

# Ressourcenbündelung im Programm Soziale Stadt

Ziel des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ist es, die Lebenssituation der Menschen, die in den für das Programm ausgewählten benachteiligten Quartieren leben, nachhaltig zu verbessern. Dazu bedarf es umfassender Strategien zur Aufwertung der Gebiete. Diese Strategien sollen umgesetzt werden, indem investive Maßnahmen mit Maßnahmen zur Vorbereitung, Begleitung und Sicherung von Investitionen im Rahmen der städtebaulichen Erneuerung verknüpft werden. Sie sollen außerdem durch die Einbindung aller Ressourcen und Kompetenzen aus den unterschiedlichsten Politikfeldern gebündelt werden (vgl. hierzu VV-Städtebauförderung 2002, S. 13 f.; ARGEBAU 2000, Kapitel 6).

Die Soziale Stadt ist ein Programmbe- reich der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und den Ländern getragenen Städtebauförderung, die die Stär- kung von Städten als Wirtschafts- und Wohnstandorten zum Ziel hat. Sie ist ein eigenständiges Investitionspro- gramm auf der Basis von Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz (GG) mit einem eigenen Haushaltstitel im Bundes- haushalt.

## Programmbereiche städtebaulicher Maßnahmen\*

Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Städten und Dörfern nach den §§ 136 bis 171 Baugesetzbuch (BauGB) in allen Ländern	Förderung von Maßnahmen des Stadtumbaus in den neuen Ländern	Förderung von Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes zur Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne in den neuen Ländern	Förderung von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“
---	--	--	---

\*Quelle: VV-Städtebauförderung 2002, S. 6; eigene Darstellung.

Die finanziellen Mittel und die rechtlichen Möglichkeiten des Programms Soziale Stadt reichen zur Bewältigung der komplexen Problematik in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf nicht aus. Das Programm ist daher darauf angelegt, durch Bündelung der Fördermittel aus verschiedenen Ressorts und der Privatwirtschaft das benötigte Geld und zugleich das Know-how sowie Engagement dieser anderen Stellen in die Gebiete zu lenken. Gleichwohl sind seit Programmbeginn zusammen mit den Komplementärmitteln von Ländern und Gemeinden bereits rund 770 Mio. Euro in die Programmgebiete geflossen. Die geforderte kommunale Kofinanzierung ist aufgrund angespannter Haushaltslagen häufig schwierig.

## Ein zentraler Ansatz des Programms

Ressourcenbündelung im Sinne des Programms Soziale Stadt ist ein strategischer Ansatz zum gebietsbezogenen Einsatz verschiedener Ressourcen. Im Zentrum des Ansatzes stehen die Städtebauförderung und ihre Förderrichtlinien als eigenständiges Investitions- und Leitprogramm, das „eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiersentwicklung übernehmen“ kann (ARGEBAU 2000, Kapitel 4.1).

„Dominierten bisher die baulich-räumlichen und damit auch die investiven Aspekte der Stadterneuerung, so geht es heute zunehmend darum, die sozialen, ökonomischen, kulturellen und ökologischen Dimensionen von Revitalisierungs- und Entwicklungsprozessen zu bekräftigen, integrative Maßnahmekonzepte zu erarbeiten und umzusetzen sowie die lokalen Selbstorganisationskräfte zu mobilisieren. Die ressortübergreifende Kombination von Förderprogrammen, die stärkere Berücksichtigung nicht-investiver Maßnahmen und die Erprobung neuer Verwaltungs- und Managementstrukturen sollen dazu dienen, die vorhandenen Ressourcen für eine umfassende und integrierte Stadtteilentwicklung zu bündeln und den Mitteleinsatz zielgenauer, effizienter und gleichzeitig auch flexibler zu gestalten“ (Becker u.a. 1998, S. 4).

Dementsprechend heißt es in dem Leitfaden der ARGEBAU zum Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ in der Fassung vom 1. März 2000 unter 6.1 „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“ (ARGEBAU 2000). Und unter 6.2 „Förderrechtliche Grundlage“ wird ausgeführt: „Mittel Dritter (z.B. Wohnungsunternehmen, Mittel der europäischen Strukturfonds, Arbeitsförderprogramme) sind in die Projektfinanzierung einzubinden“ (ebenda). Der Leitfaden wird durch

die zwischen Bund und Ländern getroffenen jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung der Programmumsetzung verbindlich zugrunde gelegt.

