, dass sich die Kooperation zwischen den Ämtern seit Beginn der Programmumsetzung verbessert oder sogar sehr verbessert hat.

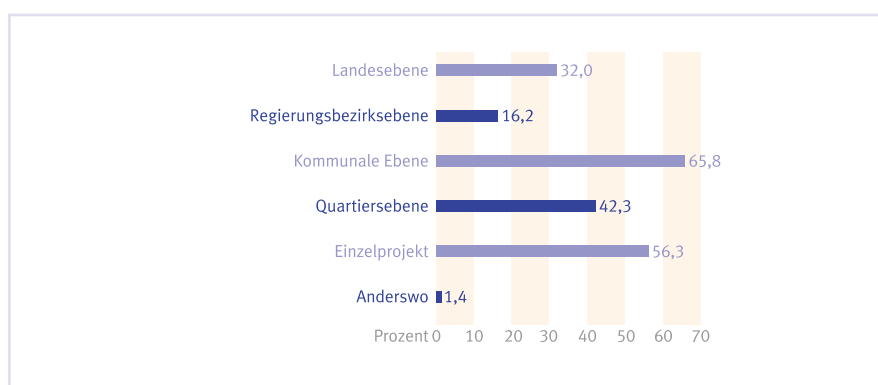


Abbildung 70:

Ebenen der Mittelbündelung (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

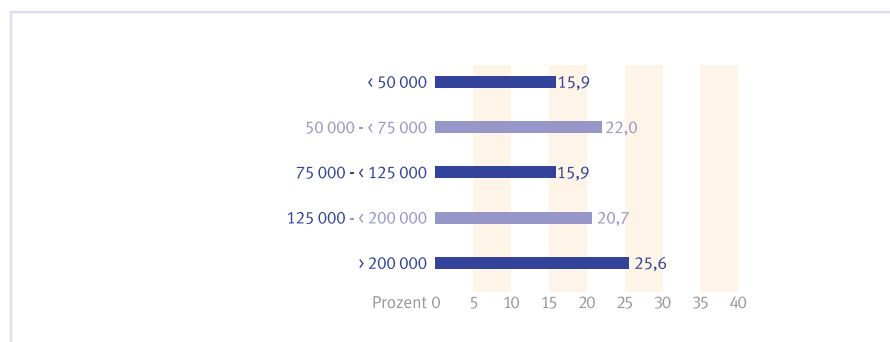
³⁰ Ebenda.

In vielen Programmgebieten wurden ämter- oder dezernatsübergreifende Lenkungsgremien zur Steuerung der Programmumsetzung eingesetzt³¹. Dennoch berichten einige PvO-Teams über einen hohen Abstimmungsaufwand auf kommunaler Ebene zwischen den verschiedenen Verwaltungssektoren, ohne dass leistungsfähige Organisations- und Managementstrukturen in der Verwaltung geschaffen würden. So bleibt es bei einer rein additiven Verknüpfung verschiedener Förderprogramme. Hinzu kommt, dass in vielen Gebieten das Programm Soziale Stadt nicht nur als Investitions- und Leitprogramm für den Einsatz kommunaler Ressortmittel verstanden wird, sondern als zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit für bereits geplante Maßnahmen, die ansonsten aufgrund der prekären kommunalen Haushaltslagen nicht umgesetzt werden können. Trotz aller Schwierigkeiten bei der Bündelung von Ressourcen wird für gut die Hälfte der Programmgebiete die Effektivität der Mittelkoordination als gut, in einigen Fällen sogar als sehr gut eingeschätzt.

Aus einzelnen Programmgebieten ist bekannt, dass die Kommunen aufgrund ihrer angespannten Finanzsituation Schwierigkeiten haben, ihren Kofinanzierungsanteil zu leisten. Während für gut zwei Drittel aller Programmgebiete in der Befragung berichtet wird, dass sie ihren Anteil im Wege der üblichen Drittel-Finanzierung selbst aufbringen, kommen immerhin für rund ein Fünftel der Gebiete Sonderregelungen zum Tragen: beispielsweise eine Drittel-Finanzierung mit Hilfe anderer Programme oder ein niedrigerer Eigenanteil durch Zusatzförderung des Landes (vor allem in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) oder der EU. Im Resümeepapier der PvO-Teams heißt es dazu: „Da das Aufbringen der kommunalen Komplementärfinanzierung für einige Gemeinden wegen ihrer prekären Finanzsituation schwierig ist, sollte erwogen werden, in diesen Fällen den Eigenanteil zu verringern oder zu erlauben, sich der finanziellen Hilfe Dritter, etwa von Wohnungsunternehmen, zu bedienen.“³²

Insgesamt gibt es offenbar nach wie vor Unsicherheiten über Fördermittel und Antragswege. Häufig fehlen zentrale Stellen in den Ländern und in den Kommunen, die bei der Beantragung von Fördermitteln beraten. Kritisiert wird für mehr als die Hälfte der Gebiete ein Mangel an Informationen über Fördermöglichkeiten, für knapp zwei Drittel wird eine unzureichende Abstimmung der verschiedenen Förderprogramme bemängelt. Dieses Defizit wird auch von den PvO-Teams thematisiert.

