



Jürgen Götdecke-Stellmann, Karin Veith

Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist in ihrer nunmehr fünfzigjährigen Geschichte immer wieder an sich verändernde Bedarfe auf kommunaler Ebene angepasst worden. Auch die Bedingungen, unter denen Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene betrieben wurde und wird, haben sich verändert. Dabei ist das übergeordnete Ziel, die Kommunen beim städtebaulichen Strukturwandel zu unterstützen, um lebenswerte Quartiere zu erhalten und städtebauliche Missstände und Funktionsverluste zu beheben, unverändert geblieben.

Aus aktuellen gesellschaftlichen Trends, wie dem demografischen Wandel, den innerdeutschen Wanderungsbewegungen, der wachsenden Bedeutung des Onlinehandels oder den wachsenden Anforderungen des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung in den Städten, resultieren große Herausforderungen für die Kommunen, die von ihnen nicht allein bewältigt werden können. Mit der Städtebauförderung existiert ein Förderinstrumentarium, mit dem Bund, Länder und Kommunen gemeinsam solche übergeordneten städtebaulichen Herausforderungen angehen können. Die Funktion der jeweiligen föderalen Ebene ist dabei unterschiedlich ausgestaltet:

- **Der Bund** gibt in Abstimmung mit den Ländern die Rahmenbedingungen und generellen Zielsetzungen vor und legt den finanziellen Umfang der jährlichen Fördermittel fest.
- **Die Länder** besitzen eine hohe Gestaltungskompetenz, sie konkretisieren in länderspezifischen Förderrichtlinien die Umsetzung und wählen die zu fördernden städtebaulichen Gesamtmaßnahmen aus.

- **Die Kommunen** als operative Ebene gestalten im Rahmen ihrer Planungshoheit die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen.

Über die Jahre ist die Programmstruktur der Städtebauförderung mehrfach umgestaltet worden. Bestand die Städtebauförderung von 1971 bis 1990 aus nur einem einzigen Programm – Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen –, ergab sich nach der deutschen Wiedervereinigung ein erheblicher Anpassungsbedarf, aus dem zunächst eine auf Ostdeutschland bezogene Ausdifferenzierung der Förderprogramme resultierte. Mit dem 1999 eingeführten Programm Soziale Stadt folgte dann das erste gesamtdeutsche fachlich fokussierte Programm. Mit dem 2017 eingeführten Fachprogramm Zukunft Stadtgrün umfasste die Städtebauförderung zuletzt acht Programme in sechs Programmlinien, wenn man den Stadtumbau Ost und West sowie den Städtebaulichen Denkmalschutz Ost und West als Programmlinie begreift. Zuletzt wurde diese Aufsplitterung der Programmstruktur wiederholt auf fach-

