

Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“

Inhalt

1. Einführung
2. Kurzcharakteristik der von der Gemeinschaftsinitiative erfassten „Stadtteile und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“
3. Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung der Quartiere
 - 3.1 Bürgermitwirkung, Stadtleben, soziale Integration
 - 3.2 Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung
 - 3.3 Quartierszentren, Stadtteilbüros
 - 3.4 Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur, Schule im Stadtteil, Gesundheit
 - 3.5 Wohnen
 - 3.6 Öffentlicher Raum, Wohnumfeld und Ökologie
4. Fachübergreifende Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative in Städten, Gemeinden, Ländern und auf Bundesebene
 - 4.1 Allgemeine Grundsätze
 - 4.2 Handeln in den Städten und Gemeinden
 - 4.3 Handeln auf Landesebene
 - 4.4 Handeln auf Bundesebene
5. Vorhandene Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebau- und Wohnungsrechts im Hinblick auf die besonderen Anforderungen „Soziale Stadt“
 - 5.1 Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebaus
 - 5.2 Instrumente im Bereich des Wohnungswesens
6. Einsatz von Städtebauförderungsmitteln, Mitteln der EU-Strukturfonds und sonstigen Mitteln aus öffentlichen Haushalten/Bündelung der Mittel und Maßnahmen
 - 6.1 Allgemeine Finanzierungsgrundsätze für die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“
 - 6.2 Förderrechtliche Grundlage des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“
 - 6.3 Komplementärfinanzierung, Finanzierung des kommunalen Eigenanteils
 - 6.4 Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln
7. Erfahrungsaustausch, Begleitforschung, Evaluation
 - 7.1 Begleitforschung
 - 7.2 Evaluation des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt

1. Einführung

Die Ministerkonferenz der ARGEBAU hat am 29. November 1996 in Potsdam die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ beschlossen, um der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten. Mit dieser Initiative ist ein nationales Aktionsprogramm ins Leben gerufen worden, das eine nachhaltige Entwicklung in Stadt- und Ortsteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen sicherstellen soll. Die Initiative soll den Rahmen bilden für eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten.

Die Bundesregierung hat die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ zum Anlass genommen, die Städtebauförderung seit 1999 um das eigenständige neue Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“ (Kurzfassung „Soziale Stadt“) zu ergänzen.

Mit dem Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau) vom 24.06.2004 wird für die soziale Stadt eine eigenständige Regelung zur Verfügung gestellt.

Mit § 171 e BauGB ist bezweckt, die Programmziele des im Jahre 1999 eingeleiteten Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ wirkungsvoll zu unterstützen und dabei insbesondere geeignete Beteiligungs- und vor allem Mitwirkungsmöglichkeiten zu verankern und die Bündelung des Mitteleinsatzes zu verbessern. In § 171 e BauGB werden diese Zwecke mit einer gesetzlichen Formulierung des Anwendungsbereichs sowie des Gebietsbezuges in das besondere Städtebaurecht integriert und somit ihr bodenrechtlicher Bezug verdeutlicht.

2. Kurzcharakteristik der von der Gemeinschaftsinitiative erfassten „Stadtteile und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“

Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ gilt Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen. Es handelt sich dabei meist um hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur, die Nahversorgung sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen.

Hinzu kommen auch Gebiete in Gemeinden, die z. B. aufgrund ihrer peripheren Lage und - zum Teil hierdurch bedingt - durch ihre Einwohnerstruktur ganz ähnliche Probleme zeigen. Das können Gebiete in stark benachteiligten Regionen oder ehemalige Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte sein.

Im Wesentlichen geht es dabei um zwei im Folgenden kurz umrissene Gebietstypen:

- a) Innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität.

Diese sind meist Quartiere, in denen sich private Investoren seit langem nicht mehr engagieren und Stadterneuerungsprozesse nicht in Gang gekommen sind. Ursachen für die Stagnation sind sehr schlechte, hochverdichtete Bausubstanz, fehlende Grün- und Freiflächen, Immissionsbelastungen, Gewerbebrachen mit Altlasten, Beeinträchtigung durch Verkehrsstraßen und -lärm, Mangel an Gemeinschaftseinrichtungen, Planungsunsicherheit und insgesamt fehlende Zukunftsperspektiven.

Wegen der mangelhaften Attraktivität und der ausbleibenden Entwicklungsimpulse haben ökonomisch aufstrebende, vor allem jüngere Familien diese Quartiere nach und nach verlassen. Haushalte mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie geringem Integrationsvermögen sind nachgerückt. Die „Spirale nach unten“ ist dadurch verstärkt worden, dass die zeitgleich verlaufende Aufwärtsentwicklung in anderen Stadtteilen zur Verdrängung der „Schlechterverdienenden“ in die sozial benachteiligten Gebiete beigetragen hat. Die geschilderte Segregation betrifft auch die Städte der neuen Bundesländer in wachsendem Maße. Da es auch dort innerstädtische Bereiche mit kumuliert auftretenden baulichen, ökologischen und funktionellen Mängeln gibt, ist tendenziell mit einer weiteren Verschärfung dieses Entwicklungsprozesses zu rechnen, wenn nicht rechtzeitig eine gegenläufige Strategie einsetzt.

Die hier beschriebene Situation in manchen Städten - insbesondere der alten Bundesländer wird in unterschiedlicher Ausprägung zunehmend auch in Gebieten vorzufinden sein, die in Regionen liegen, die insbesondere durch ihre periphere Lage benachteiligt sind.

- b)** Große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen von Streitkräften mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur.

In allen Bundesländern gibt es eine große Anzahl von Quartieren, die wegen erheblicher funktioneller und gestalterischer Mängel eine soziale Abwertung erfahren haben oder abzugleiten drohen. Für die fehlende Attraktivität dieser Quartiere gibt es ein Ursachenbündel:

Die Siedlungen liegen häufig am Stadtrand und sind meist unzureichend in den öffentlichen Nahverkehr eingebunden. Die Planung hat zum Teil auf landschaftliche und ökologische Gegebenheiten zu wenig Rücksicht genommen. Vielen Quartieren fehlt eine selbsttragende lokale Wirtschaft und es mangelt an Arbeitsplätzen im Nahbereich. Die Architektur ist häufig einfallslos, bei der gegebenen Höhe und Dichte der Bebauung vermisst man besonders die individuelle Ausprägung der Erdgeschosszonen, Eingangsbereiche und Vorgärten. Die Qualität der öffentlichen Bauten und des öffentlichen Raums ist vernachlässigt worden. Austauschbare, erlebnisarme Wohnsituationen machen es den Bewohnerinnen und Bewohnern schwer, sich mit ihrem Quartier zu identifizieren. Die dringend notwendigen Verbesserungen durch Wohnumfeldmaßnahmen und soziale und wirtschaftliche Impulse sind noch viel zu wenig in Gang gekommen. In den alten Bundesländern sind die Wohnungen in diesen Siedlungen zudem häufig nach einem einseitigen Vergabesystem belegt worden. Dies ist dort eine der Hauptursachen für die Konzentration einkommensschwacher Haushalte. Auch in ostdeutschen Plattensiedlungen besteht das Risiko einer entsprechenden Segregation, wenn die Erneuerungsprozesse nicht schnell zu grundlegenden Qualitätsverbesserungen führen. Hinzu kommt generell das Problem des drama-

tischen Bevölkerungsverlustes, was zu einem Rückbau in den Siedlungen führen wird, der auf jeden Fall zur Beseitigung der städtebaulichen Missstände beitragen muss.

Hinzu gekommen ist eine Vielzahl von Wohnsiedlungen, die ehemals Kasernen zugeordnet waren. Ihre oft isolierte Lage, monotone Anordnung und Unterversorgung lösen ähnliche Probleme aus wie die vorgenannten Wohngebiete.

Wegen der Komplexität der Defizite ist für die beschriebenen Gebietstypen eine besonders weitgreifende Stadtteilentwicklung mit der Zielsetzung geboten, einen nachhaltigen Aufschwung auf sozialem, wirtschaftlichem, städtebaulichem und ökologischem Sektor im Verbund zu bewirken. Diesem umfassenden Ansatz entsprechend sollen die betroffenen Stadtteile und Gebiete als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ bezeichnet werden.

3. Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung der Quartiere

Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ erhebt den Anspruch, Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu in die Stadt integrierten Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen sollen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen die Länder mit Unterstützung des Bundes die Förderung für diese Quartiere auf vielen Gebieten verstärken. Die Gemeinden müssen bei ihrem Bemühen, zügig die angestrebte Trendwende für die vom Abstieg bedrohten Stadtteile und Gebiete herbeizuführen und solchen Entwicklungen für die Zukunft vorzubeugen, wirksam unterstützt werden.

Die angestrebten Quartiersentwicklungsprozesse zielen auf:

- die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Quartieren,
- die Schaffung stabiler Sozialstrukturen und
- die Verbesserung der Lebenschancen für die Bewohnerinnen und Bewohner.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Themen:

- Integration und die Förderung des Zusammenlebens in den Quartieren,
- die Verbesserung des Bildungsangebotes in den Quartieren oder des Zugangs zu Bildungsangeboten für die Bewohnerinnen und Bewohner und
- die Gesundheitsförderung

an Bedeutung gewinnen.

Bevor auf die Ausgestaltung der Förderung einzugehen sein wird, sollen zunächst die wesentlichen konkreten Aufgaben erläutert werden, die zur erfolgreichen Quartiersentwicklung zu erfüllen sind.

3.1 Bürgermitwirkung, Stadtleben, soziale Integration

Ziele:

- Aktivierung örtlicher Potenziale, Hilfe zur Selbsthilfe,
- Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil,
- Förderung der Teilhabe und der sozialen Integration,
- Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze
- Sprachförderung für Kinder und Eltern
- Öffnung der Schulen zum Stadtteil

Von Beginn der Städtebauförderung an ist auf die Bürgerbeteiligung als grundlegende Voraussetzung für den erfolgreichen Ablauf der Stadterneuerung großer Wert gelegt worden. Die Bürgermitwirkung war aber nicht eigentliches Ziel der Quartiersentwicklung. Im Falle der vom sozialen Abstieg bedrohten Stadtteile geht der Anspruch weiter. In diesen Quartieren ist die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Leben und deren soziale Integration oft völlig zum Erliegen gekommen. Viele Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich nicht mehr mit dem Stadtteil, sie engagieren sich nicht mehr für die Gemeinschaft. Nachbarschaftsbezogene soziale Netze sind zerrissen.

Bei dieser Ausgangssituation wird es zum zentralen Anliegen der Stadtteilentwicklung, das eigenständige Stadtleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder herzustellen und das Zusammenleben im Quartier zu fördern, alle vorhandenen örtlichen Potenziale zu stärken und die Bewohnerinnen und Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise wieder als Gemeinwesen funktionieren. Bei der Aktivierung der örtlichen Potenziale kommt der Öffnung von Schulen zum Stadtteil und der Einbeziehung von Migrantenselbstorganisationen ein wichtiger Stellenwert zu.

Typische Maßnahmen:

- Installation eines Stadtteilmanagements, das mit Priorität den Aufbau selbsttragender Bürgerorganisationen einleiten soll,
- Einrichtung von Stadtteilbüros,
- Bildung von Stadtteilbeiräten,
- Bereitstellung von Bürgertreffs und anderen Räumen, die Gelegenheit zu Gemeinschaftsleben bieten,
- Ausstattung der Stadtteilbeiräte mit kleinen Verfügungsfonds, um sie in die Verantwortung für ihre Quartiere einzubinden,
- Unterstützung vieler Möglichkeiten, die Bewohnerinnen und Bewohner durch Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen.

Beteiligte:

Bewohnerinnen und Bewohner, Beschäftigte und Gewerbetreibende, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, Schulen, Vereine, Initiativen, Institutionen, Stadtteilbeiräte, Stadtteilmanagement

3.2 Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung**Ziele:**

- Stärkung der lokalen Wirtschaft, Sicherung von örtlichen Betrieben
- Sicherung und Schaffung von örtlichen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsangeboten,
- Qualifizierung der Arbeitssuchenden und Förderung des Zugangs zu Ausbildung,
- Ausbau von Vermittlungs- und Beratungsangeboten für Arbeitssuchende

Die Stärkung bzw. der Aufbau einer lokalen Wirtschaft hat eine hohe Bedeutung für die dauerhafte Stabilisierung der Quartiere.

Arbeitslosigkeit gehört zu den zentralen Ursachen für Armut und Ausgrenzung. Die meist mehrfach benachteiligten Quartiere sind fast immer überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Der Sicherung der vorhandenen Betriebe und auch der Ausweitung des Angebotes an Arbeits- und Beschäftigungs- und auch Qualifizierungsangeboten kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Auch wenn mit dem Programm „Soziale Stadt“ die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht beeinflusst werden können, so können doch wichtige Impulse gegeben werden.

Eine Ausweitung des Angebots an Arbeitsplätzen kann nur gelingen, wenn bestehende Betriebe (auch im Umfeld der Quartiere) gesichert und Entwicklungsmöglichkeiten geschaffen werden. Gerade in den Quartieren ansässige Kleinbetriebe sind auf eine aufsuchende und auf das jeweilige Unternehmen zugeschnittene Beratung angewiesen. Sie sollten beim Aufbau von lokalen Kooperationen unterstützt werden, um hieraus Nutzen für die eigene Entwicklung zu gewinnen.

Ziel muss es sein, private Unternehmen für die Beteiligung an der Stadtteilentwicklung zu gewinnen. Dies gilt für unterschiedliche Formen der „Public Private Partnership“ bis hin zu Projekten des „Social Sponsoring“.

In den Quartieren, in denen es jedoch kaum Ansätze für eine Förderung einer „privaten lokalen Ökonomie“ gibt, bleibt nur die Möglichkeit einer staatlich finanzierten bzw. durch Arbeitsplätze des zweiten Arbeitsmarktes abgestützten „sozialen lokalen Ökonomie“. Oft sind auch für das Quartier wichtige Dienstleistungen nur über die Verbindung mit Arbeitsförderungsmaßnahmen zu finanzieren.

Neben der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist die Verbesserung der Chancen der Arbeitssuchenden auf dem Arbeitsmarkt durch Qualifizierungsangebote und durch eine gezielte Beratung vor Ort ebenso wichtig. Da nicht ausreichend Arbeitsplätze ins Quartier geholt werden können, geht es darum, den Arbeitssuchen-

den Brücken zu Ausbildungsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen außerhalb zu bauen.

Typische Maßnahmen:

- Aufsuchende Beratung für ansässige Betriebe
- Unterstützung von Kooperationen, Aufbau von Netzwerken
- Lokale Arbeitsvermittlung
- Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote
- Unterstützung von Kooperationen zwischen Schule und Betrieben
- Privat oder öffentlich finanzierte Projekte mit Profit- oder Nonprofit-Nutzungen
- Quartiersbetriebe für stadtteilbezogene Aufgaben oder Dienstleistungen
- Gewerbehöfe
- Angebote für Existenzgründer
- Betreuungsplätze für Kinder von Berufstätigen, insbesondere Alleinerziehenden

Beteiligte:

Wirtschaftsressorts, Arbeitsagenturen, Sozialämter, Jugend- und Schulämter, Schulen, Ämter für Stadtentwicklung, Einrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, andere berufsständische Organisationen, Verbände und Gewerkschaften

3.3 Quartierszentren, Stadtteilbüros

Ziele:

- Stärkung der Nahversorgung,
- Herausbildung der Stadtteilbüros und Quartierszentren als Kristallisationspunkte für das städtische Leben.