Abbildung 71:
Eingesetzte Soziale-Stadt-Mittel für nicht-investive Maßnahmen im Jahr 2002 (n=82; Zweite Befragung – Difu 2002)



³¹ Vgl. hierzu auch Kapitel 7.

³² Vgl. das Resümeepapier der PvO-Teams im Anhang 2.

Die Fähigkeit, EU-Mittel als zusätzliche Mittel einzuwerben, ist bei den Städten mit über einer Million Einwohnern doppelt so hoch wie bei den kleineren Städten. Während es von Ersteren 65,2 Prozent (n=23) sind, die solche Mittel zum Einsatz bringen, sind es von Letzteren 33,5 Prozent (n=197). Anders sieht es dagegen bei den Bundesmitteln aus. Hier gibt es keine eindeutigen Unterschiede zwischen den einzelnen Größenklassen.

Das Verhältnis der investiven Maßnahmen zu jenen, die der Vorbereitung, Begleitung und Sicherung von Investitionen dienen, wird immerhin für knapp die Hälfte aller Programmgebiete (46 Prozent) als ausgewogen angesehen. Für einen ähnlich hohen Anteil der Gebiete (42 Prozent) wird allerdings die Auffassung vertreten, dass der Anteil der nicht-investiven Mittel zu gering ist. Soweit in der Befragung Summen genannt wurden – dies war nur für ein gutes Drittel der Gebiete möglich –, lagen die für nicht-investive Maßnahmen ausgegebenen Beträge aus dem Programm Soziale Stadt im Jahr 2002 in einem Viertel der Gebiete bei über 200 000 Euro, in einem guten Drittel bei zwischen 75 000 und 200 000 Euro und in einem weiteren guten Drittel bei bis zu 75 000 Euro. Da bei über der Hälfte der Gebiete der gesamte Mitteleinsatz aus dem Programm über 500 000 Euro, bei einem Drittel zwischen 125 000 und 500 000 Euro und lediglich bei knapp 14 Prozent unter 125 000 Euro³³ betrug, ergibt sich, dass vielfach nicht unerhebliche Summen für nicht-investive Maßnahmen bereitgestellt wurden.

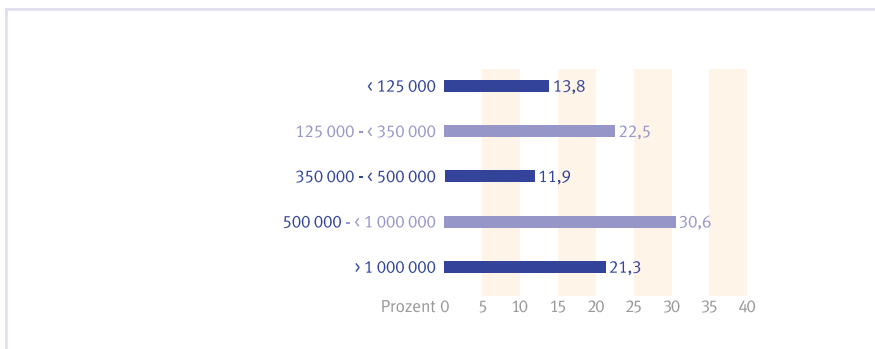


Abbildung 72:

Eingesetzte Soziale-Stadt-Mittel insgesamt im Jahr 2002 (n=160; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Auf kommunaler Ebene wirken sich Abstimmungsmaßnahmen der Bundesebene offenbar positiv und produktiv aus. So wird für drei Viertel aller Programmgebiete angegeben, dass die kommunalen Akteure über die Programmplattform E & C informiert sind: meist durch den Newsletter E & C, die Homepage der Regiestelle oder die Teilnahme an Fachforen oder Regionalkonferenzen. Für etwa die Hälfte der Gebiete wird berichtet, dass sich durch E & C die Zusammenarbeit zwischen planender Verwaltung und der Jugendhilfe verbessert hat, und für fast zwei Drittel wird die Zusammenarbeit insgesamt als positiv beurteilt.

³³ Diese Zahlen beruhen auf Angaben von annähernd drei Vierteln der Gebiete.

