

Bund-Länder-Programm

"Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"

Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt" **(Zweite Fassung vom 01.03.2000)**

Herausgeber: ARGEBAU

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, Stadtteilleben
 - 3.2. Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung
 - 3.3. Quartierszentren
 - 3.4. Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur
 - 3.5. Wohnen
 - 3.6. 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 in den Ländern
 - 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. Rechtsinstrumente im Bereich des Wohnungswesens
6. Einsatz öffentlicher Mittel

- 6.1. Förderrechtliche Grundlage des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt"
 - 6.2. Komplementärfinanzierung, Finanzierung des kommunalen Eigenanteils
 - 6.3. Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln
7. Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrolle und Begleitforschung

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 gemäß Beschluss der Ministerkonferenz vom 3. Dezember 1999 überarbeitete Fassung wird hiermit vorgelegt. Sie bezieht auch die Ergebnisse eines Gutachtens des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) zum Thema der "Überforderten Nachbarschaften" ein.

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. Das Programm ist seit diesem Jahr mit einer Ausstattung von zunächst 300 Mio. DM (davon 100 Mio. DM Bundesanteil) angelaufen.

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 städtebaulicher Infrastruktur, 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.

In den alten Bundesländern sind es 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 Städten der alten und neuen 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 der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur

Sowohl im Osten wie auch im Westen gibt es eine große Anzahl von Neubauquartieren, die wegen erheblicher funktioneller und gestalterischer Mängel eine soziale Abwertung erfahren haben oder abzugleiten drohen. Für die fehlende Attraktivität dieser Neubauquartiere gibt es ein Ursachenbündel:

Die Siedlungen liegen häufig am Stadtrand und sind nur unzureichend in den öffentlichen Nahverkehr eingebunden. Die Planung hat zum Teil auf landschaftliche und ökologische Gegebenheiten zu wenig Rücksicht genommen. Viele Quartiere sind als "Schlafstädte" konzipiert. Es 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 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 Westdeutschland 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.

In den ostdeutschen Plattensiedlungen besteht das Risiko einer entsprechenden Segregation, wenn die Erneuerungsprozesse nicht schnell zu grundlegenden Qualitätsverbesserungen führen. Während die dort in den 50er und 60er Jahren entstandenen Neubaugebiete aufgrund ihrer meist innerstädtischen Lage, der geringen Dichte und der guten Wohnumfeldbedingungen (Durchgrünung, Infrastruktur) allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Überalterung der Bewohner stadtentwicklungspolitisch problematisch sind, weisen die Neubaustandorte der nachfolgenden Jahrzehnte oft vielfältige Probleme auf, die aus der ungünstigen Lage im Stadtgefüge und anderen der o.g. städtebaulichen Fehler herrühren. Hinzutreten in den ostdeutschen Siedlungen erhebliche bautypenbedingte Wohnungsmängel.

Hinzu gekommen sind durch den Abzug von Streitkräften aus vielen Standorten eine Vielzahl von Wohnsiedlungen in den Städten, die ehemals den 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 - im Westen wie im Osten - 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 selbständig lebensfähigen 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 wirksam verstärken, um schnell die angestrebte Trendwende für die vom Abstieg bedrohten Stadtteile und Gebiete herbeizuführen.

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

3.1 Bürgermitwirkung, Stadtteilleben

Ziele:

- Aktivierung örtlicher Potenziale, Hilfe zur Selbsthilfe
- Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil
- Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze

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 Bürger am politischen Leben oft völlig zum Erliegen gekommen. Die 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 Stadtteilleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder herzustellen, alle vorhandenen örtlichen Potenziale zu stärken und die Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise wieder als selbständige Gemeinwesen funktionieren.

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 Bürger durch Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen.

Beteiligte:

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

3.2 Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung

Ziele:

- Stärkung der lokalen Wirtschaft,
- Schaffung und Sicherung von örtlichen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsangeboten,

- Qualifizierung der Arbeitssuchenden.

Da die Arbeitslosigkeit zu den zentralen Ursachen von Armut und Ausgrenzung gehört, haben die Bereitstellung und Vermittlung von Arbeitsplätzen und - übergangsweise auch - das Angebot von Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt Schlüsselfunktionen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in sozial benachteiligten Gebieten. Ebenso wichtig ist es, die Arbeitssuchenden besser zu qualifizieren, um die Voraussetzungen für ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess zu schaffen.