Besondere Bedeutung für das Leben im Quartier und für die lokale Wirtschaft haben die Quartierszentren. Sie erfüllen nicht nur die Nahversorgungsfunktion, sondern fördern auch die Kommunikation, sind Treffpunkt und wirken bei gelungener baulicher Gestaltung identitätsstiftend für den ganzen Stadtteil. Ihre Qualität bestimmt im hohen Maße auch das stadtweite Ansehen des Quartiers. Der soziale und wirtschaftliche Niedergang von Quartieren wird oft am Verfall der Zentren besonders augenfällig.

Die Erneuerung der Quartierszentren rechnet daher zu den wichtigsten Voraussetzungen zur Stabilisierung der Quartiere.

Typische Maßnahmen:

- „Stadtmarketing“,
- Instandsetzung und Modernisierung des Zentrums,
- Ansiedlung eines möglichst breit gefächerten Spektrums an Nutzungen,
- Zuordnung öffentlicher und privater Gemeinschaftseinrichtungen,
- Umgestaltung des öffentlichen Raums,
- Ansiedlung von Wochenmärkten.

Beteiligte:

Stadtentwicklungs- und Planungsämter, Wirtschaftsressorts, Kammern, Verbände, Wohnungsunternehmen

3.4 Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur, Schule im Stadtteil, Gesundheit**Ziele:**

- Ausbau/bessere Ausnutzung des Infrastrukturangebotes im Interesse des sozialen Ausgleichs.
- Stärkung der Schulen als Orte der Bildung und Integration
- Unterstützung neuer Formen der Trägerschaft

Die Ergänzung der sozialen Infrastruktur hat für den sozialen Ausgleich in problem-belasteten Gebieten besondere Bedeutung. Der Bedarf an Gemeinschaftseinrichtungen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ist dort besonders hoch, weil die Bewohnerinnen und Bewohner der Quartiere in Bezug auf Ausbildung, soziale Vernetzung, Arbeitsplätze, mit Beschäftigung ausgefüllte Zeit, Gesundheitsvorsorge, Kaufkraft und Mobilität gegenüber anderen im Nachteil sind.

Geeignete Räume mit der erforderlichen personellen Betreuung müssen daher vor allem bereit gestellt werden: für das kulturelle und gesellschaftliche Leben verschiedener ethnischer Gruppen im Quartier, zur Kommunikation unterschiedlicher Gruppen, zur Verbesserung der Beratungs- und Dienstleistungsangebote, zur Bereicherung der Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und zur Schaffung von Gelegenheiten, soziale Beziehungen aufzubauen und aus der Isolation heraus zu kommen. Investitionen in diesen Bereichen machen nur Sinn, wenn zugleich die Finanzierung der Folgekosten nachhaltig gesichert wird.

Schulen sind „geborene“ Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft zusammen kommen, lernen und leben. Die Bedeutung der Schulen als aktive Gestalterin des Lebens im Quartier ist zu stärken und zu fördern. Insbesondere das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ zur Förderung von Ganztagschulen bietet eine gute Gelegenheit, die Verzahnung zwischen Bildungschancen, sozialer Benachteiligung und Soziale Stadt herzustellen.

Viele Menschen in den Quartieren haben erhebliche gesundheitliche Probleme. Dies senkt ihre Lebenserwartung und ihre Lebensqualität und reduziert die Möglichkeit ihrer Integration in den Arbeitsmarkt. Durch integrierte gesundheitsfördernde Maßnahmen kann dem vorgebeugt oder begegnet werden.

Typische Maßnahmen:

(Investition und Betrieb)

Für alle:

Bürgertreffpunkte, internationale Begegnungsstätten, Freizeithäuser, stadtteilkulturne Projekte, Sporteinrichtungen, Gesundheitszentren, Aktionsprogramme insbesondere für Kinder und Jugendliche

Für Kinder:

Tagesheime, Spielwohnungen, Kinderbauernhöfe. Erhöhtes Angebot an Ganztags-schulbetreuung

Für Jugendliche:

Flächen für Bewegung und Kommunikation, Angebote für offene Jugendarbeit, Treffpunkte, Jugendhäuser, Jugendcafés, Jugendwerkstätten, Räume für Aus- und Fortbildung, mobile Spiel- und Sportangebote

Für Frauen und Mädchen:

Eigene Treffpunkte, Werk- und Schulungsräume

Für ältere Menschen:

Seniorentreffpunkte

Beteiligte:

Fachbehörden und Ämter für Stadtentwicklung, Kultur, Jugend, Frauen, Schule, Integration, Gesundheit, Soziales und Wohnungswesen

3.5 Wohnen

Ziele:

- Verbesserung des Wohnwertes der Wohnungen, Modernisierung, Instandsetzung, Umbau und ergänzender Neubau,
- Sicherung preiswerten Wohnraums, (einschließlich von Belegungsrechten für Haushalte, die sich nicht selbst auf dem Wohnungsmarkt versorgen können)
- Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner vor Verdrängung
- Erhalt (bzw. Wiederherstellung) gemischter Bewohnerstrukturen
- Unterstützung aktiver Nachbarschaften
- Stärkung der Identifikation der Mieter mit Wohnung und Wohnumfeld

Wichtiges Ziel der Stadterneuerung ist seit je her die Sicherung preiswerten Wohnraums und der Schutz angestammter Mieter vor Verdrängung. Insbesondere in den Großwohnanlagen der 60er und 70er Jahre treten als gravierendes Problem einseitige Bewohnerstrukturen hinzu. Mangelnde Anmietungsgelegenheiten auf dem freien Wohnungsmarkt, die Strukturen von Belegungsrechten und die Vergabe- und Belegungspolitik von Vermietern und öffentlicher Hand haben in Großwohnanlagen zu einer Konzentration einkommensschwacher, in Bezug auf Ausbildung und Arbeitsplatz benachteiligter Bewohnergruppen geführt. Das Ausmaß der sozialen Probleme sowie die ethnische Vielfalt drohen, die Integrationskraft der Bewohnerschaft zu überfordern.

In einem sich entspannenden Wohnungsmarkt kann der beeinträchtigte Wohnwert bei relativ hoher Mietbelastung (Miete, Nebenkosten, ggf. Fehlbelegungsabgabe) zu unerwünschten Wegzügen führen.

Die Quartiersentwicklung in den Problemstadtteilen muss durch bauliche und wohnungswirtschaftliche Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität dieser Wohngebiete beitragen. Den Wohnungseigentümern kommt bei der sozialen Stadtentwicklung auch eine besondere Verantwortung zu. Das Wohnungsangebot ist um fehlende Wohnungstypen - zum Beispiel im Eigentumssektor, für Wohngemeinschaften und für familiengerechtes und barrierefreies Wohnen - zu ergänzen. Es sind Anreize zu schaffen, damit Menschen, die das soziale Gefüge im Quartier bereichern, zuziehen bzw. bleiben.

Typische Maßnahmen:

A) Bauliche Maßnahmen

- Einsatz von Förderprogrammen zur Auffächerung des Wohnungsangebotes,
- Instandsetzung und Modernisierung in Altbaugebieten,
- Energetische Nachbesserung der Wohnungen,
- Ermöglichung von Selbsthilfeeinbringung bei Modernisierung, insbesondere auch von Gruppenselbsthilfe zur Schaffung gemeinschaftlicher Wohnformen,
- Erneuerung von Gebäuden in Großsiedlungen, individuelle Umgestaltung der Fassaden, Erdgeschosszonen und Zugangsbereiche bis hin zur Betreuung von Hauseingängen durch Pförtner in Hochhauskomplexen (Concierge-Modell),
- Umnutzung von Erdgeschossbereichen für kleinere gewerbliche Betriebe.