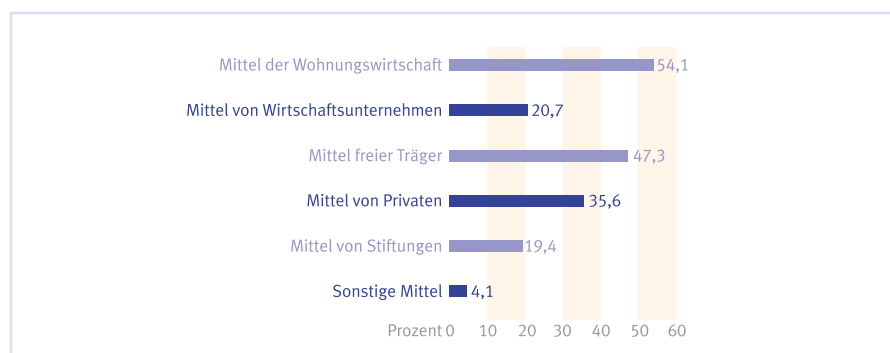
6.4 Bedeutung nichtstaatlicher Ressourcen

Die größten privaten Investoren in den Gebieten der Sozialen Stadt sind die Wohnungsunternehmen. Sie modernisieren ihren Wohnungsbestand vor allem in den Großsiedlungen und Plattenbauten, verbessern auf eigenem Grund und Boden das Wohnumfeld, stellen Hausmeister oder Concierges ein – nicht selten Langzeitarbeitslose aus dem Gebiet – und beschäftigen zum Teil Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, um die Wohngebiete zu stabilisieren³⁴. Nach einer Befragung des GdW Bundesverbandes Deutscher Wohnungsunternehmen e.V. bei seinen Mitgliedsunternehmen im Jahr 2001 haben 225 Unternehmen – das sind allerdings nur acht Prozent der Mitgliedsunternehmen des GdW –, Wohnungsbestände in Programmgebieten der Sozialen Stadt. Aber nur etwa die Hälfte dieser Unternehmen ist an der Programmgestaltung beteiligt, und nur knapp ein Viertel leistet einen eigenen finanziellen Beitrag zur Programmumsetzung. Diese 60 Unternehmen haben im Jahr 2001 44,9 Mio. Euro Fördermittel aus dem Programm Soziale Stadt erhalten und ihrerseits weitere 43,3 Mio. Euro investiert. Dabei lagen die gesamte Investitionssumme der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern bei 7,6 Mio. Euro und die ihnen zugute gekommene Fördersumme bei 14,9 Mio. Euro, wohingegen in den alten Ländern die gesamte Investitionssumme 35,3 Mio. Euro und die an die Unternehmen geflossene Fördersumme nur 30,0 Mio. Euro betragen³⁵.

Wie die Ergebnisse der zweiten Befragung des Difu zeigen, werden in gut der Hälfte der Gebiete Mittel der Wohnungswirtschaft eingesetzt. Insgesamt besteht bei den Wohnungsunternehmen, aber auch bei den privaten Einzeleigentümern, die in den Altbaugebieten eine größere Rolle spielen, ein Konflikt zwischen kurzfristiger Gewinnerwartung und langfristiger Sicherung des Gebäudewerts, zwischen Stabilisierung der vorhandenen Bevölkerungsstruktur und Aufwertung des Gebiets mit der Folge von Verdrängung bisheriger Bewohnerinnen und Bewohner. Mittel von Wirtschaftsunternehmen spielen nur in einem Fünftel der Gebiete eine Rolle. Mittel sonstiger Privater werden in gut einem Drittel der Programmgebiete eingesetzt.

Abbildung 73:

Einsatz nichtstaatlicher Fördermittel (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

³⁴ Michael Sachs, Wohnungsunternehmen gestalten soziale Stadt, in: Bundes-SGK Sozialdemokratische Gemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Zukunft Stadt. Mit den Menschen für die Menschen, Berlin 2001, S. 133–141 und Jan Kuhnert, Integrierte Sanierung von Stadtteilen in Hannover. Die Großsiedlung der Zukunft als „solidarische Stadt“, in: der städtetag, H. 8 (2000), S. 32–36.

³⁵ GdW-Statistik 2001 zum Programm Soziale Stadt (unveröffentlicht). An der Befragung beteiligten sich insgesamt 2 832 Wohnungsunternehmen.

Das finanzielle Engagement nichtstaatlicher Akteure ist in manchen benachteiligten Stadtteilen höher als die zur Verfügung stehenden Fördermittel aus öffentlicher Hand. So setzten beispielsweise im Modellgebiet Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord sowohl die Evangelische Kirche als auch private Hauseigentümer finanzielle Ressourcen im Rahmen des Stadtteilprogramms ein. Investiert wurde in den Neubau der Evangelischen Gesamtschule Gelsenkirchen-Bismarck, in die „Solar-siedlung Bismarck“ sowie die „Einfach und Selber Bauen-Siedlung“. Darüber hinaus flossen umfangreiche Mittel von zwei Wohnungsunternehmen, der Gemeinnützigen Gelsenkirchener Wohnungsgesellschaft (GGW) und der Treuhandstelle THS, in die Wohnungsmodernisierung und die Wohnumfeldverbesserung im Quartier³⁶.

