Thomas Hartmann

Anknüpfungspunkte und Perspektiven für eine soziale Stadtentwicklung im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“[1]

Zum Thema Anknüpfungspunkte und Perspektiven für eine soziale Stadtentwicklung im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, will ich zu folgenden Punkten Auskunft geben:

- Was unterscheidet das Programm Soziale Stadt von anderen Städtebauförderprogrammen?
- Was sind die Ergebnisse einer Zwischenevaluierung?
- Wie wurde das Programm schon in der Vergangenheit weiterentwickelt?
- Wie wird das Programm aktuell weiterentwickelt?

Das Programm Soziale Stadt, das will ich vorab festhalten, weil es da doch immer wieder Irritationen gibt, ist kein Sozialprogramm. Es ist ein investives Städtebauförderprogramm, dessen Programmmittel als Finanzhilfen an die Länder ausgereicht werden. Gleichwohl unterscheidet es sich gegenüber der klassischen Städtebauförderung, denn es ist das erste Programm, das für Ost und West gilt, anders als die allgemeine Städtebauförderung Ost oder West oder die ebenfalls neuen Programme Stadtumbau Ost und West.

Von 1999 bis 2005 konnten in das Programm 392 Maßnahmen in 267 Gemeinden aufgenommen werden. Inzwischen liegen uns weitere Landesprogramme vor. Wir haben damit die Marke von 400 Maßnahmen überschritten. Also könnte man allein von den Zahlen her sagen: ein erfolgreiches Programm.

Neu gegenüber der klassischen Städtebauförderung ist auch der problemorientierte Verteilungsschlüssel. Das heißt, neben der Aufteilung der Finanzhilfen nach Bevölkerung und der Anzahl von Wohnungen gibt es auch die Komponenten Arbeitslosigkeit und Ausländeranteil. Es findet eine gerechte Verteilung zwischen Ost und West statt, was nicht heißen soll, dass andere Verteilungsschlüssel in anderen Programmen ungerecht seien, aber wir verteilen eine Summe nicht nach Himmelsrichtungen, sondern allein nach dem vorgenannten Schlüssel, und kommen damit auch weg vom Gießkannenprinzip.

Neu ist in dem Programm insbesondere der integrative Ansatz. Hierbei handelt es sich um einen neuen Politikansatz, der sozusagen die Städtebauförderung weg von den reinen baulichen Belangen hin zu den sozialen Belangen der Quartiersbewohner/innen führt, vor allem durch die Überwindung des Ressortdenkens auf allen staatlichen Ebenen, also auch der des Bundes. Das Zauberwort heißt hier Bündelung. Der integrative Ansatz umfasst auch die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor, hier besonders mit der Wohnungswirtschaft oder auch den Trägern der Wohlfahrtspflege.

Der integrative Ansatz unterscheidet sich von der klassischen Städtebauförderung insofern, als hier die Beteiligung der Bürger im Vordergrund steht, d. h. der aktivierende Staat, der die Zivilgesellschaft mit einbezieht, ihr auch Verantwortung überlässt, und das gilt hier vor allem für die Quartiersmanager/innen vor Ort.

Nach fünf Jahren, das Programm ist ja 1999 ins Leben gerufen worden, war dann 2004 die Zeit gekommen zu sehen, ob wir mit dem Programm, mit dem Politikwechsel in der Städtebauförderung, auf dem richtigen Weg sind und wenn ja, ob es Defizite oder Hemmnisse gibt. Deshalb hat der Bund 2004 eine Zwischenevaluierung beim Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) in Auftrag gegeben und durch eine Expertengruppe begleiten lassen.

Die Zwischenevaluierung hat gezeigt, dass das Programm Soziale Stadt ein taugliches Instrument ist, um:

- sozial stabile Stadtquartiere zu schaffen, zumindest aber eine weitere Abwärtsbewegung aufzuhalten,
- der Segregation entgegenzuwirken, sowohl bei Migranten/innen als auch bei sozial schwächer gestellten oder älteren Menschen,
- die Integration von Migranten/innen voranzubringen und
- die Lebenschancen der Bewohner/innen zu verbessern.

Die Zwischenevaluierung ist auf der Internetseite www.sozialestadt.de zu finden und als PDF-Datei herunterzuladen.

Die Zwischenevaluierung hat aber auch gezeigt, dass Möglichkeiten zur Verbesserung vorhanden sind. Das betrifft insbesondere die Anstrengungen zur Bündelung; doch dazu später mehr.