B) Wohnungswirtschaftliche Maßnahmen

- Sonderregelungen bei der Wohnungsbelegung, z. B. Freistellung von Belegungsbindungen, Tausch von Belegungsbindungen,
- Begrenzung der Mietkostenbelastung (Schritte zur Senkung der Mietnebenkosten, Mietpreisgestaltung unter Nutzung des Kostenmietrechts, ggf. Aussetzung oder Verringerung der Fehlbelegungsabgabe),
- Qualitätssicherung für Wohnung und Wohnumfeld (Qualitätskontrolle, zügige Mängelbeseitigung),

- Sorgfältige Mieterauswahl ohne Ausgrenzung bestimmter („schwieriger“) Haushalte (Integrationsfähigkeit in die/der Nachbarschaft beachten; besondere Betreuung für problematische Haushalte organisieren),
- Wohneigentumsbildung durch Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand (z. B. Mieterprivatisierung) oder durch Neubau, um sozial stabile Bewohnerstrukturen zu schaffen oder zu erhalten.
- Angebote zur Aktivierung und Identifikation der Mieterinnen und Mieter (Mietergärten, Pförtnerdienste, Beteiligung der Mieterinnen und Mieter an geeigneten Aufgaben der Hausverwaltung, Mieterfeste),
- Schaffung/Unterstützung nachbarschaftlicher Netze, Initiierung von nachbarschaftlicher Hilfe, Angebote für bestimmte Gruppen (Kinder, Mütter, Jugendliche, Ältere, Hobbygruppen), Bereitstellung von Räumen für Aktivitäten.

Beteiligte:

Wohnungsämter, Wohnungsunternehmen, Ämter für Stadtentwicklung, Planungsämter, Verbände der Wohnungswirtschaft, Einzeleigentümerinnen und -eigentümer, Mieter und Mieterinnen

3.6 Öffentlicher Raum, Wohnumfeld und Ökologie

Ziele:

- Verbesserung des Wohnwertes durch Aufwertung des Wohnumfeldes,
- bessere Nutzung und bessere Gestaltung von Freiflächen,
- mehr Sicherheit und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum,
- bewusstere Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse.

Die gebietsspezifische Aufwertung des Wohnumfeldes dient der Steigerung der Attraktivität und der Wohnzufriedenheit in den Quartieren. Ein gut gestaltetes Wohnumfeld ist die Voraussetzung für die Akzeptanz des Quartiers durch breite Bewohnerschichten.

In innerstädtischen Bereichen mit knapp bemessenen Freiflächen bedeutet die Aufwertung öffentlicher und halb öffentlicher Räume einen hohen Zugewinn an Wohn- und Freizeitwert für besonders viele Anwohnerinnen und Anwohner. In großen Siedlungen, denen es an freien Flächen nicht mangelt, bietet sich dagegen die Chance, monotones Abstandsgrün in Gärten, Spiel- und Aktionsflächen sowie Parkanlagen zu verwandeln. Die individuelle Gestaltung von Vorgärten und Eingangsbereichen führt häufig erstmals dazu, dass Bewohnerinnen und Bewohner sich mit ihrer Wohnsituation positiv identifizieren.

Zur Wohnumfeldverbesserung gehören auch die Reduzierung von Flächen für den Autoverkehr, wo dies möglich ist, die Ordnung des ruhenden Verkehrs, der Ausbau von Fuß- und Radwegen und die Entschärfung von Verkehrsgefahren. Das Wohnumfeld wird auch durch Maßnahmen, welche die Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums und das subjektive Sicherheitsgefühl erhöhen, aufgewertet. Zu den ökolo-

gischen Verbesserungen des Wohnumfeldes rechnen standortgerechte Bepflanzungen, Berankungen, Entsiegelungen, Sanierungen belasteter Böden, ökologisch ausgerichtete Entsorgungskonzepte und ein bewusster Umgang mit Regenwasser.

Typische Maßnahmen:

- Neu- und Umgestaltung von Plätzen, Straßenräumen, Gewässern, Ufern, Parkanlagen und Treffpunkten,
- gruppen- und altersspezifische Spiel- und Sportplätze,
- Neugestaltung und Mehrfachnutzungen von Schulhöfen,
- begrünte Höfe, Mietergärten, Vorgärten, grüne Wände und Dächer,
- Neuordnung von Müllplätzen,
- Umgestaltung und Zusammenfassung des ruhenden Verkehrs, Verbesserung des ÖPNV's
- barrierefreie Wegeführung,
- Sicherung von Fuß- und Radwegen,
- Verbesserung der Beleuchtung im öffentlichen Raum,
- Immissionsschutzmaßnahmen,
- Altlastensanierung,
- kleinteiliges Flächenrecycling.

Beteiligte:

Planungsämter, Umweltämter, Gartenämter, Verkehrs- und Tiefbauämter, Stadtreinigung, Wohnungsunternehmen

4. Fachübergreifende Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative in Städten, Gemeinden, Ländern und auf Bundesebene

4.1 Allgemeine Grundsätze

Die Förderung in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf muss vor allem zwei Ansprüche erfüllen:

Zum einen ist der gebündelte und zielgenaue Einsatz aller verfügbaren Ressourcen und Programme erforderlich; hierfür sind optimale Organisationsformen zu entwickeln. Zum anderen ist ein Leitprogramm notwendig, das die Gesamtkoordination des Quartiersentwicklungsprozesses leistet.

Zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative bedarf es der Bündelung aller für eine Verbesserung der Fördergebiete vorhandenen Ressourcen und Programme. Dies gilt für die Bereiche Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr, Bildung und Gesundheit, sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung. Dabei sind die Querschnittsziele des Gender Mainstreaming und der Integration zu beachten. Als Investitions-

programm kommt der Städtebauförderung hierbei eine wichtige Bedeutung zu, die neben ihrem originären Aufgabenfeld auch eine bedeutende Klammerfunktion für die Einbindung anderer Programme hat (§ 171 e Abs. 6 Seite 2 BauGB).

Darüber hinaus ist sie als Leitprogramm für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet; sie kann eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiers-Entwicklung übernehmen.

Ihre Merkmale sind der Gebietsbezug und die Förderung der Gesamtmaßnahme. Das Verfahren soll zügig ablaufen und ist in überschaubaren Zeiträumen abzuschließen. Gefordert ist über vorbereitende Untersuchungen, Bestandsanalysen, Entwicklungsziele und integrierte Handlungskonzepte mit Kosten- und Finanzierungsübersichten zu arbeiten (Entwicklungskonzepte im Sinne des § 171 e Abs. 4 BauGB). Nach allen von Bund und Ländern in Auftrag gegebenen Evaluationen ist ein regelmäßig fortzuschreibendes integriertes Handlungskonzept eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Maßnahme. Auch die Bürgermitwirkung und begleitende Bürgerbeteiligung ist Erfolgsvoraussetzung. Die Einschaltung von Trägern, Stadtteilmanagern oder Entwicklungsgesellschaften zur Projektsteuerung ist in der Regel unerlässlich. Die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative erfolgt im Rahmen des Bund-Länderprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“ und ggf. weiteren Länderprogrammen.

4.2 Handeln in den Städten und Gemeinden

Es ist in erster Linie Sache der Städte und Gemeinden, das integrierte Förderprogramm umzusetzen. Da die Bündelung aller verfügbaren Programme und Ressourcen Erfolgsvoraussetzung für die zielgerichtete Stadtteilentwicklung ist, haben die Städte und Gemeinden die Aufgabe, die enge Kooperation der betroffenen Fachressorts organisatorisch sicherzustellen, die schnelles übergreifendes Handeln ermöglichen soll.

Die Städte und Gemeinden haben die Gebietsauswahl vorzunehmen. Als Voraussetzung dafür ist eine übergreifende schriftliche Darstellung der beabsichtigten Entwicklung im gesamten Gemeindegebiet und der Einbindung des integrierten Handlungskonzepts in diesen größeren räumlichen Zusammenhang erforderlich (Entwicklungskonzept im Sinne des § 171 e Abs. 4 BauGB). Diese Darstellung muss auf alle wesentlichen Lebensbereiche eingehen. Für die Fördergebiete ist nachzuweisen, dass sie hinsichtlich ihrer komplexen Defizite deutlich von den Durchschnittswerten abweichen.

Die Auswahl der Stadtteile ist auf kommunaler Ebene in einem transparenten Verfahren zu regeln und durch das zuständige Vertretungsorgan zu beschließen.