Das Programm Soziale Stadt beschränkt sich deshalb nicht auf die Verbindung von verschiedenen Fördertöpfen zur Finanzierung einer Maßnahme oder eines Projekts. Um den strategischen Ansatz Ressourcenbündelung umzusetzen, bedarf es konzeptioneller Abstimmung auf den Ebenen Bund, Land, Kommune und bei der projektbezogenen Arbeit vor Ort.

Ressourcenbündelung meint daher weder die rein additive Zusammenführung verschiedener Förderprogramme in einem Gebiet, noch die Überführung mehrerer Programme in ein einheitliches Budget, sondern koordiniertes Handeln verschiedener Fördermittelgeber und abgestimmter Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern auf der Basis integrierter Handlungskonzepte. Dabei steht die Verbindung von investiven Maßnahmen und Maßnahmen zur Vorbereitung, Begleitung und Sicherung dieser Investitionen im Zentrum.



Sitzung des ämterübergreifenden Arbeitskreises für alle Soziale Stadt-Gebiete in Nürnberg. Foto: Wolf-Christian Strauss

### Bund und EU

Voraussetzungen für den Erfolg des Programms sind die Intensivierung und die Verbesserung der fachübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundesebene (ARGEBAU 2000, Kapitel 4.4). Die Bundesministerien kommen dieser Verantwortung auf verschiedene Weise nach<sup>1</sup>:

- Auf der Basis einer Bestandsaufnahme aller für die Stadtteilentwicklung relevanten Fördermöglichkeiten des Bundes<sup>2</sup> hat das BMVBW auf die Ausgestaltung anderer Bundesprogramme Einfluss genommen, bereits laufende Programme auf die Gebiete der Sozialen Stadt bezogen und Informationen über diese Programme auf seiner eigenen Internetseite und der des Deutschen Instituts für Urbanistik den Akteuren vor Ort zugänglich gemacht. Dies gilt etwa für das Programm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten – E&C“, das zwar keine eigenen Projektfördermittel zur Verfügung stellt, aber darauf angelegt ist, dass Mittel des Kinder- und Jugendplans durch die Mittelempfänger zu einem nicht unerheblichen Teil in Gebieten der Sozialen Stadt eingesetzt werden.

Allerdings kommen im Rahmen von E&C die Mittel für das Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ) zum Einsatz<sup>3</sup>. Auch das Programm zur Aussiedlerintegration des Bundesministeriums des Innern konzentriert sich auf Gebiete der Sozialen Stadt<sup>4</sup>. Weitere



Ausschnitt aus einem Flyer des Christlichen Jugenddorfwerks zum Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr in Neunkirchen.

Foto: CJA Neunkirchen

Bündelungseffekte ergeben sich daraus, dass andere, nicht spezifisch auf die Gebiete der Sozialen Stadt bezogene Programme gleichwohl in erheblichem Maße in diesen Gebieten eingesetzt werden. Dabei handelt es sich vor allem um Bundesmittel aus der traditionellen Städtebauförderung, der sozialen Wohnraumförderung und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Arbeitsämter ausdrücklich auf den besonderen Förderbedarf in den Gebieten der Sozialen Stadt hingewiesen<sup>5</sup>. 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 Akti-

vitäten zur Ausbildung und Qualifizierung Jugendlicher unterstützt werden. Inzwischen ist in die Ausführungsbestimmungen zur Freien Förderung ein Hinweis auf das Programm Soziale Stadt aufgenommen worden.