Auch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege setzen Eigen- und Fremdfördermittel für soziale Zwecke (z.B. Jugend- und Familienhilfe, Gesundheitsförderung, Ausländerintegration) in den Gebieten ein. Die Höhe der so zum Einsatz kommenden Mittel ist zwar nicht bekannt, sie dürfte aber erheblich sein; wie die zweite Befragung erbrachte, werden in fast der Hälfte aller Programmgebiete Mittel freier Träger eingesetzt.

Gerade in den Gebieten der Sozialen Stadt spielen „social sponsoring“ und „corporate citizenship“ eine besondere Rolle³⁷. Unterschiedliche Initiativen wie „startsocial – der Wettbewerb für soziale Ideen“³⁸ und „Unternehmen: Partner der Jugend (UPJ)“³⁹ lenken ihr Engagement auch in Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf. Während „startsocial“ thematisch den Wissenstransfer aus der Wirtschaft in den sozialen Bereich unterstützt, vernetzt die Bundesinitiative UPJ Einrichtungen der Jugend- und Sozialarbeit mit überwiegend kleinen und mittelständischen Wirtschaftsunternehmen auf lokaler und regionaler Ebene. Solche freiwilligen Einsätze in Gebieten der Sozialen Stadt von Unternehmen außerhalb der Gebiete können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Kontakte der Bewohnerinnen und Bewohner aus dem Gebiet heraus zu fördern und umgekehrt das Verständnis für die besondere Situation der Menschen in diesen Gebieten bei Bewohnerinnen und Bewohnern und vor allem Unternehmen anderer Stadtteile zu erhöhen.

Die Auslobung des Wettbewerbs Soziale Stadt in den Jahren 2000⁴⁰ und 2002⁴¹ ist ein weiteres gutes Beispiel für das gemeinsame Engagement unterschiedlicher Beteiligter, die Ansätze und Ziele des Programms unterstützen wollen. Bei diesem Wettbewerb, der nicht auf die Programmgebiete beschränkt ist, werden innovative Ansätze der Mittelbündelung und integrative Projekte, die verschiedene Handlungsfelder miteinander verknüpfen, ausgezeichnet. Der Wettbewerb zeigt ebenso wie zahlreiche Veranstaltungen und Initiativen der Wohnungsunternehmen, der

³⁶ Austermann/Ruiz/Sauter, S. 42 ff.

³⁷ Vgl. hierzu: *Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“*, Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Bericht vom 3. Juni 2002, Bundestags-Drucksache, 14/8900.

³⁸ Nähere Informationen siehe unter <http://www.startsocial.de>.

³⁹ Nähere Informationen siehe unter <http://www.upj-online.de>.

⁴⁰ *GdW Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen e.V., Berlin (Hrsg.)*, Dokumentation des Wettbewerbes Preis Soziale Stadt 2000. Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer, Berlin 2001.

⁴¹ *GdW Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen e.V., Berlin (Hrsg.)*, Dokumentation des Wettbewerbes Preis Soziale Stadt 2002. Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer, Berlin 2002.

Wohlfahrtsverbände und sonstiger Einrichtungen, z.B. von Stiftungen wie der Schader-Stiftung oder der ZEIT-Stiftung, dass die Ziele und Ansätze des Programms Soziale Stadt auch außerhalb des Kreises der unmittelbar Beteiligten auf breite Zustimmung treffen und viel Unterstützung erfahren.

6.5 „Neue Mittelbündelung“

Ressourcenbündelung bedeutet koordiniertes Handeln verschiedener Fördermittelgeber und abgestimmter Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern auf der Basis integrierter Handlungskonzepte. Während die Städtebauförderung traditionell mit den Mitteln der Wohnungsbauförderung, des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Gemeindefinanzierungsgesetzes verbunden wird, verfolgt das Programm Soziale Stadt einen weitergehenden Ansatz. Durch den Einsatz von „neuen“ Förderungsmöglichkeiten werden insbesondere soziale, kulturelle, beschäftigungs- und wirtschaftspolitische Projekte und Maßnahmen gefördert, die bisher kaum im Zusammenhang mit Stadterneuerung und Stadtteilentwicklung gesehen wurden, denen aber bei den Zielen und Strategien des Programms Soziale Stadt besonderes Gewicht zukommt. Darüber hinaus sollen die Kooperation zwischen den Ämtern durch das Programm verbessert und die Effektivität der Mittelkoordination gesteigert werden.

Zu den traditionell im Rahmen der Städtebauförderung eingesetzten Mitteln gehören:

- Mittel aus Bund-Länder-Programmen: Städtebauförderung, Förderung der städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete (WENG), Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost;
- Bundesmittel: Wohnungsbauförderungsmittel, Mittel des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), Mittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG);
- Landesmittel: Wohnungsbauförderung, Modernisierungs- und Instandsetzungsförderung, Förderung der Stadtentwicklung/-erneuerung, Förderung der Wohnumfeldverbesserung, Denkmalschutzförderung und Mittel nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG);
- Mittel aus Gemeinschaftsaufgaben: Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes;
- andere Mittel: Mittel der Wohnungswirtschaft und Mittel von Privaten.