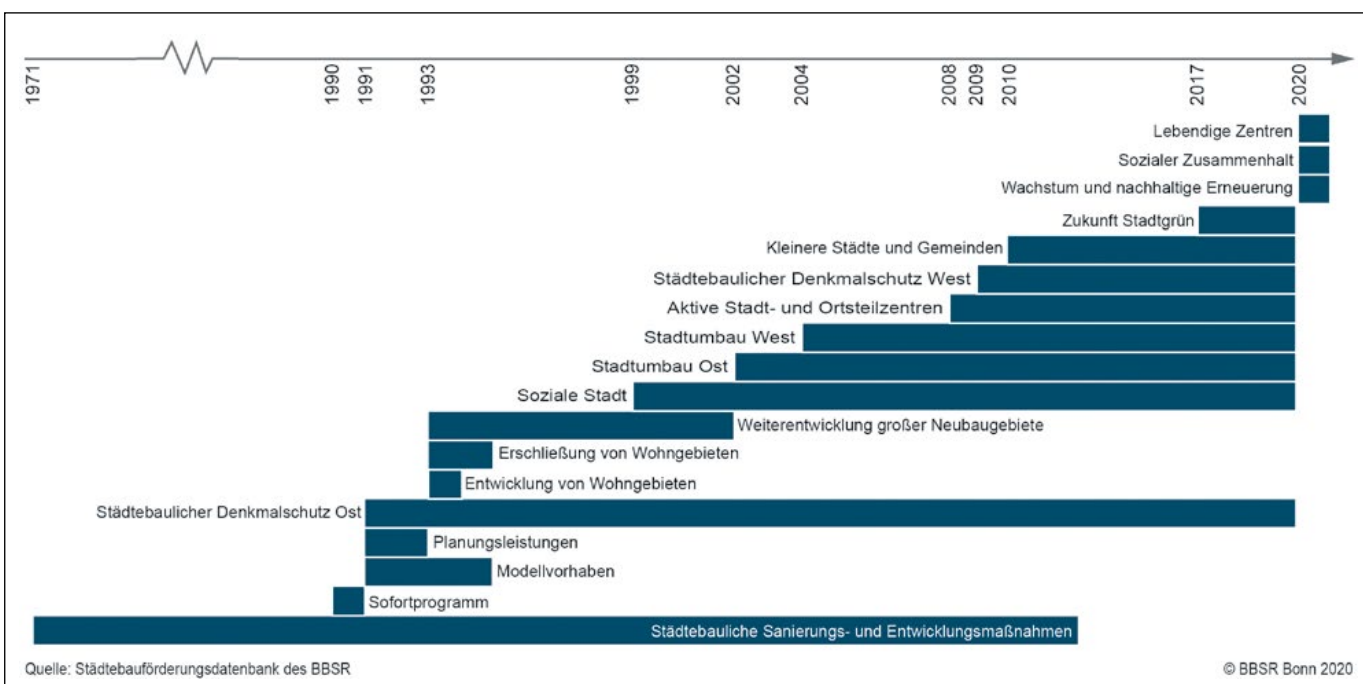


Abb. 1: Entwicklung der Städtebauförderung seit 1971



licher wie auch politischer Ebene kontrovers diskutiert und deren Zweckmäßigkeit infrage gestellt.

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode haben sich die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD darauf verständigt, die Städtebauförderung weiterzuentwickeln. Als Eckpunkte wurden die Beibehaltung des derzeitigen Niveaus, die Flexibilisierung, Entbürokratisierung und Weiterentwicklung der Programme sowie eine umfassende Überarbeitung der Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung festgelegt. Mit der Billigung der Verwaltungsvereinbarung 2020 ist dieses Ziel erreicht worden.

Neustrukturierung der Städtebauförderung

Der sichtbarste Unterschied zwischen der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2019 und 2020 ist die reduzierte Zahl der Programme. Bei gleicher Mittelausstattung und im Wesentlichen beibehaltenem Aufgabenspektrum der Städtebauförderung bestehen nunmehr nur noch drei Programme:

- Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne,
- Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten und
- Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten.

Die drei Programme werden von Querschnittsthemen flankiert, die in allen drei Programmen förderfähig sind. In Artikel 4 der VV 2020 wird ein ganzer Katalog von Maßnahmen benannt, der in allen drei Programmen förderfähig ist. Zentrale Handlungsbereiche sind Maßnahmen für den Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel, interkommunale Kooperationen, Städtebaulicher Denkmalschutz und Digitalisierung. Diese Neuerungen der VV 2020 erweitern das Förderspektrum der Einzelprogramme und geben den Kommunen weitere Möglichkeiten an die Hand, um städtebauliche Gesamtmaßnahmen bedarfsgerecht auszugestalten.

Im Unterschied zu früher sind jetzt Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel ab dem Programmjahr 2020 zwingende Fördervoraussetzung. Die Förderung einer Gesamtmaßnahme ist nicht mehr möglich, ohne dass zugleich Klimamaßnahmen in einem angemessenen Umfang umgesetzt werden. Dabei ist die neue Fördervoraussetzung sehr umfassend zu verstehen. Gemeint sind insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der grünen Infrastruktur, wie beispielsweise die Schaffung, der Erhalt oder die Erweiterung von Grünflächen und Freiräumen ebenso wie deren Vernetzung. Förderfähig sind aber auch die energetische Gebäudesanierung, die klimafreundliche Mobilität oder die Nutzung klimaschonender Baustoffe.