- Außerhalb von Förderprogrammen wurde die interministerielle Kooperation verstärkt. So wurde durch die Mitwirkung des BMVBW an einer interministeriellen Arbeitsgruppe 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.
- Auch die Wohlfahrtsverbände und sonstigen freien Träger sozialer Arbeit sind für den Erfolg der Stadtteilentwicklung von zentraler Bedeutung. Um hier Synergieeffekte zu ermöglichen, führt das BMVBW Gespräche mit den Repräsentanten der Verbände und Initiativen auf Bundesebene, 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 eine 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 Deutschen Institut für Urbanistik den seit Jahren immer im Dezember stattfindenden internationalen Kongress „Armut und Gesundheit“<sup>6</sup>.
- Schließlich unterstützt das BMVBW den von Deutschem Städtetag, AWO Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., GdW Bundesverband deutscher Wohnungs-

unternehmen e.V., Schader-Stiftung, vhw Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. – Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung und anderen Trägern im Jahr 2000 erstmals und 2002 erneut ausgelobten bundesweiten Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“.

Allerdings ist auch das Programm Soziale Stadt an die grundgesetzlich vorgegebene Kompetenzverteilung nach dem Ressortprinzip (Art. 65 GG) und die Aufgabenverteilung 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 Technologie 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 ist noch kein Weg einer förderlichen Kooperation gefunden.

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 [ABM], Strukturpassungsmaßnahmen [SAM]) 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 zu orientieren. Dies gilt etwa für die wichtigen Bereiche der Jugendhilfe und der Gesundheitsfürsorge, wengleich es hier noch erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung gibt<sup>7</sup>.

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 hier zusammengefasst sind und daher die verschiedensten Anträge aus einem Fördertopf 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 (KMU).

Darüber hinaus wird das Bundesländer-Programm Soziale Stadt durch die Strukturfondsförderung 2000-2006 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 werden<sup>8</sup>.

### Länder

In vielen Bundesländern wurden von den jeweiligen Landesregierungen interministerielle Arbeitsgruppen eingesetzt – so beispielsweise 1999 in Mecklenburg-Vorpommern; hier kommen 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-Vorpom-

mern e.V. und dem Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. zusammen. Unter der Federführung des Ministeriums für Arbeit und Bau werden dort Förderanträge beraten und verabschiedet, programmbeleitende Arbeitshilfen und Veröffentlichungen erstellt. Eine Förderfibel für das Land Mecklenburg-Vorpommern wurde 2001 vom Ministerium für Arbeit und Bau in Abstimmung mit der hier IMAG genannten Gruppe vorgelegt<sup>9</sup>. 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. Diese Arbeitsgruppe entscheidet unter anderem über Anträge von Kommunen, in das Programm Soziale Stadt aufgenommen zu werden, und harmonisiert laufende Förderprogramme. Die Entscheidungen der in Nordrhein-Westfalen INTERMAG genannten Arbeitsgruppe haben empfohlenen Charakter.

Andere Länder, wie z.B. Baden-Württemberg, verzichten auf solche interministeriellen Arbeitsgruppen und begnügen sich mit einem Kabinettsbeschluss, der die Ressorts dazu auffordert, ihre Programme bevorzugt in Gebieten der Sozialen Stadt einzusetzen. In wieder anderen Ländern, wie z.B. Hamburg, wird über Mittelbündelung nicht in einem größeren Kreis mehrerer Ressorts verhandelt, sondern projektbezogen in einem bilateralen Gespräch mit dem je beteiligten Ressort unter Federführung der Stadtentwicklungsbehörde.

Einen weitergehenden Ansatz verfolgt das Land Sachsen-Anhalt beim Einsatz des Programms URBAN 21, das eine Bündelung aller für die Stadtentwicklung einsetzbaren Landesprogramme vorsieht. 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. Eine Bündelung mit EU-Mitteln erfolgte auch im Saarland. Dort wurde die Ziel-2-Förderung mit den Mitteln des Programms Soziale Stadt im Landesprogramm „Stadt-Vision-Saar“ zusammengeführt.

Eine Vereinheitlichung der Förderrichtlinien verschiedener Ressorts oder die Einführung einer dem Prinzip der Einheit der Landesverwaltung eigentlich entsprechenden zentralen Antragstelle für alle an das Land gerichteten Förderanträge ist außer in Sachsen-Anhalt nirgends verwirklicht. Hilfreich sind auf die spezifischen Probleme der Programmgebiete zugeschnittene Zusammenstellungen der integrierbaren Förderprogramme, wie sie etwa Bayern erstellt hat. Dieser Katalog „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“<sup>10</sup>. In Niedersachsen berät die Landestreuhandstelle, die auch einen umfangreichen Katalog der in Gebieten der Sozialen Stadt einsetzbaren Förderprogramme erarbeitet hat<sup>11</sup>, 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. 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 in Ost wie West eingefahrenen und seit Jahrzehnten durchaus auch bewährte vertikale Versäulung der jeweiligen Fachverwaltungen vom Bund über das Land und die Bezirksregierungen bis zu den kommunalen Ämtern ist für das Verwaltungshandeln in Deutschland nach wie vor prägend<sup>12</sup>.