Zu den Mitteln, die bisher nicht regelmäßig mit der Städtebauförderung verbunden wurden und deren koordinierter Einsatz auch gemeinsam mit den traditionellen Mitteln eines der Kennzeichen für „Neue Mittelbündelung“ ist, zählen folgende:

- EU-Mittel: Strukturfonds-Mittel aus EFRE/Ziel 1/Ziel 2, Strukturfonds-Mittel aus ESF/Ziel 1/Ziel 2 (XENOS und andere), Mittel aus Gemeinschaftsinitiativen (URBAN, INTERREG, EQUAL, LEADER+) und Mittel aus Aktionsprogrammen (SAVE, DAPHNE, JUGEND, LIFE, Programm „Drittes System und Beschäftigung“ und andere);
- Bundesmittel: Ausbildungsförderung, Freiwilliges Soziales Trainingsjahr (FSTJ) des E & C-Programms (BMFSFJ), Integration von Aussiedlern (BMI) und Mittel der Arbeitsverwaltung;

- Landesmittel: Wirtschaftsförderung, Förderung von Schule/Hochschule und Ausbildung, Jugendförderung aus dem Landesjugendplan, Förderung von nicht-investiven sozialen Maßnahmen im Rahmen der Sozialen Stadt (Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt [HEGISS] und andere);
- kommunale Mittel: Hilfe zum Lebensunterhalt (nach BSHG);
- Mittel aus Gemeinschaftsaufgaben: Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur;
- andere Mittel: Mittel von Wirtschaftsunternehmen, freien Trägern und Stiftungen.

Während die erste Befragung des Difu bei den Programmgebieten der Förderjahrgänge 1999 und 2000 noch gezeigt hat, dass sich die Bündelung in den weitaus meisten Fällen auf die traditionellen Felder der Städtebauförderung beschränkte, ergibt sich aus der zweiten Befragung, dass bereits in zwei Dritteln der Gebiete „neue“ Fördermittel des Bundes zum Einsatz kommen. Bei den Landesmitteln sind es dagegen nur in einem Drittel der Gebiete Mittel aus anderen Politikfeldern. In zwölf Gebieten wurden auch Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eingesetzt.

	Einsatz „neuer“ Förderprogramme (in Prozent)**				n
	der EU	des Bundes	des Landes	der Kommune	
Baden-Württemberg	0,0	35,7	7,1	64,3	14
Bayern	17,2	48,3	20,7	41,4	29
Berlin	100,0	50,0	28,6	14,3	14
Bremen	27,3	81,8	0,0	27,3	11
Hamburg	0,0	100,0	0,0	100,0	4
Hessen	5,9	70,6	82,4	58,8	17
Niedersachsen	39,1	69,6	13,0	56,5	23
Nordrhein-Westfalen	31,4	71,4	68,6	60,0	35
Rheinland-Pfalz	13,3	73,3	20,0	53,3	15
Saarland	83,3	75,0	33,3	33,3	12
Schleswig-Holstein	42,9	71,4	14,3	71,4	7
Alte Länder gesamt	30,9	64,0	32,0	51,1	181
Brandenburg	0,0	87,5	12,5	50,0	8
Mecklenburg-Vorpommern	44,4	66,7	33,3	77,8	9
Sachsen	44,4	88,9	77,8	22,2	9
Sachsen-Anhalt	55,6	77,8	11,1	55,6	9
Thüringen	0,0	66,7	16,7	33,3	6
Neue Länder gesamt	36,4	79,5	36,4	45,5	41
Gesamt	32,0	67,1	32,9	50,0	222

Tabelle 14:

Einsatz „neuer“ Förderprogramme nach Ländern* (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)

* Die Prozentangaben in der Tabelle beziehen sich jeweils auf die Fallangaben in der rechten Spalte (n). Beispiel Mecklenburg-Vorpommern: von den neun Soziale-Stadt-Gebieten des Landes haben 44,4 Prozent „neue“ Förderprogramme der EU, 66,7 Prozent des Bundes, 33,3 Prozent des Landes und 77,8 Prozent „neue“ kommunale Mittel eingesetzt.

** Einzelne Prozentangaben (insbesondere 0,0) für „neue“ EU-Förderprogramme mögen darauf zurückzuführen sein, dass die Quartiere nicht in den Zielgebieten für EU-Förderung liegen oder dass die jeweiligen EU-Mittel in Programme der Länder einfließen und damit nicht benannt werden. In den Stadtstaaten wird möglicherweise nicht zwischen Landesmitteln und kommunalen Mitteln differenziert, woraus sich die 0,0 Prozent-Angabe für den Einsatz „neuer“ Landes-Förderprogramme ergeben könnte.