Der Aufbau bzw. die Wiederherstellung einer lokalen Wirtschaft hat ausschlaggebende Bedeutung für die dauerhafte Stabilisierung der Quartiere. Dabei kommt es sehr darauf an, private Unternehmen zur Beteiligung an der Stadtteilentwicklung zu gewinnen. Dies gilt für unterschiedliche Formen der "Public Private Partnership" bis hin zu Projekten des "Social Sponsoring".

Auch in der herkömmlichen Städtebauförderung hat die Verbesserung der Gewerbestruktur schon einen hohen Stellenwert besessen. Zur Überwindung der für die sozial benachteiligten Quartiere typischen Probleme sind jedoch weitergehende z. T. innovative Maßnahmen notwendig.

Typische Maßnahmen:

- Teils privat, teils öffentlich finanzierte Gemeinschaftsprojekte mit einer Mischung von Profit- und Nonprofit-Nutzungen,
- Gewerbehöfe,
- Büro für lokale Wirtschaftsentwicklung
- Angebote für Existenzgründer,
- Stadtteilwerkstätten,
- Jugendwerkstätten,
- Recyclinghöfe,
- Arbeitsläden,
- Stadtteilcafés,
- Stadtteil- und Schulküchenprojekte,
- Sekond-Hand-Läden
- Quartiersbetriebe für stadtteilbezogene Aufgaben wie Gartenpflege und Gebäudereinigung,
- Fortbildungs- und Schulungseinrichtungen,
- Lokale Jobvermittlung,
- Tauschringe,
- Betreuungsplätze für Kinder von Berufstätigen, insbesondere von Alleinerziehenden.

Beteiligte:

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

3.3 Quartierszentren

Ziele:

- Stärkung der Nahversorgung,
- Herausbildung der Zentren 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

Ziel:

- Verbesserung des Infrastrukturangebotes im Interesse des sozialen Ausgleichs.

Die Ergänzung der sozialen Infrastruktur hat für den sozialen Ausgleich in problembelasteten 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 Grup-

pen, 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.

Typische Maßnahmen:
(Investition und Betrieb)

Für alle:

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

Für Kinder:

Tagesheime, Spielwohnungen, Kinderbauernhöfe.

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, 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 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 einseitig-

ge 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 Bewohner geführt. Das Ausmaß der sozialen Probleme sowie die ethnische Vielfalt der Bewohner drohen, die Integrationskraft der Bewohner zu überfordern. In den Plattensiedlungen der neuen Länder ist eine vergleichbare Entwicklung zu befürchten, wenn es nicht gelingt, die Attraktivität der Siedlungen nachhaltig zu verbessern. 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. Das Wohnungsangebot ist um fehlende Wohnungstypen - zum Beispiel im Eigentumssektor und für Wohngemeinschaften - zu ergänzen. Es sind Anreize zu schaffen, damit Bürger, 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 und 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),
- Angebote zur Aktivierung und Identifikation der Mieter (Mietergärten, Pförtnerdienste, Beteiligung der 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:

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

3.6 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,
- bewusster 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 ökologischen 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, Gewässer, Ufern, Parkanlagen und Treffpunkten,
- Spiel- und Sportplätze,
- Neugestaltung und Mehrfachnutzungen von Schulhöfen,
- begrünte Höfe, Mietergärten, Vorgärten, grüne Wände und Dächer,
- Neuordnung von Müllplätzen,
- 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 insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung. Als Investitionsprogramm kommt der Städtebauförderung hierbei eine wichtige Bedeutung zu, die neben ihrem originären Aufgabenfeld auch eine bedeutende Klammerfunktion für die Einbindung anderer Programme hat.

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

Ihre Merkmale sind der Gebietsbezug und die Förderung der Gesamtmaßnahme. Das Verfahren soll zügig ablaufen und ist in überschaubaren Zeiträumen abzuschließen. Weiter bietet sich an, über vorbereitende Untersuchungen, Bestandsanalysen,

Entwicklungsziele und integrierte Handlungskonzepte mit Kosten- und Finanzierungsübersichten zu arbeiten. Bürgermitwirkung und begleitende Bürgerbeteiligung ist Erfolgsvoraussetzung. Die Einschaltung von Trägern, Stadtteilmanagern oder Entwicklungsgesellschaften zur Projektsteuerung ist in der Regel unerlässlich. Auch die im novellierten BauGB (§ 164 b, Satz 2, Ziffer 3) genannte neue Aufgabenstellung "Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände" unterstreicht die Eignung dieses Instrumentariums als Scharnier für den Einsatz und die Steuerung anderer Programme. 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 Darstellung der beabsichtigten Entwicklung im gesamten Gemeindegebiet erforderlich. 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 offene Rahmenplanung beinhalten, die in erster Linie von den örtlichen Akteuren - den 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 Bürgermitwirkung 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 Inangangsetzung 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 betroffener 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 organisieren. 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 wird daher auch für die neue Programmkomponente die Koordinationsstelle auf der Ebene des Bundes sein.