Gleichwohl mehren sich über die erwähnten Initiativen hinaus die Ansätze vernetzten Vorgehens. Denn inzwischen gibt es zunehmend ressortspezifische Programme, die 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 flankierender sozialer Maßnahmen zur Vorbereitung, Begleitung und Sicherung von Investitionen im Rahmen der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt – HEGISS<sup>13</sup>.

### **Kommunen und Projekte**

Trotz Bündelungsbemühungen auf übergeordneten Ebenen sind nach wie vor die Kommunen und die Pro-

jekte die zentralen Orte für die Bündelung der Ressourcen. Mittel, die nicht bereits ohnehin zusammengeführt sind, wie dies etwa bei dem EU-Programm URBAN II der Fall ist, müssen gebündelt werden. Defizite hinsichtlich Absprachen und Abstimmungen auf Bundes- und Landesebene werden auf der kommunalen Ebene deutlich erfahrbar. Die Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik bei den Programmgemeinden der Förderjahrgänge 1999 und 2000 hat denn auch ergeben, dass sich die Bündelung in den weitaus meisten Fällen auf die traditionellen Felder der Städtebauförderung, der Wohnungsbauförderung, des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und der Arbeitsverwaltung beschränkte.



Das Jugendzentrum Leinefelde im Bau. Foto: Weeber + Partner

Im Allgemeinen scheint es große Unsicherheit über Fördermittel und Antragswege zu geben. Es fehlen vielfach zentrale Stellen in den Ländern und in den Kommunen, die bei der Beantragung von Fördermitteln beraten. In vielen Bundesländern und von einzelnen Regierungsbezirken sind integrierbare Förderprogramme auf Länderebene (in Förderfibeln) zusammengestellt worden. In anderen muss Entsprechendes noch erarbeitet werden<sup>14</sup>. Zeitverzögerungen bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt und Schwierigkeiten bei der Mittelbündelung ergeben sich auch dadurch, dass teilweise die für die Gebiete relevanten Förderprogramme

erst nach Programmbeginn neu aufgelegt wurden und Projekte daher nur zeitversetzt beantragt werden konnten.

Die Gemeinden selbst haben vielfach ämterübergreifende Strukturen geschaffen, um über Anträge aus den Gebieten der Sozialen Stadt zügig entscheiden zu können. Hier finden sich enge Verbindungen mit den eingesetzten Quartiermanagements. Auch gibt es, z.B. in Essen, Überlegungen, die Stadtverwaltung zur Effizienzsteigerung generell gebietsbezogen zu organisieren, um auf diese Weise zu erreichen, dass die Verwaltung räumlich abgestimmt und präventiv handelt (Grimm/Micklinghoff/Wermker 2001). In Gelsenkirchen –

Bismarck/Schalke-Nord werden verwaltungsinterne Absprachen in einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe getroffen. Mit der Landes-, der Regierungsbezirks- und der Stadtebene abgestimmt wird das Stadtteilprogramm in einer Projektsteuerungssitzung der Verwal-

tungsspitze. Maßnahmen und Fördermittelanträge werden hier, unter Einbezug der Akteure aus dem Stadtteil, der Verwaltung und den Projektträgern, von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Stadtteilbüros koordiniert. Ähnliche Strukturen wurden beispielsweise auch für die Nördliche Innenstadt von Dortmund, für Kassel-Nordstadt und Quartiere in München und Nürnberg geschaffen.