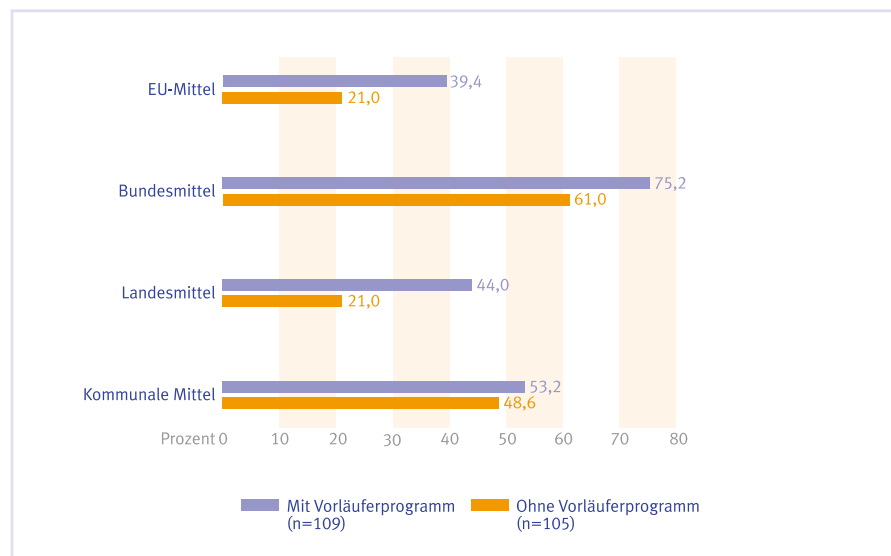


Bei einem Vergleich der Bundesländer hinsichtlich des Einsatzes von „neuen“ Fördermöglichkeiten des Bundes fällt auf, dass dieser im Durchschnitt in 67 Prozent aller Gebiete gelingt, dass aber Baden-Württemberg mit 36 Prozent und Bayern mit 48 Prozent deutlich zurückbleiben. Auch Berlin liegt mit 50 Prozent der Fälle von Verwendung „neuer“ Bundesmittel deutlich unter dem Durchschnitt. Die neuen Bundesländer liegen hier fast durchweg an der Spitze mit Werten teilweise von fast 90 Prozent (Sachsen). Bei den Ländern, deren Mittelbündelung qualitativ über die Anwendung der traditionellen Länderförderprogramme hinausgeht, liegen Hessen mit 82 Prozent, Sachsen mit 78 Prozent und Nordrhein-Westfalen mit 69 Prozent deutlich über dem Gesamtdurchschnitt von 33 Prozent der Gebiete mit solcher Art von Fördermitteleinsatz. Bei den „neuen“ kommunalen Mitteln ist die Streubreite um den Durchschnitt von 50 Prozent etwas geringer. Hier liegen Mecklenburg-Vorpommern mit 78 Prozent, Schleswig-Holstein mit 71 Prozent und Baden-Württemberg mit 64 Prozent vorn. Sachsen dagegen liegt mit 22 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt.

Insgesamt liegen die neuen Länder, was den Einsatz „neuer“ Förderquellen angeht, bei den EU-Mitteln mit 36 Prozent gegenüber 31 Prozent, bei den Bundesmitteln mit 80 Prozent gegenüber 64 Prozent, bei den Landesmitteln mit 36 Prozent gegenüber 32 Prozent vor den alten Ländern. Nur bei den kommunalen Mitteln liegen die alten Länder mit 51 Prozent gegenüber 46 Prozent knapp vorn.

Abbildung 74:

Einsatz „neuer“ Förderprogramme nach Erfahrungen oder keinen Erfahrungen mit einem Vorläuferprogramm und Mittelgebern (n=214, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Der Einsatz „neuer“ Fördermittel gelingt offenbar besser, wenn bereits Erfahrungen mit einem Vorläuferprogramm ähnlichen Ansatzes vorliegen. Insgesamt 109 Programmgebiete wurden aus einem solchen Vorläuferprogramm in das Programm Soziale Stadt übergeleitet⁴². In 75 Prozent dieser Gebiete werden „neue“ Bundes-

⁴² In 105 Gebieten gab es kein Vorläuferprogramm, und in acht der befragten Gebiete wurden hierzu keine Angaben gemacht.

mittel eingesetzt, wohingegen es in Gebieten ohne Vorläuferprogramm nur 61 Prozent sind. Bei den Landesmitteln ist dieser Unterschied noch deutlicher: Hier sind es 44 Prozent, die „neue“ Mittel einsetzen, wenn ein Vorläuferprogramm vorhanden war, gegenüber nur 21 Prozent, wenn dies nicht der Fall war. Dies lässt bei längerer Laufzeit des Programms Soziale Stadt erwarten, dass der Einsatz „neuer“ Förderquellen zunehmen und dementsprechend auch die integrierte Vorgehensweise zur Bewältigung der Probleme und Entwicklung der Potenziale in den Gebieten weitere Fortschritte machen wird.