Als Voraussetzung für den Erfolg des Programms "Soziale Stadt" wird auch auf Bundesebene die fachübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern sein. Als besonders wichtig wird die Unterstützung der Bundesministerien des Innern, für Arbeit und Sozialordnung, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Wirtschaft, aber auch für Bildung und Forschung angesehen. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass die Rahmenbedingungen für die stadtteilbezogene Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik schnell und wirksam angepasst werden. Der konkrete Bedarf für

solche Anpassungen wird sich aus der Stadtteilarbeit heraus - insbesondere auch aus den Erkenntnissen, die das ExWoSt-Verfahren mit sich bringen wird, - ergeben.

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

5.1 Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebaus

Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf können als Sanierungsgebiete nach dem Besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuches (§§ 136 ff.) förmlich festgelegt werden; sie können auch außerhalb von Sanierungsgebieten Gegenstand der Förderung sein. Die Länder entscheiden, ob auch Stadtteile außerhalb von Sanierungsgebieten Gegenstand der Förderung sein können. In der Praxis werden in einigen Ländern gerade in großen Siedlungen mit nur wenigen mitwirkungsbereiten Wohnungsunternehmen als Grundeigentümer die Steuerungsinstrumente des Besonderen Städtebaurechts in der Regel nicht eingesetzt. Unabhängig von dieser Feststellung gelten die Grundprinzipien des gebietsbezogenen städtebaulichen Sanierungsverfahrens jedoch auch für nicht förmlich festgelegte Gebiete. Daher orientiert sich der folgende Überblick über die Rechtsinstrumente - unabhängig von der Frage der förmlichen Festlegung - am Gedankengang des Verfahrens für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB.

Der Gesetzgeber hat sich durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) ausdrücklich zur Stadtbauförderung als Instrument städtebaulicher Maßnahmen zur Überwindung sozialer Missstände in städtischen Problemgebieten bekannt: diese Aufgabe hat er zu einem Schwerpunkt für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen erklärt (§ 164 b Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Dabei ist er zutreffend davon ausgegangen, dass das vorhandene städtebauliche Instrumentarium sich nach vorläufiger Einschätzung als geeignet und ausreichend erweist, auch wenn das Vorhandensein des rechtlichen Instrumentariums allein den Erfolg noch nicht garantiert.

Die Bestimmung der Stadterneuerung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde (§§ 140, 142 und 146 BauGB) - 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 Operationellen Handlungsprogramms auf der Grundlage vorbereitender Analysen unter Einbeziehung der relevanten Politikfelder.

Die Zuständigkeit der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis ist die notwendige Voraussetzung für die unverzichtbare Ortsnähe bei der Vorbereitung und Durchführung. Die soziale Stadterneuerung ist als städtebauliche Maßnahme gebietsbezogen (insbesondere §§ 140 bis 142 BauGB). Die Gebietsabgrenzung erfordert einen Beschluss der Gemeindevertretung. Ein solcher Beschluss ist auch notwendig, um die Koordination in der Gemeindeverwaltung kommunalpolitisch sicherzustellen. Durch die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes bringt die Gemeinde das sanierungsrechtliche Instrumentarium zur Anwendung; durch die Wahl des vereinfachten Sanierungsverfahrens nach § 142 Abs. 4 BauGB kann sie die besonderen Vorschrif-

ten über die Wertabschöpfung ausschließen; in diesem Fall kann in der Sanierungssatzung auch die Genehmigungspflicht nach § 144 insgesamt, nach § 144 Abs. 1 oder § 144 Abs. 2 BauGB ausgeschlossen werden. Sofern sich eine Gemeinde für die Anwendung des Sanierungsrechtes entschließt, hat sie also ein Instrumentarium zur Auswahl, das Optionen für ein differenziertes und situationsgerechtes Vorgehen eröffnet.