In fast allen Modellgebieten des Bund-Länder-Programms wurden auf kommunaler Ebene ämter- oder dezenternübergreifende Lenkungsgremien als Steuerungsinstrumente eingesetzt. Einige Programmbegleitun-

gen-vor-Ort (PvOs) berichten, es werde tendenziell ein zu hoher formaler Aufwand bei der Abstimmung zwischen verschiedenen Verwaltungssektoren auf kommunaler Ebene, aber auch in den Länderverwaltungen betrieben. Konzeptionelle Absprachen zwischen Akteuren der verschiedenen Ebenen fänden dagegen nicht im ausreichenden Maße statt. Hinzu kommt, dass in vielen Kommunen das Programm Soziale Stadt nicht als Investitions- und Leitprogramm für den Einsatz kommunaler Ressortmittel verstanden wird, sondern als zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit für bereits geplante Maßnahmen, die aufgrund von städtischen Haushaltskonsolidierungen bisher nicht umgesetzt werden konnten.

Beispielhaft für die Bündelung von Ressourcen ist der Neubau des Jugendzentrums in Leinefelde, das nach einem ökologischen Baukonzept errichtet wurde. Finanziert wurde das Gebäude durch das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, den Landkreis Eichsfeld und die Stadt Leinefelde. Die Außenanlagen wurden mit Mitteln des Programms Soziale Stadt gestaltet. Das durch E&C-Mittel geförderte Modellprojekt „Miteinander“, mit dem die Integration von Spätaussiedlern unterstützt werden soll, wurde an das Jugendzentrum angebunden.

Exemplarisch für den Bereich Ressourcenbündelung ist auch die Finanzierung der so genannten Wohngebietsbetreuerinnen und -betreuer im Modellgebiet Schwerin – Neu Zippendorf, die zur Unterstützung der Nachbarschaften im Quartier eingesetzt werden. Verschiedene Förderquellen ermöglichen dieses Projekt: Aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) werden anteilig Qualifizierungskosten übernommen, Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) finanziert die Bundesanstalt für Arbeit, und Investitionskosten für die Nachbarschaftstreffs werden durch das Pro-

gramm Soziale Stadt getragen. Hinzu kommen Mittel aus dem Länderprogramm „Gemeinwesenorientierte Arbeit (GAP)“ sowie Eigenmittel der Schweriner Wohnungsbaugenossenschaft eG (SWG) und des Vereins „Hand in Hand e.V.“. Die Wohnungsbaugenossenschaft ist Trägerin der Maßnahme, sie arbeitet jedoch eng mit dem Verein „Hand in Hand e.V.“ zusammen, da ein Teil der eingesetzten Fördermittel nur von einer gemeinnützigen Organisation in Anspruch genommen werden kann.

### Private Ressourcen

Die größten privaten Investoren der Sozialen Stadt sind die Wohnungsunternehmen. Sie modernisieren ihren Bestand an Wohnungen 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, die so die Möglichkeit zur Weiterqualifikation erhalten – und beschäftigen zum Teil Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, um die Wohngebiete zu stabilisieren (Sachs 2001, S. 133 ff.). Ihre Investitionssumme übertrifft die der staatlichen Förderung durch das Bundesländer-Programm Soziale Stadt um ein Vielfaches. Die wirtschaftlichen Interessen der Wohnungsunternehmen werden hier zum tragfähigen Motiv für dieses Engagement<sup>15</sup>. Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. erfasst die Investitionsmittel seiner Mitglieder, die in die Programmgebiete fließen, erst seit kurzem statistisch, weshalb aussagekräftige Daten noch nicht zur Verfügung stehen. In den Altbauquartieren kommt den hier primär vertretenen privaten Einzeleigentümern eine zentrale Rolle zu. Bei ihnen besteht, wie bei den Wohnungsunternehmen auch, der Konflikt zwischen kurzfristiger Gewinnerwartung und langfristiger Sicherung des Gebäudewerts, zwischen Stabilisierung der vorhandenen Bevölkerungs-

struktur und Aufwertung des Gebiets mit der Folge von Verdrängung bisheriger Bewohnerinnen und Bewohner.

Eine wichtige Rolle in den Gebieten der Sozialen Stadt spielt auch die private Wirtschaft. Die Stärkung der lokalen Ökonomie ist eine ganz wesentliche Voraussetzung für die positive und nachhaltige Entwicklung in den Gebieten<sup>16</sup>. Die Gesamtsumme der privat investierten Mittel kann nicht erfasst werden. Jedoch ist wie bei der traditionellen Städtebauförderung anzunehmen, dass diese Investitionen in dem Maße zunehmen, wie sich in den Gebieten eine Stabilisierung oder gar Aufwärtsentwicklung abzeichnet.