Wie wurde das Programm schon bisher weiterentwickelt? Damit meine ich seit oder wäh-

1) Dieser Beitrag basiert auf dem Tonmitschnitt eines Power-Point-Vortrags.

rend der Implementierungsphase und auch schon parallel zur Zwischenevaluierung.

Gestern wurde das bereits angesprochen. Wir konnten das Programm, zumindest die Belange der Sozialen Stadt im Baugesetzbuch verankern, im neuen § 171 e. Viele werden sich fragen, was bringt das für einen Unterschied? Der Unterschied ist ganz wesentlich, denn wenn Sie nur über Zuwendungsbescheide oder auch Verträge arbeiten, können Sie immer nur den Fördermittelnehmer verpflichten. Das Gesetz hingegen wendet sich an jedermann. Es bietet also ein Instrumentarium, das sich an jedermann wendet, z. B. auch an potentielle Bündelungspartner im Quartier.

Wenn es im Gesetz verankert ist, ist es auch als Aufgabe auf längere Zeit angelegt, wenngleich inzwischen der Verfassungsgeber da eine Relativierung über das Grundgesetz Art. 104 b reingebracht hat, in dem er fordert, dass Finanzhilfen künftig zeitlich zu begrenzen sind. Aber dazu komme ich noch später im Vortrag.

Zur bisherigen Weiterentwicklung im Rahmen der Föderalismusreform: Es drohte ja, ähnlich wie bei der sozialen Wohnraumförderung, die wir komplett an die Länder abgeben, auch ein Verlust der Städtebauförderung als gesamtstaatliche Aufgabe. Das konnte verhindert werden. Die Städtebauförderung ist gesamtstaatliche Aufgabe geblieben, also gemeinsam von Kommunen, Ländern und Bund zu bewältigen.

Zudem ist das Programm Soziale Stadt in der mittelfristigen Finanzplanung verankert, die beim Bund über fünf Jahre geht, und dies trotz angespannter Finanzlage. Stichworte sind hier Haushaltskonsolidierung und Maastricht-Kriterien. Gleichwohl stellt der Bund im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung 524,8 Mio. Euro jährlich für die Städtebauförderung zur Verfügung. Das sind auch gute Voraussetzungen für den Programmteil Soziale Stadt.

Gleichzeitig konnte die Forschungsbegleitung auch nach der Implementierungsphase sichergestellt und auf eine dauerhafte finanzielle Grundlage gestellt werden. Nach dem Bundeshaushaltsplan ist es möglich, 0,2 % der Finanzhilfen für die Begleitforschung aufzubringen. Dadurch ist es gelungen, die Bundestransferstelle beim Difu, dem Deutschen Institut für Urbanistik, einzurichten. Und wir können mit dem Geld auch die in der Zwischenevaluierung aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten stärken, nämlich mehr Ressourcen in der Sozialen Stadt zu bündeln. So hat z. B. die Bauministerkonferenz eine Projektgruppe „Bündelung in der Sozialen Stadt“ ins Leben gerufen, die derzeit Best-Practice-Beispiele aus allen Ländern zusammenstellt, die dann mit finanzieller Hilfe des Bundes als Werkstattheft beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung veröffentlicht werden sollen, damit jeder davon profitieren kann.

Wie wird nun aber – und das ist ja viel interessanter – das Programm derzeit weiterentwickelt? Dazu will ich zunächst auf die Rahmenbedingungen eingehen, die uns der Gesetzgeber oder die Politik vorgibt.

Da ist zunächst der Bundestagsbeschluss „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ weiterentwickeln und ausweiten“, der im Jahre 2005 vom Bundestag gefasst worden ist. Seine zentrale Forderung ist – indem er die Ergebnisse der Zwischenevaluierung aufgenommen hat – die Verbesserung der Bündelung. Er nennt hierbei besonders wichtige Aufgabenbereiche. Das sind z. B. die Integration und die Arbeitsförderung, darunter auch Programme des BMFSFJ, z. B. LOS. Er fordert, neue Anstrengungen auf allen Ebenen zu machen, darunter auch auf Bundesebene sowie beim Ausbau der Partnerschaften mit Privaten und Verbänden.