Die Option der interkommunalen Zusammenarbeit kann für manche Kommunen ein neuer strategischer Ansatz sein. Ganz gleich, ob es in dünn besiedelten Regionen darum geht, die Daseinsvorsorge zu sichern und mit geeigneten Maßnahmen die Infrastruktur bedarfsgerecht auszurichten, oder ob es im Rahmen von Stadt-Umland-Kooperationen um ein regional abgestimmtes Vorgehen geht, können die interkommunale Zusammenarbeit und der dafür gewährte Förderbonus ein Anreiz sein (VV 2020, Artikel 5). Voraussetzung ist ein überörtlich abgestimmtes Entwicklungskonzept der beteiligten Kommunen, das unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstellt worden ist.

Im Programm **„Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“** gehen insbesondere die Förderziele der ehemaligen Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“ auf. Ziel ist es, die Zentren zu attraktiven, multifunktionalen und identitätsstiftenden Standorten für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur weiterzuentwickeln und eine hohe Aufenthaltsqualität zu schaffen. Für das Programm wurden im Jahr 2020 300 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Das bisherige Programm „Soziale Stadt“ wurde überführt in das neue Programm **„Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“**. Die Zielstellung des Programms bleibt weitgehend erhalten und ist auf die Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen ausgerichtet, die aufgrund ihrer Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der dort lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind. Ziel ist es, die Lebensbedingungen aller Bewohnerinnen und Bewohner in den Quartieren zu verbessern, einer sozialen Polarisierung in den Städten entgegenzuwirken und Infrastrukturen altersgerecht anzupassen. Das Fördervolumen im Programmjahr 2020 umfasste 200 Mio. Euro.

Das Programm **„Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“** übernimmt die Förderziele der Stadtumbauprogramme, fasst diese aber weiter. Unterstützt werden Städte und Gemeinden, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Strukturveränderungen betroffen sind. Vor diesem Hintergrund umfasst das Programm beispielsweise Maßnahmen zum Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude und dazugehöriger Infrastruktur, aber auch Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung und Brachflächenentwicklung, insbesondere zur Unterstützung des Wohnungsbaus. Mit 290 Mio. Euro Fördervolumen ist dieses Programm finanziell ähnlich hoch ausgestattet wie das Programm „Lebendige Zentren“.

Schließlich wurden noch in bestimmten Fällen die Förderkonditionen für die Kommunen verbessert. Für Kommunen in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage können die Eigenanteile abgesenkt werden. Inwieweit die Bedingung