Das finanzielle Engagement nicht-staatlicher Akteure ist häufig höher als die zur Verfügung stehenden Fördermittel für die entwicklungsbedürftigen Quartiere aus öffentlicher Hand. So setzen beispielsweise in Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord die evangelische Kirche und die privaten Hauseigentümer Ressourcen innerhalb des Stadtteilprogramms ein. Investiert wurde in den Neubau der Evangelischen Gesamtschule Gelsenkirchen-Bismarck, den Neubau der „Solarsiedlung Bismarck“ sowie den Neubau der „Einfach und Selber Bauen-Siedlung“ im Quartier. Außerhalb des Gesamtkonzeptes des Stadtteilprogramms flossen umfangreiche Mittel von zwei Wohnungsunternehmen, der Gemeinnützigen Gelsenkirchener Wohnungsgesellschaft (GGW) und der Treuhandstelle THS, in die Wohnungsmodernisierung und die Wohn-

umfeldverbesserung im Quartier (AGB/ILS 2002).

Von erheblicher Bedeutung sind auch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, die Eigen- und Fremdfördermittel für soziale Zwecke in den Gebieten einsetzen. Soziale Maßnahmen, Jugend- und Familienhilfe, Gesundheitsförderung, Ausländerintegration und zahlreiche weitere Funktionen werden von ihnen wahrgenommen. Die Höhe der so zum Einsatz kommenden Mittel ist ebenfalls nicht bekannt, sie dürfte aber erheblich sein.

Zunehmende Bedeutung ist auch dem „social sponsoring“ und dem „corporate citizenship“ beizumessen<sup>17</sup>. Unterschiedliche Initiativen wie „startsocial – der Wettbewerb für soziale Ideen“<sup>18</sup> und „Unternehmen: Partner der Jugend (UPJ)“<sup>19</sup> lenken ihr Engagement auch in Quartiere mit beson-

Ausschreibung des Wettbewerbs  
„Preis Soziale Stadt 2002“

Soziale Stadt

Preis Soziale Stadt 2002

**Preis Soziale Stadt 2002**

Einladung zur Mitwirkung  
am Wettbewerb

	AWO Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
	Deutscher Städtebund
	GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.
	Schader-Stiftung
	TreuHandStelle GmbH Essen
	vhw Bundesverband für Wohneigentum, Wohnungsbau und Stadtentwicklung e.V.

derem 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.

Die Auslobung des Wettbewerbs Soziale Stadt in den Jahren 2000 und 2002 zeigt ein weiteres Engagement unterschiedlicher Beteiligter, die die Ansätze und Ziele des Programms unterstützen. 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 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 auf breite Zustimmung treffen und viel Unterstützung erfahren.

## Fazit

Ressourcenbündelung im Sinne des Programms Soziale Stadt erfordert neue Kooperationsformen für den zielgerichteten Einsatz von Mitteln in den Gebieten auf der Grundlage eines integrierten Handlungskonzepts. Die Erfahrungen der Programmbegleitungen-vor-Ort aus dem Jahr 2001 lassen selbst in Gebieten, in denen die Umsetzung des Programms bereits fortgeschritten ist, zum Teil erhebliche Umsetzungsprobleme bei der Mittelbündelung erkennen.

Beklagt wird neben Defiziten in der Harmonisierung von Förderprogrammen, dass es an Zusammenstellungen der integrierbaren Förderprogramme mangelt oder aber entsprechende Übersichten unzureichend oder nicht

aktuell sind. Hilfreich wäre es nach Auffassung vieler Gemeinden, wenn Förderrichtlinien, -zeiträume und -voraussetzungen so aufeinander abgestimmt sind, dass die Mittel von den Kommunen mit geringem Aufwand sinnvoll gebündelt werden können. Dies ist z.B. wegen wechselseitiger Subsidiaritätsforderungen teilweise nur schwer oder gar nicht möglich.