Von großer Bedeutung für die Nutzung „neuer“ Mittel ist auch das Vorhandensein eines Integrierten Handlungskonzepts. Liegt ein solches vor, so gelingt der Einsatz von „neuen“ Bundesmitteln in 75 Prozent der Fälle, liegt es nicht vor, sind dies lediglich 62 Prozent der Gebiete. Dasselbe gilt für „neue“ Landesmittel, hier liegen die Werte bei 42 Prozent mit Integriertem Handlungskonzept und bei nur 17 Prozent ohne ein solches Konzept. Die geringste Auswirkung hat ein Integriertes Handlungskonzept bei den „neuen“ Kommunalmitteln: Hier werden in 55 Prozent der Gebiete mit Integriertem Handlungskonzept „neue“ kommunale Fördermittel eingesetzt, aber auch in Gebieten ohne ein solches werden in immerhin 41 Prozent „neue“ Mittel genutzt.

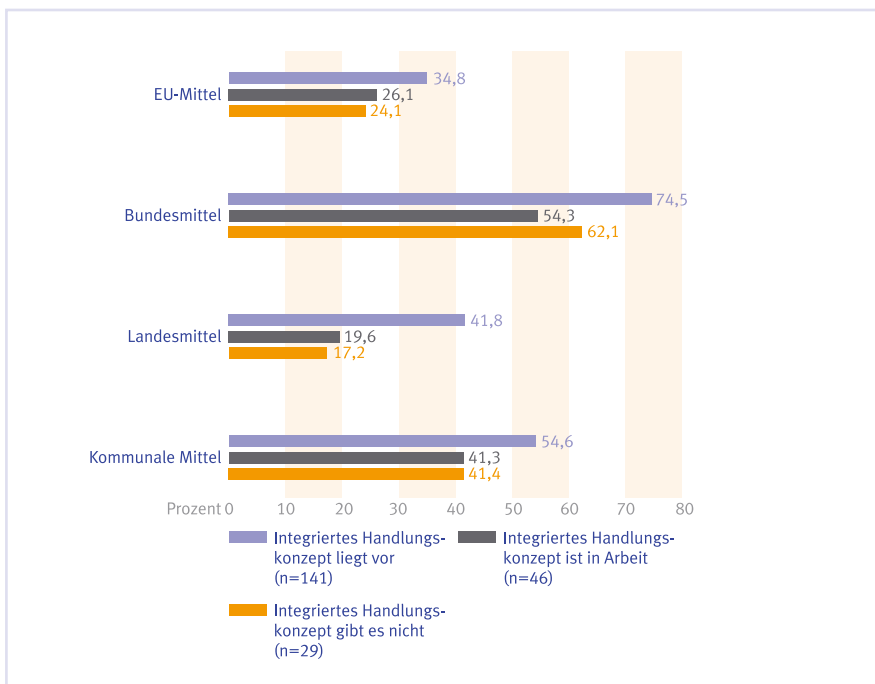


Abbildung 75:

Einsatz „neuer“ Förderprogramme nach Erfahrungen mit einem Integrierten Handlungskonzept und Mittelgebern (n=216, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Ressourcenbündelung ist aber nicht auf die Bündelung finanzieller Mittel beschränkt, sondern schließt auch eine verbesserte Kooperation der Akteure verschiedener Politikfelder ein. Die zweite Befragung des Difu hat ergeben, dass eine solche Verbesserung der Kooperation der Ressorts in Gebieten mit Vorläuferprogramm weniger häufig bejaht wird als in solchen ohne Vorläuferprogramm. Für 59 Prozent der Gebiete mit Vorläuferprogramm (n=108) wird angegeben, dass sich die Kooperation verbessert habe, wohingegen der entsprechende Anteil in Gebieten