Die Aktivierung der Bürger gemäß § 137 BauGB und die Beteiligung und Mitwirkung der öffentlichen Aufgabenträger gemäß § 139 BauGB ist zielführender Bestandteil der städtebaulichen Erneuerung. Das gilt in verstärktem Maße für die soziale Stadterneuerung. § 164 a Abs. 1 Satz 2 BauGB schreibt zudem vor, dass für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Sanierung, deren Finanzierung oder Förderung auf anderer gesetzlicher Grundlage beruht, die in den jeweiligen Haushaltsgesetzen zur Verfügung gestellten Finanzierungsmittel so eingesetzt werden sollen, dass die Maßnahmen im Rahmen der Sanierung durchgeführt werden können. Die Notwendigkeit der Zusammenführung der finanziellen Ressourcen wird auch durch § 149 BauGB unterstrichen.

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.

5.2 Rechtsinstrumente im Bereich des Wohnungswesens

Das geltende Recht stellt geeignete Instrumente zur Verfügung, deren zielgerichteter Einsatz zur Erreichung der Ziele der "Sozialen Stadt" beitragen kann.

- Freistellung von Belegungsbindungen

Die Vorschrift des § 7 WoBindG ermöglicht im öffentlich geförderten Wohnungsbau (Erster Förderungsweg - 1. FW) Freistellungen von den Belegungsbindungen, u.a. zur Verhinderung/Beseitigung einseitiger Strukturen in der Wohnungsbelegung. Diese Freistellungen können für einzelne Wohnungen, für Wohnungen bestimmter Art (z. B. in Hochhäusern) oder für bestimmte Gebiete ausgesprochen werden. Die Freistellung kann befristet, bedingt oder unter Auflagen (z. B. Ausgleichszahlungen) erfolgen. Damit steht ein flexibles und differenziertes Instrumentarium zur situationsadäquaten Ausgestaltung der Bindungen und damit der Wohnungsbelegung zur Verfügung.

- Mittelbare Belegung, Tausch von Belegungsbindungen

Als Form der Freistellung von Belegungsbindungen ist in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WoBindG die Freistellung einer gebundenen Wohnung gegen Bereitstellung einer

gleichwertigen ungebundenen Wohnung geregelt. Hierdurch geht - anders als bei der reinen Freistellung - die Belegungsbindung nicht verloren, sondern wird an anderer Stelle realisiert. Damit lassen sich auch über Einzelfalllösungen Verbesserungen der Sozialstruktur erreichen.

- Ausgestaltung der Fehlbelegungsabgabe

Die Länder können ihre Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Rechts der Fehlbelegungsabgabe nach § 16 Abs. 1 AFWoG dazu nutzen, Gesichtspunkten der "Sozialen Stadt" Rechnung zu tragen. Durch die generelle Ausgestaltung von Abgabensätzen und Kappungsgrenzen kann auch dafür Sorge getragen werden, dass die Mietbelastung (Miete zuzüglich Fehlbelegungsabgabe) nicht zum Wegzug "Besserverdienender" aus sozial instabilen Gebieten führt. Außerdem kann für bestimmte, von der Segregation besonders bedrohte Gebiete auf die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe verzichtet oder ein geringerer Abgabensatz vorgesehen werden.

- Mietengestaltung

Die Mieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau (1. FW) sind Kostenmieten. Sie reflektieren – anders als die Marktmieten – grundsätzlich nicht die Lagegunst oder -ungunst eines Standorts. Dennoch besteht auch im Rahmen des Kostenmietrechts für den Verfügungsberechtigten die Möglichkeit, innerhalb einer Wirtschaftseinheit die Mieten unter angemessener Berücksichtigung ihres unterschiedlichen Wohnwertes, insbesondere nach Lage, Ausstattung und Zuschnitt zu differenzieren (§ 8a Abs. 5 WoBindG). Der Gestaltungsspielraum kann durch nachträgliche Zusammenlegung von Wirtschaftseinheiten vergrößert werden (§ 8b Abs. 2 WoBindG).

- Zweckentfremdung

In monostrukturierten Gebieten kann bei Anwendung des bundes- und landesgesetzlichen Zweckentfremdungsrechts (einschließlich § 12 WoBindG) durch Ansiedlung nicht-störender Gewerbes ein Beitrag zur attraktiven Gestaltung von Wohnquartieren geleistet werden (Mischung von Arbeit und Wohnen, lokale Beschäftigung, Verbesserung der Erwerbssituation insb. von Müttern). Hierzu sind der Situation im Einzelfall angepasste Genehmigungen der Zweckentfremdung von Wohnraum zulässig und in Abwägung mit der Wohnraumnachfrage auch wünschenswert.