Die aus dem Fehlen von Transparenz resultierende Unsicherheit über einsetzbare Fördermöglichkeiten sowie unterschiedliche Laufzeiten, Antragswege und Förderbedingungen der einzelnen Programme widersprechen dem geforderten integrierten Programmansatz. Weitere Harmonisierungen von Förderprogrammen auf Bundes- und Länderebene sowie die Einrichtung eines kommunalen Fördermittelmanagements werden von vielen Akteuren vor Ort für die weitere Umsetzung des Programms als zentral angesehen. Es bleibt zu hoffen, dass die zweite Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik in den Programmgebieten Ende 2002 deutliche Fortschritte bei der Ressourcenbündelung signalisieren wird.

■ Rolf-Peter Löhr und Verena Rösner, Difu

## Anmerkungen

- 1 Einzelheiten zu den Bündelungsleistungen von Bund und Ländern finden sich auch in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU vom 14.11.2001 (vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7459), [dip.bundestag.de/btd/14/074/1407459.pdf](http://dip.bundestag.de/btd/14/074/1407459.pdf).
- 2 Ein vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zusammengestellter Katalog über die Initiativen auf Bundesebene für das Programm Soziale Stadt findet sich im Internet unter [www.sozialestadt.de/programm/foerderprogramme/uebersicht-bmvbw.shtml](http://www.sozialestadt.de/programm/foerderprogramme/uebersicht-bmvbw.shtml).

- 3 Nähere Informationen siehe unter [www.eundc.de](http://www.eundc.de).
- 4 Eine Programmübersicht findet sich unter [www.sozialestadt.de/programm/partnerprogramme](http://www.sozialestadt.de/programm/partnerprogramme).
- 5 Runderlass der Bundesanstalt für Arbeit 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 (JuSoPro).
- 6 Hierzu weitere Informationen auf der Internetseite [www.gesundheitberlin.de](http://www.gesundheitberlin.de) zu Armut und Gesundheit.
- 7 Siehe dazu beispielsweise: Institut für soziale Arbeit e.V. (2002), Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) (2002), Trojan/Legewie (2001) und Alisch (2001).
- 8 Über die Ressourcenbündelung in anderen europäischen Ländern berichtet Sander (2002).
- 9 Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2001).
- 10 So Staatsminister Dr. Günther Beckstein und Staatssekretär Hermann Regensburger im Vorwort der Publikation über integrierbare Förderprogramme (Oberste Baubehörde 2002).
- 11 LTS Niedersächsische Landestreuhandstelle und vdw Niedersachsen-Bremen, Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (Hrsg.), Handbuch „Soziale Stadt“, Stand März 2000, Hannover.
- 12 Soweit die verschiedenen Ebenen involviert sind.
- 13 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 [www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/hegiss.shtml](http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/hegiss.shtml).
- 14 Eine Zusammenstellung der von den Bundesländern herausgegebenen Sammlungen über die in das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ integrierbaren Förderprogramme befindet sich im Internet unter [www.sozialestadt.de/programm/foerderprogramme/buendelung-laender.pdf](http://www.sozialestadt.de/programm/foerderprogramme/buendelung-laender.pdf).
- 15 Hans Fürst, Beitrag auf einer Podiumsdiskussion im Rahmen der Starterkonfe-

- renz, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2000), Dokumentation der Starterkonferenz, 1./2. März 2000, Berlin, S. 229 (= Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt; Bd. 4); [www.soziale-stadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band4](http://www.soziale-stadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band4).
- 16 Hierzu siehe beispielsweise Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2000) und Soziale Stadt info 5, im Internet unter <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/newsletter/info5.pdf>.
- 17 Vgl. hierzu etwa den Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ vom 3. Juni 2002, Bürger-schaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesell-schaft, BT-Drs. 14/8900.
- 18 Nähere Informationen siehe unter [www.startsocial.de](http://www.startsocial.de).
- 19 Nähere Informationen siehe unter [www.upj-online.de](http://www.upj-online.de).