Dann ist inzwischen die vorhin schon angesprochene Föderalismusreform wirksam geworden. Seit dem 01.09.2006 gibt es im Grundgesetz den neuen Artikel 104 b, nach dem jetzt die Finanzhilfen neu zu gestalten sind. Und zwar sind sie künftig – und das gilt für alle Programme – zeitlich zu befristen. Als Modell gilt hier der Stadtumbau Ost, der von vornherein auf eine feste Laufzeit angelegt war. Die Finanzhilfen sind degressiv zu staffeln, also mit fallenden Förderbeträgen. Da muss man auch sehen, wie man das umsetzt, gerade bei einem Investitionsprogramm. Denn eine Investition hat immer geringe Anlaufkosten, bei ihrer Umsetzung aber hohe Abschlussraten, zum Ende der Investition werden wieder weniger Barmittel benötigt. Dann sind die Finanzhilfen regelmäßig zu evaluieren. Vorbild ist hier die Soziale Stadt, die wir schon zwischenevaluiert haben. Außerdem ist dem Bundestag regelmäßig zu berichten.

Dann haben wir als letzten Punkt, die Umsetzung des Koalitionsvertrages bei der Weiterentwicklung des Programms zu berücksichtigen. Dort wird das Programm Soziale Stadt ausdrücklich genannt. Nach dem Koalitionsvertrag soll das Programm weiterhin Stadtquartiere stabilisieren. Es soll weiterentwickelt und auf die gesetzlichen Ziele konzentriert werden. Damit ist gemeint, es an sich ändernde Anforderungen anzupassen und das Profil zu stärken; sich eben nicht nur um die baulichen Belange, sondern auch um die sozialen Belange seiner Bewohner/innen zu kümmern. Und dazu, auch hier fällt wieder das Stichwort Bündelung, die Bündelung mit den Fördermöglichkeiten anderer Ressourcen zu verbessern.

Daraus ergeben sich wichtige Aufgabenbereiche für die Bündelung:

- Beschäftigung und lokale Ökonomie, auch der Migrantenökonomie. Denn mit Zunahme des Anteils der Migranten/innen in der Bevölkerung nimmt auch die Bedeutung der Migrantenökonomie zu.
- Integration von Zuwanderern, insbesondere Sprachkurse, bessere Schul- und Bildungsabschlüsse, speziell vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Pisa-Studie. Außerdem wissen wir, dass man möglichst den Anfängen wehren, dort die Weichen stellen sollte, denn jede spätere Reparatur wird umso teurer.
- Und die Gesundheitsprävention, die zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Wichtige Bündelungspartner sind dementsprechend die Bundesarbeitsverwaltung, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Bundesgesundheitsministerium und das BMFSFJ mit seinen erfolgreichen Programmen. Hier nenne ich LOS und E&C.

Und nun zur Umsetzung dieser Rahmenbedingungen: Hier haben wir im Jahre 2006 eine neue Programmphase eingeleitet, indem es uns gelungen ist, die Bundesmittel 2006 von 70 Millionen um 40 Millionen auf 110 Millionen aufzustocken und das Programm hinsichtlich dieser 40 Millionen für Modellvorhaben zu eröffnen, die dann auch für nichtbauliche Maßnahmen eingesetzt werden können. Den Haushaltsvermerk im Bundeshaushaltsplan, der für jedermann nachlesbar ist, habe ich hier wiedergegeben. Besonders sind, das ist aber keine abschließende Aufzählung, Spracherwerb, Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit sowie der Bereich der lokalen Ökonomie genannt.

Diese neue Programmphase haben wir nicht nur haushaltsrechtlich, sondern auch in der jährlich abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung 2006 für die Städtebauförderung umgesetzt, insbesondere mit Blick auf die Öffnung für Modellvorhaben. Dort ist mit den Ländern vereinbart – und ich kann sagen, dass die Verwaltungsvereinbarung seit Freitag abgeschlossen ist, nachdem alle 16 Länder unterschrieben haben – die zusätzlichen Bundesmittel wettbewerbsorientiert zu vergeben und sie in das integrierte Entwicklungskonzept einzubetten, sie also nicht losgelöst als Einzelmaßnahme zu fördern. Die Modellvorhaben sind bis Ende 2007 zu benennen, weil wir ja durch die überraschende Bundestagswahl im letzten Jahr 2006 zunächst einen vorläufigen Bundeshaushalt hatten, anders als die Länder. Die Länder haben zum Teil auch noch Doppelhaushalte. Da die Länder die 40 Millionen komplementieren müssen, auch die zusätzlichen Mittel, müssen sie erst die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen schaffen. Dafür haben wir eine Anleihe bei der sozialen Wohnraumförderung gemacht, die schon immer längere Fristen hatte, um die Mittel zu belegen. Dadurch haben die Länder hier auch Zeit bis Ende 2007, die Modellvorhaben zu benennen.