Die integrierten Handlungskonzepte sollen eine am § 171 e BauGB orientierte offene Rahmenplanung beinhalten, die in erster Linie von den örtlichen Akteuren - den Bewohnerinnen und Bewohnern, den Gewerbetreibenden, den Grundeigentümern, den örtlichen Institutionen - während des Stadtteilentwicklungsprozesses mit möglichst viel Eigeninitiative auszufüllen ist. Die Kosten- und Finanzierungsübersichten müssen den notwendigen gebündelten Mitteleinsatz aus unterschiedlichen privaten und öffentlichen Haushalten widerspiegeln.

Die Konzepte bilden die Basis für den Mittel- und Personaleinsatz aller betroffenen Fachressorts/Ämter. Sie müssen daher sorgfältig zwischen diesen abgestimmt werden. Sie sollen eine verlässliche Grundlage für die Aktivierung der örtlichen Potenziale in dem Entwicklungsprozess bilden. Diese Form des Miteinanders dient gleichzeitig dazu, dass private wirtschaftliche Interessen und das Gemeinwohl sinnvoll und effektiv abgestimmt werden.

Die Städte und Gemeinden haben die Aufgabe, ein leistungsfähiges Stadtteilmanagement sicherzustellen. Das ausgeweitete Zielspektrum, das relativ offene integrierte Handlungskonzept und die hohen Ansprüche an die Mitwirkung der örtlichen Akteure und der lokalen Wirtschaft erfordern besonders qualifizierte Träger, Gebietsmanager oder Entwicklungsgesellschaften zur Lenkung des Stadtentwicklungsprozesses vor Ort. Das Anforderungsprofil für die Trägerauswahl ist entsprechend fortzuentwickeln. Neue Organisationsformen für die Trägerschaft erscheinen sinnvoll und sollen erprobt werden.

Den Gemeinden obliegt es, eine umfassende Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner sicherzustellen. Dabei ist während der Laufzeit der Förderung auch darauf hinzuwirken, dass die in Gang gekommenen Beteiligungsprozesse im Quartier dauerhaft weiterwirken. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen benötigt das kommunale Quartiersmanagement zur Ingangsetzung von Beteiligungs- und Erneuerungsprozessen sowie für kurzfristig notwendig werdende Interventionen kleinere Verfügungsfonds.

4.3 Handeln auf Landesebene

In den Ländern sind organisatorische Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Programme aller betroffenen Ressorts aufeinander abgestimmt mit Vorrang in Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die koordinierte Bereitstellung der Finanzierungsmittel. Mehrere Länder haben mit der Einrichtung von interministeriellen Arbeitsgruppen, die für eine Koordinierung aller staatlichen Aktivitäten einschließlich der Förderung und des abgestimmten Einsatzes staatlicher Mittel für die „Fördergebiete“ zu sorgen haben, gute Erfahrungen gemacht.

Vorgaben der Länder zum Programm „Soziale Stadt“ sollten den Gemeinden viel Entwicklungsspielraum geben. Sie sollten aber den Grundgedanken des Programms weitergeben und von den Gemeinden den Nachweis dafür fordern, dass die notwendigen Vorkehrungen für eine gute Ämterkoordination, für den Einsatz von Stadtteilmanagement und eine angemessene Bürgerbeteiligung getroffen werden.

Die Länder haben den Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden und die erforderliche Fortbildung für das Stadtteilmanagement zu unterstützen. Die Länder werden - über die in Ziffer 7 beschriebene Begleitforschung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ hinaus - auch auf Landesebene die für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Initiative „Soziale Stadt“ erforderliche Evaluation sicherstellen. In die Begleitforschung sollte auch das Thema einer degressiven Nachsorge zur Sicherung des nachhaltigen Entwicklungserfolgs in den Quartieren, die aus der Förderung ausscheiden, einbezogen werden.

4.4 Handeln auf Bundesebene

Das BMVBW ist auf Bundesebene federführend für die Städtebauförderung und stellt daher auch für die Programmkomponente „Soziale Stadt“ die Koordinationsstelle auf der Ebene des Bundes dar.

Als Voraussetzung für den Erfolg des Programms „Soziale Stadt“ soll auch auf Bundesebene die fachübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden. Als besonders wichtig wird die Unterstützung der Bundesministerien des Innern, für Wirtschaft und Arbeit, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Bildung und Forschung sowie für Gesundheit und Soziales angesehen. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass die Rahmenbedingungen für die stadtteilbezogene Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik, Bildungs- und Integrationspolitik und für die Sozial- und Gesundheitspolitik auf lokaler Ebene schnell und wirksam angepasst werden. Der konkrete Bedarf für solche Anpassungen ergibt sich aus der Stadtteilarbeit sowie aus den Erkenntnissen der Begleitforschung, insbesondere aus den Ergebnissen der Zwischenevaluierung. Diese bestärkt u. a. die Erkenntnis, dass neue Ansätze zur Bündelung insbesondere in den Bereichen Bildung, Integration und Beschäftigung notwendig sind.

5. Vorhandene Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebau- und Wohnungsrechts im Hinblick auf die besonderen Anforderungen "Soziale Stadt"

5.1 Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebaus

Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ sind ein Schwerpunkt des Städtebauförderungsprogramms von Bund und Ländern, §§ 164 b, 171 e BauGB.

Das BauGB stellt den Gemeinden ein breites Spektrum an Instrumenten zur Realisierung des Programms „Soziale Stadt“ zur Verfügung. Im § 171 e BauGB, der mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau - in das BauGB eingefügt worden ist, wird dieses Spektrum umrissen und sein bodenrechtlicher Charakter unterstrichen.

In Anlehnung an die bekannten Strukturen des Sanierungsrechts beschreibt der Abs. 1 des § 171 e BauGB die Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ als städtebauliche Gesamtmaßnahme, deren „einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse“ liegt. Zur Erreichung der Programmziele kann das Instrumentarium des § 171 e BauGB auch anstelle oder ergänzend zu den sonstigen Instrumentarien des BauGB angewandt werden, zu denen insbesondere auch das Sanierungsrecht der §§ 136 ff BauGB gehört.

In Abs. 2 des § 171 e BauGB werden die Maßnahmen in Übereinstimmung mit § 164 b Abs. 2 BauGB als städtebauliche Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Gebieten definiert, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf entsteht.

Die Gemeinde entscheidet im Rahmen ihrer Planungshoheit unter Beachtung des Förderrechts des jeweiligen Landes, ob sie die Maßnahme mit den Mitteln des § 171 e BauGB anstelle oder ergänzend zu den sonstigen Instrumenten des BauGB

anwendet, zu denen - wie gesagt - insbesondere das Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme und auch des Stadtumbaus gehört.

Soweit die Gemeinde nur nach § 171 e BauGB verfährt, richten sich die Anforderungen an die Gebietsfestlegung und deren planerisch konzeptionelle Grundlage nach den Absätzen 3 und 4.

Auch die Gebiete der Sozialen Stadt sind danach räumlich so festzulegen, dass sich die Maßnahmen zweckmäßig durchführen lassen (Abs. 3 Satz 2). Das gemeindliche Entwicklungskonzept (Abs. 4) (integriertes Handlungskonzept) hat die Ziele und Maßnahmen schriftlich darzustellen.

Gesetzlich vorformuliertes Ziel für die Entwicklungskonzepte sind insbesondere Maßnahmen, die der Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dienen (Abs. 4 Satz 2).

Hinsichtlich der Erstellung des Entwicklungskonzepts einschließlich seiner Umsetzung verpflichten Abs. 4 Satz 1 sowie Abs. 5 die Gemeinde, die aktive Mitwirkung der Beteiligten durch Beratung und Unterstützung zu fördern. Im Gesetz wird hierzu ausdrücklich die Einrichtung einer gemeinsamen Koordinierungsstelle (etwa im Sinne eines „Quartiersmanagements“) genannt. Nach der Intention des Gesetzes sollen auch bei der „Sozialen Stadt“ insbesondere städtebauliche Verträge zum Einsatz gebracht werden, die ein partnerschaftliches, konsensuales Vorgehen unter Einschluss der sonstigen Maßnahmenträger sicherstellen. Auch auf diesem Wege soll die insgesamt angestrebte Bündelung von Maßnahmen und Finanzierungsmitteln erreicht werden. Danach sind in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ die förderrechtlichen Bestimmungen der §§ 164 a und 164 b BauGB entsprechend anzuwenden (§ 171 e Abs. 6 BauGB). Durch den Verweis auf Abs. 2 Satz 3 wird noch einmal hervorgehoben, dass § 164 a Abs. 1 Satz 2 BauGB über den Einsatz von Finanzierungs- und Fördermitteln auf anderer gesetzlicher Grundlage in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ insbesondere auch auf die sonstigen (nicht-investiven) Maßnahmen anzuwenden ist.