## Literatur

- AGB (Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund)/ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2002), Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung. Abschlussbericht der Programmbegeleitung-vor-Ort (PvO) im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Dortmund, April 2002.
- Alisch, Monika (Hrsg.) (2001), Sozial – Gesund – Nachhaltig. Vom Leitbild zu ver-träglichem Entscheidungen in der Stadt des 21. Jahrhunderts, Opladen.
- ARGEBAU, Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungs-wesen, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Zweite Fassung, Stand 1.2.2000, abge-druckt in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Programmgrundlagen (= Arbeits-papiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 3), Berlin, Februar 2000; [www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3](http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3).
- Becker, Heidede, Thomas Franke, Rolf-Peter Löhner, Robert Sander und Wolf-Christian Strauss (1998), Städtebauförderung und Ressourcenbündelung. Expertise zur Vor-bereitung eines Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimen-tellen Wohnungs- und Städtebau (Ex-WoSt), Berlin (Deutsches Institut für Urba-nistik).
- Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode (Hrsg.), 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; [dip.bundestag.de/btd/14/074/1407459.pdf](http://dip.bundestag.de/btd/14/074/1407459.pdf)
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002), Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, im Auftrag des Bundesmi-nisteriums für Verkehr, Bau- und Woh-nungswesen, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2000), Dokumentation der Starterkonferenz, 1./2. März 2000, Berlin (Arbeitspa-piere zum Programm Soziale Stadt; Bd. 4); [www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band4](http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band4).
- Grimm, Gaby, Gabriele Micklinghoff und Klaus Wermker (2001), Raumorientierung der Verwaltung. Vom Modell zur Regel-struktur: Erweiterung der Verwaltungsreform-Debatte um den räumlichen Aspekt, in: Soziale Stadt info 6, Oktober 2001, S. 13–17, [www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/newsletter/info6.pdf](http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/newsletter/info6.pdf).
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2000), Lokale sozio-ökono-mische Strategien in Stadtteilen mit be-sonderem Entneuerungsbedarf. Local Socio-Economic Strategies in disadvan-taged urban areas. Report on the European Conference on March 30th und 31st 2000 in Dortmund, Dortmund (ILS).
- Institut für soziale Arbeit e.V. (ISA) (Hrsg.) (2002), Fachforum zur sozialraumorien-tierten Planung in Gebieten mit besonde-rem Entwicklungsbedarf. Konzepte, Erfah-rungen, Visionen. Dokumentation zur Veranstaltung am 12. und 13. Juni 2001 in Braunschweig, im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin, im Auftrag des Bundesmi-nisteriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Münster; [www.eundc.de/download/ff\\_sozraumplan.pdf](http://www.eundc.de/download/ff_sozraumplan.pdf).
- Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) (2002), Expertise Sozialräumliche Finanzierungsmodelle, im Auftrag der Regiestelle E&C der Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Essen, April 2002; [www.eundc.de/download/ex\\_hinte.pdf](http://www.eundc.de/download/ex_hinte.pdf).
- Ministerium für Arbeit und Bau Mecklen-burg-Vorpommern (Hrsg.) (2001), Stadttei-le mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Arbeitshilfe, Schwerin.
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staats-ministerium des Innern (Hrsg.) (2002), Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Integrierbare Förderprogramme, München (Städtebauförderung in Bayern, Arbeits-blatt Nr. 5).
- Sachs, Michael (2001), Wohnungsunterneh-men gestalten soziale Stadt, in: Bundes-SGK Sozialdemokratische Gemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Zukunft Stadt. Mit den Menschen für die Menschen, Berlin, S. 133–141.
- Sander, Robert (2002), Europäische und amerikanische Erfahrungen mit der sozia-len Stadtteilentwicklung, in: Deutsches In-stitut für Urbanistik (Hrsg.), Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin, S. 298–321.
- Trojan, Alf, und Heiner Legewie (2001), Nachhaltige Gesundheit und Entwicklung. Leitbilder, Politik und Praxis der Gestal-tung gesundheitsförderlicher Umwelt- und Lebensbedingungen, Frankfurt/M.
- VV-Städtebauförderung, Verwaltungsverein-barung über die Gewährung von Finanz-hilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2002) vom 19. Dezember 2001 und 9. April 2002; [www.sozialestadt.de/programm/grundlage/vv-staedtebaufoerderung-2002.pdf](http://www.sozialestadt.de/programm/grundlage/vv-staedtebaufoerderung-2002.pdf).