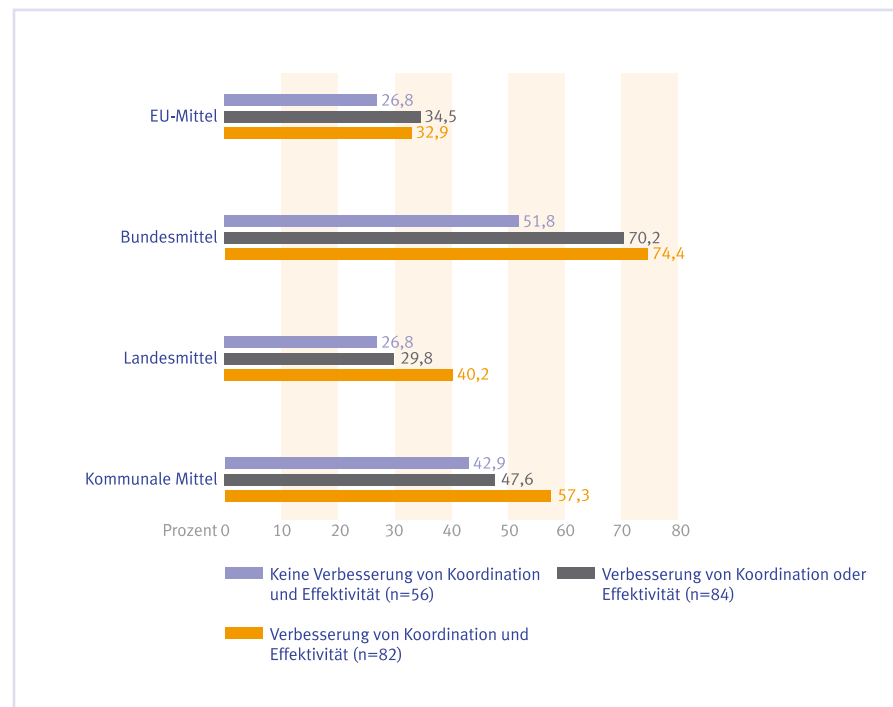
ohne Vorläuferprogramm (n=99) 70 Prozent beträgt. In diesen Gebieten ist demnach offenbar der Bedarf, aber auch das Potenzial für eine Intensivierung der Kooperation höher.

In diesem Zusammenhang ist auch das Integrierte Handlungskonzept besonders bedeutsam. Liegt es vor, so wird aus 71 Prozent der Gebiete (n=140) berichtet, dass sich die Kooperation deutlich verbessert habe. Ohne ein solches Konzept kann dies nur für 30 Prozent der Gebiete konstatiert werden (n=27). Die Größe der Gemeinde hat hierbei dagegen eher geringe Bedeutung. Aus durchschnittlich zwei Dritteln der Gebiete über alle Größenklassen (n=191) hinweg wird eine verbesserte Kooperation durch das Programm Soziale Stadt beschrieben. Lediglich bei Gemeinden unter 20 000 Einwohnern (n=13) wird dies nur für 23 Prozent der Gebiete angegeben. Zwischen den Ländern sind die Unterschiede nicht sehr groß. So berichten in den neuen Ländern (n=43) 54 Prozent von einer verbesserten Kooperation, in den alten Ländern (n=172) sind es 66 Prozent.

Ein weiteres Ziel des Programms Soziale Stadt liegt im effektiven Einsatz der begrenzten Mittel. Die Verwendung von Bundesmitteln, die über die traditionell in der Städtebauförderung eingesetzten Mittel hinausreichen, wird in 71 Prozent (n=115) der Gebiete als sehr effektiv eingeschätzt. In dieser Hinsicht ist der entsprechende Anteil bei den Landes- und Kommunalmitteln geringer. Auch insoweit wird demnach der Effekt des Programms Soziale Stadt trotz der noch sehr kurzen Laufzeit recht positiv eingeschätzt.

Abbildung 76:

Einsatz „neuer“ Förderprogramme: Verbesserung der Koordination zwischen den Ämtern und der Effektivität der Mittelkoordination (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Von einer „neuen Mittelbündelung“ im eigentlichen Sinne lässt sich nur sprechen, wenn neben dem Einsatz „neuer“ Förderquellen auch eine Verbesserung der Kooperation der Ressorts und eine Steigerung der Effektivität bei der Mittelbünde-

lung erreicht werden. In besonderem Maße scheint dies im Zusammenhang mit Bundesmitteln zu gelingen. So werden in 74 Prozent der Gebiete, in denen Verbesserungen für beide Bereiche dokumentiert sind, „neue“ Bundesmittel eingesetzt, gegenüber nur 52 Prozent in den Gebieten, in denen keine positive Veränderung bei Koordination und Effektivität genannt wurde. Auch die Verbesserung in nur einem Bereich wurde mit 70 Prozent am häufigsten angegeben, wenn Bundesmittel zum Einsatz kamen.

Ein wichtiges Indiz dafür, dass eine verbesserte Kooperation auch zu vermehrtem Einsatz „neuer“ Fördermittel und zur Steigerung der Effektivität der Mittelverwendung führt, könnte darin liegen, dass im Schnitt für drei Viertel aller Gebiete, bei denen die Finanzverwaltung in die Aufstellung des Integrierten Handlungskonzepts eingebunden war, über den Einsatz „neuer“ Fördermittel berichtet wird. Die Annahme, das Programm übernehme eine Initiativfunktion für eine stärker kooperativ agierende Verwaltung, scheint damit zumindest plausibel. Diese Tendenz wird nach den Erfahrungen der PvO-Teams bestätigt. Modellgebiete in Bundesländern mit Vorläuferprogrammen zeigen ein vergleichsweise komplexeres Verständnis von Mittelbündelung, das einhergeht mit kooperativeren Verwaltungsstrukturen und zumeist einer zentralen Steuerung der Mittelbündelung⁴³.

⁴³ Vgl. das Resümeepapier der PvO-Teams im Anhang 2.