Allen Maßnahmen der Stadterneuerung nach dem BauGB ist gemeinsam ihre Definition als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde. Diese Zuweisung zur Planungshoheit der Gemeinde - unter finanzieller Mitverantwortung von Bund und Land - ist die notwendige Voraussetzung für den ganzheitlichen Ansatz der sozialen Stadterneuerung. Der Gemeinde obliegt die eigenverantwortliche Aufstellung des Entwicklungskonzepts auf der Grundlage vorbereitender Analysen und der Einbeziehung der relevanten Politikfelder.

Die Zuständigkeit der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis ist auch konstitutiv für die unverzichtbare Ortsnähe bei der Vorbereitung und Durchführung der Gesamtmaßnahme.

Die Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger gem. § 137 BauGB und die Beteiligung und Mitwirkung der öffentlichen Aufgabenträger gem. § 139 BauGB ist zielführender Bestandteil der städtebaulichen Erneuerung. Das gilt in verstärktem Maße für die soziale Stadterneuerung, § 171 e Abs. 4 und 5 BauGB.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die städtebauliche Erneuerung über das notwendige städtebaurechtliche Instrumentarium verfügt, um als Leitprogramm auf die Bündelung öffentlicher und privater Ressourcen hinzuwirken und dadurch deren

Erfolgsbedingungen zu verbessern; sie bietet aber kein rechtliches Instrument zur Korrektur möglicher Fehlentwicklungen der involvierten Politikbereiche und sie ist insbesondere auch nicht in der Lage, fehlende Programme anderer Politikbereiche, seien sie arbeitsmarktpolitischer, bildungspolitischer, sozialpolitischer oder kulturpolitischer Natur, zu ersetzen. Vielmehr sind sozialräumliche und zielgruppenspezifische Arbeitsweisen und Programme zielgerichtet und stärker als bisher zu verzahnen.

5.2 Instrumente im Bereich des Wohnungswesens

Durch die umfassende Novellierung des Wohnungsbaurechts im Jahre 2001 wurden die Möglichkeiten, die Instrumente zur Förderung und Verwaltung von belegungsgebundenen Wohnungen flexibel und situationsgerecht einzusetzen, deutlich erweitert. Das geltende Recht kann ergänzend zur Durchsetzung wohnungspolitischer Zielsetzungen auch zur Erreichung der Ziele der "Sozialen Stadt" beitragen.

- Soziale Wohnraumförderung

Die Länder können die für die Förderung des Wohnungsbaus und die Belegung geförderter Wohnungen maßgeblichen Einkommensgrenzen abweichend von § 9 Abs. 2 WoFG bestimmen und dabei insbesondere das Ziel der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen berücksichtigen (vgl. § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 WoFG). Im Rahmen der Förderprogramme und -zusagen sind dann flexible Regelungen auch hinsichtlich der Belegungsbindungen und der Mietengestaltung möglich (vgl. § 5 Abs. 3, § 6 Satz 2 Nr. 3 WoFG).

- Mietengestaltung

Das Recht des geförderten Wohnungsbaus gibt lediglich Mietobergrenzen vor, die der Vermieter einzuhalten hat. Er muss diese allerdings nicht ausschöpfen, sondern er kann sie aus wohnungswirtschaftlichen und sozialen Gründen jederzeit unterschreiten. Dies ist inzwischen auch Praxis. Das bei älteren Sozialwohnungen anzuwendende Kostenmietrecht reflektiert zwar grundsätzlich nicht Lagegunst oder -ungunst eines Standorts. Es sieht jedoch eine Differenzierung bei den Mieten der einzelnen Wohnungen dadurch vor, dass bei Berechnung der Miethöhe die unterschiedlichen Wohnwerte der Wohnungen (insbesondere aufgrund Lage, Ausstattung und Zuschnitt) angemessen zu berücksichtigen sind (vgl. § 8a Abs. 5 WoBindG). Im Übrigen kann der mietenbezogene Gestaltungsspielraum durch nachträgliche Zusammenlegung oder Aufteilung von Wirtschaftseinheiten vergrößert werden (§ 8 Abs. 2 und 3 WoBindG).

- Kooperationsverträge

Bedeutung für die Lösung von Wohnquartiersproblemen können auch sog. Kooperationsverträge haben, für die erstmals auch ein wohnungsgesetzlicher Rahmen geschaffen wurde (vgl. §§ 14, 15 WoFG). Öffentliche Stellen (insbesondere Kommunen) können mit Wohnungseigentümern (Verfügungsberechtigten) und mit sonstigen Dritten (z.B. Verbänden der Wohlfahrtspflege) Vereinbarungen über Angelegenheiten der örtlichen Wohnraumversorgung treffen. In solchen Verträgen können insbesondere auch verschiedene wohnungswirtschaftliche, bauliche und soziale Maßnahmen zur Quartiersverbesserung zusammengefasst werden, so dass ein koordinierter und effektiver Einsatz erreicht wird.

- Übertragung von Belegungs- und Mietpreisbindungen

Die Belegungs- und Mietpreisbindungen der geförderten Wohnungen können auf bisher ungebundene Ersatzwohnungen desselben Verfügungsberechtigten übertragen werden (§ 7 Abs. 2 WoBindG und § 31 WoFG), insbesondere zum Zwecke der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen. Vorteil ist, dass die mit Fördermitteln angekauften Bindungen hierdurch nicht verloren gehen, sondern an anderer Stelle, ggf. unter Abänderung, realisiert werden können.

- Freistellung von Belegungsbindungen

Belegungsgebundene Wohnungen können von Belegungsbindungen u. a. freigestellt werden, wenn nach den örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen ein überwiegendes öffentliches Interesse an den Bindungen nicht mehr besteht oder die Freistellung der Schaffung oder der Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dient (vgl. § 30 WoFG, § 7 WoBindG). Bei überwiegendem öffentlichem Interesse an der Freistellung (die wird beim Ziel sozial stabiler Bewohnerstrukturen in der Regel vorliegen) kann von einem an sich erforderlichen Ausgleich abgesehen werden. Freistellungen können für bestimmte Wohnungen, für Wohnungen bestimmter Art (z.B. in Hochhäusern) oder für Wohnungen in bestimmten Gebieten erteilt werden. Die Freistellung kann befristet, bedingt oder auch beschränkt erfolgen. Damit steht ein flexibles und differenziertes Instrumentarium zur situationsadäquaten Ausgestaltung der Bindungen und damit der Wohnungsbelegung zur Verfügung.

- Ausnahmen vom Zweckentfremdungsverbot

Das Zweckentfremdungsverbot (Art. 6 des Mietrechtsverbesserungsgesetzes) dient grundsätzlich dem Erhalt von Wohnraum, vor allem auf angespannten Wohnungsmärkten. In besonders gelagerten Fällen kann das Zweckentfremdungsverbot jedoch insoweit unerwünschte Nebenwirkungen haben, als hierdurch Monostrukturen verfestigt werden können. Soweit beispielsweise durch Ansiedlung von nicht-störendem Gewerbe ein Beitrag zu einer funktional attraktiven Gestaltung schwieriger Wohnquartiere geleistet werden kann (Mischung von Arbeit und Wohnen, lokaler Beschäftigung, Verbesserung der Erwerbssituation insbesondere von Müttern) können - abhängig von der Wohnraumnachfrage - im Einzelfall Genehmigungen zur anderweitigen Nutzung von Wohnraum zulässig sein.