Und, auch das ist ein Novum bei den 40 Millionen, Beiträge der Bündelungspartner können als kommunaler Eigenanteil angerechnet werden. Das heißt, schwache Kommunen können hier entlastet werden.

Natürlich fragt man sich, wozu machen wir das Ganze? Wir wollen durch den Einsatz dieser zusätzlichen Mittel die Ressourcenbündelung für nichtbauliche Maßnahmen intensivieren, die ja bei der Zwischenevaluierung als verbesserungswürdig erkannt worden ist, indem man Mittel z. B. zusätzlich geben kann, so dass die Maßnahmen in den „Soziale-Stadt"-Gebieten effektiver werden. Stärke Anreize für die Kooperation, hier sind Private gemeint, z. B. weil das Einbeziehen Jugendlicher in zusätzliche Bildungsmaßnahmen in einem „Soziale-Stadt"-Gebiet sehr viel schwieriger sein kann als in einem anderen Stadtgebiet. Dadurch kann ein höherer Koordinierungsaufwand entstehen. Dieser höhere Koordinierungsaufwand kann aus diesen zusätzlichen Bundesmitteln beglichen werden. Wir erreichen dadurch mehr Flexibilität im Programm. Es war ja immer das Problem, dass im Programm Soziale Stadt gerade der nicht investive Anteil immer sehr schwierig zu fördern war. Diese Flexibilität haben wir jetzt mit den zusätzlichen 40 Millionen. Damit erreichen wir einen Mehrwert für alle Beteiligten.

Wir werben auch weiterhin für mehr Bündelung, z. B. im Rahmen des nationalen Integrationsplanes. Wie Sie wissen, hat im Juli nach der Fußballweltmeisterschaft der Integrationsgipfel bei der Bundeskanzlerin stattgefunden. Auch unser Haus war daran beteiligt. Bis Mitte nächsten Jahres ist ein nationaler Integrationsplan zu erstellen. Dazu sind sechs Arbeitsgruppen gebildet worden. Wir leiten eine dieser Arbeitsgruppen mit dem Titel „Integration vor Ort"; und das kommt nicht von ungefähr, weil auch in der Bundesregierung zunehmend der sozialräumliche Ansatz erkannt wird. Und weil wir das Programm Soziale Stadt haben, was natürlich ein zentrales Handlungsinstrument für diese Arbeitsgruppe ist. Selbstverständlich ist das BMFSFJ in dieser Arbeitsgruppe mit vertreten, weil es die Partnerprogramme zur Sozialen Stadt betreibt und damit auch die Integration vor Ort befördert.

Wir wollen aber auch mehr werben für die

Bündelung auf europäischer Ebene. Nächstes Jahr, im ersten Halbjahr 2007, hat die Bundesrepublik Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne. Wir planen dafür ein informelles Ministertreffen am 24. und 25. Mai hier in Leipzig. „Informelles Ministertreffen der Stadtentwicklung“ deshalb, weil in der Städtebauförderung die EU keine Kompetenz hat. Schwerpunkte sollen sein:

- Bauliche Aufwertungsstrategien. Das ist die originäre Zuständigkeit des BMVBS.
- Stärkung der lokalen Ökonomie und integrative Arbeitsmarktpolitik. Denn man könnte sagen, ohne Arbeit ist alles nichts.
- Integration von Migranten/innen vor Ort.
- Und zum Stichwort Bündelung auf Bundesebene: Zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik durch aktive Kinder-, Jugend-, Aus- und Bildungspolitik in schwierigen Stadtquartieren.

Dieses Thema „Aktive Kinder-, Jugend, Aus- und Bildungspolitik“ wollen wir gemeinsam mit dem BMFSFJ umsetzen, indem wir versuchen, den Sozialraumbezug während der EU-Ratspräsidentschaft zu implementieren. In Vorleistung tritt sozusagen das BMFSFJ, indem es über die Erkenntnisse aus dem Pakt für Jugend den Sozialraumbezug auf seinem Jugendministertreffen im Februar fordert und dazu eine Erklärung abgibt. Dann wird das BMVBS mit einer parallelen Erklärung auf seinem informellen Ministertreffen im Mai nächsten Jahres diese Forderung noch einmal bekräftigen und sie in die geplante Leipzig-Charta aufnehmen.
Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Kontakt

Thomas Hartmann
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Referat SW 22
Soziale Stadt, Wohnen in der Stadt
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
E-Mail: thomas.hartmann@bmvbs.bund.de