Im Rahmen der vereinbarten Förderung sind weitergehende flexible Regelungen hinsichtlich der Belegungsbindungen und der Mietengestaltung möglich.

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. Bisher sind die Aktivitäten der Länder und Gemeinden zur "Sozialen Stadt" aus eigenen Kräften finanziert worden. Sie haben hierfür die jeweils notwendigen Regelungen getroffen, die keiner bundeseinheitlichen Gestaltung bedürfen.

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.

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. Dabei gilt der Grundsatz der Subsidiarität.

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. Die VV 1999 erkennt erstmals für das Teilprogramm "Städtebauliche Weiterentwicklung von Großsiedlungen" in den neuen Bundesländern Mittel von Wohnungsunternehmen als Eigenanteil der Gemeinde an.

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. Hierzu sind auf der Ebene der Länder u. a. folgende Voraussetzungen zu schaffen:

- Berücksichtigung entsprechender Ziele und Maßnahmen bei der Programmierung des "Regionalen Entwicklungsplans" zur Vorlage bei der Kommission.
- Beschlüsse zur teilweisen "Entkoppelung" der EFRE-Mittel von der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA) und Bildung von Strukturfonds-Kontingenten zu Gunsten der "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf".
- Öffnen der Städtebauförderrichtlinien oder Erlass neuer Förderrichtlinien zur Absicherung der nationalen Kofinanzierung, wenn keine zusätzlichen Landesmittel außerhalb der Städtebauförderung zur Verfügung stehen. Es ist zu prüfen, ob derartige Richtlinien notifizierungspflichtig sind.
- Der von der Kommission und dem Leitfaden "Die Soziale Stadt" geforderte integrative Charakter der Stadtteilentwicklung macht zwecks Kofinanzierung der EFRE-Mittel die Aufhebung der konsequenten Bindung zumindest der Landes- und Gemeindemittel an reine investive Verwendungen erforderlich.
- Die fachpolitische Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Strukturfondsmittel muss geklärt werden. Während für den ESF-Fonds Bewilligungen für einzelne Vorhaben durch das fondsverwaltende (Sozial-) Ministerium durchaus als sinnvoll erscheinen, kommt für die EFRE-Kontingente eher eine Bewirtschaftung zusammen mit den Städtebaufördermitteln "aus einer Hand" in Frage. Dafür bietet sich eine Übertragung der Mittelbewirtschaftung auf das für Städtebau zuständige Ministerium an.

Einer Kofinanzierung von EU-Strukturfondsmitteln für die Entwicklung und Erneuerung städtischer Problemgebiete 2000 bis 2006 aus Mitteln der Bund-Länder-Programme "Städtebauförderung" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbe-

darf - die Soziale Stadt" - 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 zu erwartenden Gemeinschaftsinitiative URBAN. Andererseits widerspricht es der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung, den Zwei-Drittel-Anteil der Landes- und Gemeindemittel des Bund-Länder-Programms "Städtebauförderung" und "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf - die Soziale Stadt" nur, um eigene Mittel einzusparen, durch EU-Mittel zu ersetzen. Einem solchen Vorgehen steht zugleich das Gebot der Additionalität der EU-Mittel entgegen (vgl. Verordnung (EWG.) Nr. 2082/93 vom 20. Juli 1993, Amtsblatt EG vom 31. Juli 1993, S. 23, Art. 9). 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.

7. Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrolle und Begleitforschung

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

Schwerpunkte der Begleitforschung sind insbesondere:

- Konzeptionen, Durchführung, Moderation und Auswertung der zentralen Veranstaltungen
- Organisation des Erfahrungsaustausches zwischen den Städten und Stadtteilen des Finanzhilfeprogramms.
- Vergleichende Dokumentation: "Best practice" mit ausgewählten Themenkomplexen wie beispielsweise Organisation des Stadtteilmanagements, Verfahren der Ressourcenbündelung, Strategien des Controlling und Monitoring.
- Entwicklung von Verfahrensevaluation des Programms.
- Koordinierung der Vor-Ort-Betreuung in ausgewählten Modellgebieten.

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.