- Ausgestaltung der Ausgleichsabgabe

Die Länder haben im Rahmen der Verhinderung von Fehlförderung (§ 7 Nr. 3 WoFG) umfassende Spielräume bei der Ausgestaltung des Rechts der Fehlbelegungsabgabe (vgl. §§ 34 ff WoFG, AFWoG des Bundes), z.B. hinsichtlich der Schwellenwerte, Abgabensätze und Kappungsgrenzen. Diese Spielräume können die Länder dazu nutzen, Ziele der "Sozialen Stadt" zu berücksichtigen. Durch die generelle Ausgestaltung von Abgabensätzen und Kappungsgrenzen können sie dafür Sorge tragen, dass die Mietbelastung (Miete zuzüglich Fehlbelegungsabgabe) nicht zum Wegzug "Besserverdienender" aus sozial instabilen oder entsprechend gefährdeten Gebieten führt. Gleiches kann auch durch ein Absehen (ganz oder teilweise) von der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe für bestimmte Wohnungen, Wohnungen bestimmter Art oder in bestimmten Gebieten erreicht werden (vgl. auch § 34 Abs. 5 WoFG).

6. Einsatz von Städtebauförderungsmitteln, Mitteln der EU-Strukturfonds und sonstigen Mitteln aus öffentlichen Haushalten/Bündelung der Mittel und Maßnahmen

6.1 Allgemeine Finanzierungsgrundsätze für die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“

Die Problembewältigung der „Sozialen Stadt“ erfordert eine integrierende Zusammenführung von Aufgaben und Förderprogrammen für investive und nicht-investive Maßnahmen. Deshalb sollen vorrangig die bestehenden Programme der beteiligten Fachressorts bzw. Ämter zur Finanzierung herangezogen werden.

Der im Gesetz formulierte Ansatz stellt die Bündelung der für die Stadtteilentwicklung relevanten Finanzen und Maßnahmen (Städtebau- und Wohnraumförderung, Wohnungswesen, Bildung und Soziales, Familien- und Jugendhilfe, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Gesundheit Stadtteilkultur, Freizeit) als vordringliche Aufgabe auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden deutlich heraus.

6.2 Förderrechtliche Grundlage des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“

Das städtebauliche Programm „Die Soziale Stadt“ versteht sich als eigenständiges Investitions- und Leitprogramm für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf.

Die staatlichen Finanzhilfen zur Förderung von Maßnahmen des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“ werden bereitgestellt auf der Grundlage der zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen „Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung“ (VV). Die Finanzhilfen des Bundes werden auf der Grundlage des Art. 104 a Abs. 4 GG für Investitionen städtebaulicher Maßnahmen zur innovativen, nachhaltigen Stadtentwicklung eingesetzt. Diese Investitionen übernehmen dabei eine Leitfunktion für die städtebauliche Gesamtmaßnahme. Dabei ist der Einsatz der Mittel der Städtebauförderung mit anderen Mitteln stadtentwicklungspolitisch relevanter Politikfelder zu einem integrativen Ansatz zu verknüpfen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind staatliche Finanzhilfen wie kommunale Mittel ressort-/ämterübergreifend in ihrem Einsatz aufeinander abzustimmen. Mittel Dritter (z. B. Wohnungsunternehmen, Mittel der europäischen Strukturfonds, Arbeitsförderprogramme) sind in die Projektfinanzierung einzubinden.

Ziel des umfassenden Förderungsansatzes ist es, investive und nicht-investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung zu integrieren. Wie im Grundprogramm der Städtebauförderung sind auch nicht-investive Aufwendungen förderungsfähig, die Voraussetzung für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen sind. Direkt dem Programm zugeordnete Mittel sind daher auch erforderlich, um die Vorbereitung (integriertes Handlungskonzept), die Projektsteuerung und die Evaluierung sicherzustellen. Die Finanzhilfen zur Städtebauförderung sind einzusetzen zur Deckung von Kosten der städtebaulichen Gesamtmaßnahme nach den §§ 164 a, 164 b BauGB und den Förderrichtlinien der Länder.

Eine Finanzierung nicht-investiver Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahme mit Städtebauförderungsmitteln kommt in Betracht, wenn die nicht-investive Einzelmaßnahme

- notwendig ist, um die Ziele der städtebaulichen Gesamtmaßnahme zu erreichen,
- den Kosten einer im BauGB oder in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung anerkannten Kostengruppe (Vorbereitung, Ordnungsmaßnahmen, Baumaßnahmen, sonstige Kosten der Sanierung) zugeordnet werden kann,
- nicht anderweitig finanziert werden kann,
- durch Dritte im Auftrag der Gemeinde wahrgenommen wird. Sach- und Personalleistungen der Gemeindeverwaltung werden nicht gefördert.

Unter den genannten Voraussetzungen können insbesondere folgende nicht-investive Maßnahmen als unselbstständige Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahme erforderlich werden:

- Quartiersmanagement und -betreuung und/oder Projektsteuerung, z. B. Sanierungsträger oder sonstige Beauftragte, auch Einrichtungen einer Anlauf- und Kontaktstelle, Beratungs- und Betreuungstätigkeiten,
- Unterstützung bewohnergetragener Projekte,
- Sozialplanung (z. B. Fürsorge, Betreuung, Gemeinwesenarbeit, Umzugsmanagement),
- Bewohnerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Selbstorganisation für Projekte).

6.3 Komplementärfinanzierung, Finanzierung des kommunalen Eigenanteils

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung förderfähiger Kosten anteilig mit einem Drittel (analog Grundprogramm der Städtebauförderung). Die Bundesmittel sind durch Landes- und kommunale Mittel zu komplementieren. Bundesfinanzhilfen nach Art. 91 a und 104 a GG Abs. 4 anderer Ressorts können dabei nicht als Landes- oder kommunale Komplementärmittel eingesetzt werden. Die VV geht davon aus, dass die Komplementärfinanzierung der Länder und Gemeinden grundsätzlich aus Mitteln des öffentlichen Haushalts erfolgt.

Beim Einsatz von Finanzmitteln öffentlicher Haushalte gilt der Grundsatz der Ressortverwaltung. Die Bündelung von Fördermitteln verschiedener öffentlicher Haushalte zu einem integrierten Handlungsansatz erfordert daher einen politischen Konsens der betroffenen Ressorts oder Ämter, die Aufgabe als „Gemeinschaftsaufgabe“ zu unterstützen. Die Verzahnung von Fördermitteln erfolgt auf Stadtteil- und Projektebene.

6.4 Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln

Die EU-Kommission hat 1998 einen Aktionsrahmen „Nachhaltige Stadtentwicklung der Europäischen Union“ vorgelegt. Dieser Aktionsrahmen zielt ab auf besser koordinierte und gezieltere Gemeinschaftsaktionen hinsichtlich städtischer Probleme und gruppiert sich anhand vier unabhängiger Politikziele:

- Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten,
- Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten,
- Schutz und Verbesserung der städtischen und globalen Umwelt hin zu lokaler und globaler Nachhaltigkeit,
- Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Neben insgesamt 24 z. T. sehr konkret formulierten Aktionsvorschlägen hat die Kommission an mehreren Stellen explizit die Einsatzmöglichkeiten der Strukturfonds in den Ziel 1- und Ziel 2-Gebieten zur Realisierung der o. g. Leitziele in „Problemgebieten in den Städten“ hervorgehoben. Daraus ergibt sich eindeutig die grundsätzliche Möglichkeit, u. a. Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ einzusetzen.

Einer Kofinanzierung von EU-Strukturfondsmitteln für die Entwicklung und Erneuerung städtischer Problemgebiete 2000 bis 2006 durch Mitteln der Städtebauförderung stehen auch nach Auffassung der Bundesregierung rechtliche Bedenken nicht entgegen. Dies gilt gleichermaßen für die Regelförderung in den Ziel 1- und den Ziel 2-Gebieten wie für die Gemeinschaftsinitiative URBAN. Andererseits widerspricht es der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung, den Zwei-Drittel-Anteil der Landes- und Gemeindemittel des Bund-Länder-Programms durch EU-Mittel zu ersetzen, um eigene Mittel einzusparen. Einem solchen Vorgehen steht zugleich das Gebot der Additionalität der EU-Mittel entgegen (vgl. Verordnung (EWG.) Nr. 1260/99 vom 21. Juni 1999, Amtsblatt EG vom 26. Juni 1999, S. 1, Art. 11). Beträgt beispielsweise der Anteil der EU an den förderfähigen Gesamtkosten 50 %, so müssen sich demnach die zur Kofinanzierung herangezogenen Bund-Länder-Städtebauförderungsmittel zusammen mit dem Gemeindeanteil nach der üblichen Drittelregelung auf die drei Förderebenen verteilen.

Mit dem 3. Kohäsionsbericht hat die Europäische Kommission die „städtische Dimension“ betont, die die Attraktivität für eine wissensbasierte Wirtschaft und die soziale und ethnische Integration in gleicher Weise beeinflusst.

Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007 - 2013 zeichnen sich weitere Möglichkeiten der Bündelung von Mitteln der „Sozialen Stadt“ mit EU-Mitteln ab. Regionale Programme werden Auskunft darüber geben müssen, wie städtische Fragen behandelt werden und wie die städtischen Behörden sowohl am Entwurf der Programme als auch an deren Verwaltung teilhaben werden. Hierfür sollten die für den Städtebau zuständigen Stellen rechtzeitig die Grundlagen schaffen. In dem einzelstaatlichen

strategischen Rahmenplan müssen die Aufgaben der sozialen Stadtentwicklung definiert sein und im Rahmen der operationellen Programme der Länder ihre Konkretisierung finden.

7. Erfahrungsaustausch und Begleitforschung, Evaluation

7.1 Begleitforschung

Der Erfolg der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ hängt auch und gerade davon ab, dass zwischen den beteiligten Städten/Gemeinden, den Ländern und dem Bund ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer stattfindet. In gleicher Weise ist die Evaluation unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte und des Bund-Länder-Programms insgesamt. Empfohlen wird eine modellhafte, fachlich-operative wissenschaftliche Begleitung.

Schwerpunkte der Begleitforschung sind insbesondere:

- Konzeptionen, Durchführung und Auswertung von zentralen Veranstaltungen zu wichtigen Handlungsfeldern und aktuellen Aspekten der Programmumsetzung.
- Organisation des Erfahrungsaustausches zwischen den an der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ beteiligten Akteuren, insbesondere aus den Städten und Stadtteilen.
- Ermittlung und Dokumentation von „Good practice“-Beispielen zu inhaltlichen und strategischen Handlungsfeldern des Programms „Soziale Stadt“ (beispielsweise Organisation des Stadtteilmanagements, Verfahren der Ressourcenbündelung, Monitoring und Controlling).
- Erfassung des Programmfortschritts in den beteiligten Städten und Programmgebieten und Formulierung von Empfehlungen für die weitere Programmgestaltung.

Die Ergebnisse der Begleitforschung sollen eine verlässliche Grundlage herstellen, um definitive Entscheidungen zur spezifischen Fortentwicklung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ treffen zu können. Darüber hinaus werden wertvolle Vorschläge zur Verbesserung der Organisations- und Programmstrukturen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene erwartet.

7.2 Evaluation des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt

In gleicher Weise ist die Evaluation unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte und des Bund-Länder-Programms insgesamt. Sie soll als integraler und aktiver Bestandteil des Programms etabliert werden. Sie soll den **Kommunen** zeitnahe Informationen über den Fortgang des integrierten Erneuerungsansatzes in den Stadtteilen bieten. Diese Informationen dienen z.B. der Überprüfung der Zielerreichung, der Gebietsauswahl und des Gebietszuschnitts sowie zur wirksamen Steuerung und Umsetzung der Handlungskonzepte. Für die **Länder** ist es sinnvoll, einen vergleichbaren Überblick über den Umsetzungsstand in den am Programm beteilig-

ten Kommunen zu erhalten, um regelmäßig Aussagen zur Umsetzung des Programms machen zu können sowie Hinweise für Korrektur- und Optimierungsmöglichkeiten zu erhalten. Um die Evaluation möglichst einfach handhabbar, d. h. gebrauchsfähig zu gestalten, wird ein einfaches Verfahren empfohlen, das mit einem möglichst geringen Aufwand von den Kommunen selbst umgesetzt werden kann.

Um fundierte Kenntnisse zu Ergebnissen und Wirkungszusammenhängen zu erlangen, wird ein - ggf. in die Begleitforschung zu integrierender - **prozessbegleitender Evaluationsansatz** empfohlen. Auf diese Weise können kontinuierlich Hinweise für eine verbesserte Steuerung und Weiterentwicklung der Erneuerungsansätze gewonnen und - durch Rückkopplung der Untersuchungsergebnisse - Lernprozesse in den Stadtteilen angeregt werden.

Für ein Evaluationskonzept, das dem inhaltlichen Spektrum integrierter Stadtteilerneuerung gerecht wird und eine ausgewogene Kombination quantitativer und qualitativer Untersuchungsmethoden gewährleistet, werden 4 Bausteine empfohlen:

- **Zielentwicklung und Beobachtung der Zielerreichung:** Intendiert ist zunächst, die Zielformulierung in den Programmgebieten zu fördern und zu qualifizieren. Mit Hilfe von in den Kommunen in Eigenverantwortung anzuwendenden Verfahren soll eine Selbstevaluation der Ergebnisse und Wirkungen der Erneuerungsansätze ermöglicht werden. Eine solche prozessbegleitende Beobachtung der Zielerreichung liefert einen Zugewinn an steuerungrelevanten Informationen und ist damit zugleich eine wichtige Grundlage für die interne Projektsteuerung und Weiterentwicklung der Ansätze.
- **Sozialraum-Monitoring:** In den am Programm beteiligten Städten sollen nach einheitlichen Kriterien regelmäßig Kontextindikatoren erhoben werden, die v. a. die sozio-demographische und -ökonomische Situation in den betroffenen Gebieten beschreiben und einen Vergleich mit der Gesamtstadt bzw. anderen Stadtteilen der jeweiligen Kommune ermöglichen. Ziel ist es, Entwicklungstendenzen in den Gebieten zu erfassen und handlungsrelevante Rahmenbedingungen der Erneuerungsansätze darzustellen.
- **Analyse qualitativer Prozesse:** Mittels diskursiver Untersuchungsmethoden wie Bewohnerbefragungen, Experteninterviews und Diskussionen mit örtlichen Akteuren sollen Einschätzungen zur Entwicklung in den Stadtteilen gewonnen werden. Im Blickpunkt stehen dabei zentrale Verfahrensqualitäten und „weiche“ Erfolgskriterien wie Organisations- und Kooperationsstrukturen, integrierte Projektentwicklung, Bewohnerbeteiligung und Imagewandel.
- **Fallstudien:** Um das Gesamtbild zu vervollständigen, bedarf es zusätzlich tiefergehender Einzelfalluntersuchungen. Hier sind etwa Themen wie die Rolle von Schulen, der Erfolg von Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen oder von Projekten zur Integration von Migrantinnen und Migranten zu nennen. Ziel der vergleichenden Studien ist es, übertragbare Aussagen zur Wirksamkeit bestehender Ansätze, Erfolgsfaktoren, Umsetzungsmechanismen etc. zu erhalten.

Ein großer Teil kann im Sinne einer Selbstevaluation direkt von den Städten erhoben werden, für einzelne Aufgaben ist die Beauftragung externer Forschungs- und Beratungseinrichtungen möglich. Um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten und um insgesamt ein effizientes, kostengünstiges Verfahren zu gewährleisten, ist eine koor-

dinierte Umsetzung und Ergebniszusammenführung der Bausteine notwendig. Die Ergebnisse sollen allen Stadtteilen zugute kommen.