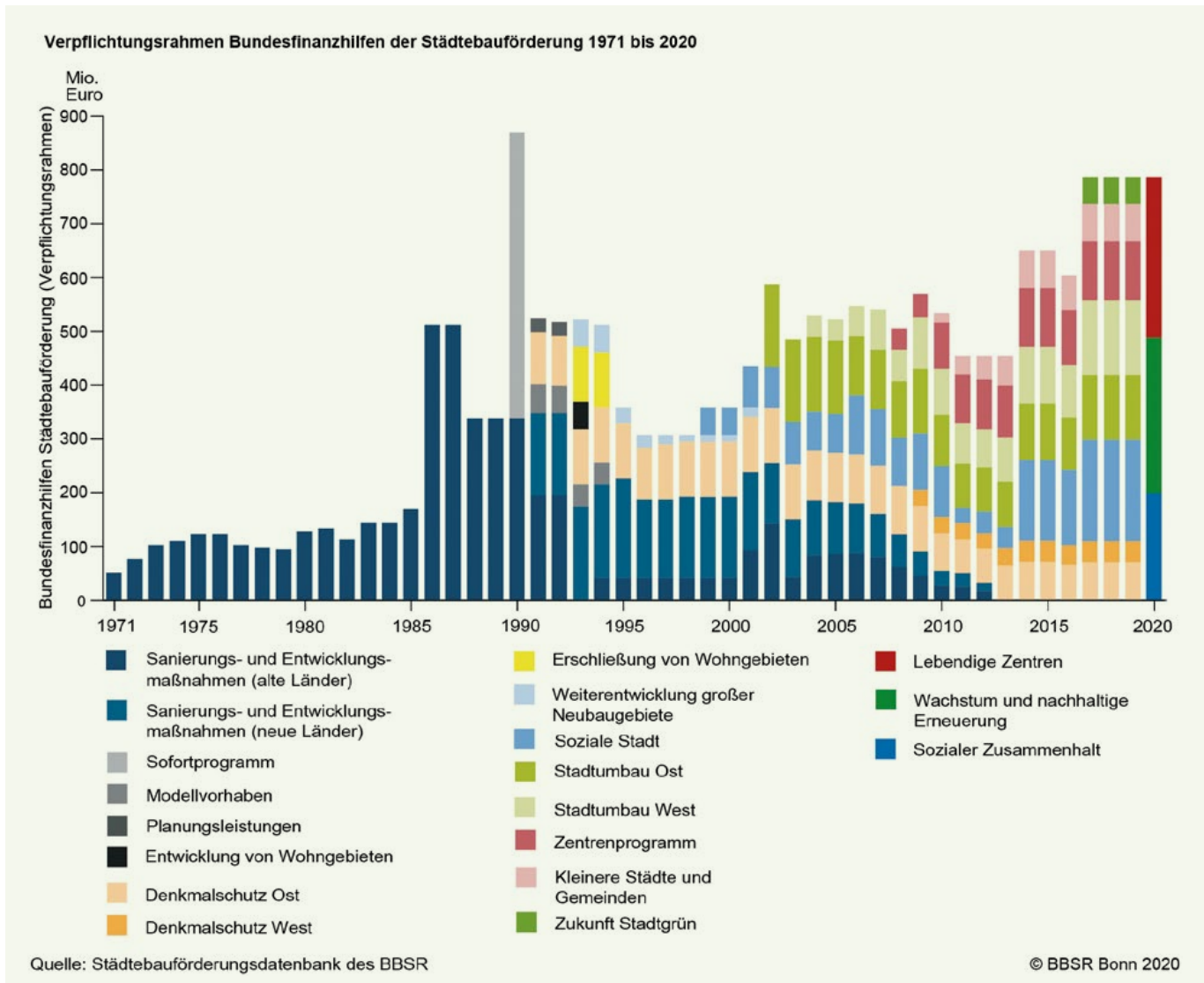


Abb. 2: Verpflichtungsrahmen Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung 1971 bis 2020

der Haushaltsnotlage zutrifft, beurteilt das jeweilige Land. Des Weiteren sind die Ausnahmeregelungen für Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes angepasst worden. Neu implementiert wurde der Förderbonus für interkommunale Maßnahmen. Der kommunale Eigenanteil kann in den genannten Bereichen auf bis zu 10 % reduziert werden, sodass möglichst viele Kommunen an der Förderung partizipieren können.

Zukünftiger Förderbedarf

Um den zukünftigen Förderbedarf abschätzen zu können, hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2018 ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das Forschungsprojekt „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020–2030“, hat für die besagte Dekade mittels einer Länderbefragung und einer Kommunalbefragung den zukünftigen Investitionsbedarf und davon

abgeleitet den Förderbedarf ermittelt.¹ Aus Sicht der befragten Kommunen sind die wichtigsten Trends in Bezug auf die Städtebauförderung die Alterung der Bevölkerung, der Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie Maßnahmen für die Energiewende und zur CO₂-Reduktion. Auch die aus der Digitalisierung erwachsenen Aufgaben haben eine hohe Bedeutung. Zentrale Maßnahmenbereiche sind aus kommunaler Sicht der öffentliche Raum und Verkehr sowie Wohnen und Wohnumfeld, die die höchsten Anteile an den Gesamtinvestitionen aufweisen. Den als wichtig bewerteten Maßnahmenbereichen, wie Klimaschutz und Klimaanpassung oder Stadtgrün, werden hingegen geringere Finanzanteile zugeschrieben. Es deutet sich somit eine Verschiebung in den Maßnahmenbereichen an, die – wahrscheinlich – zunehmend Berücksichtigung bei der Ausgestaltung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen finden.

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Michael Heinze und Guido Spars in diesem Heft.



Das Gutachten kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass der zukünftige Förderbedarf für die Städtebauförderung, einschließlich des Investitionspaktes „Soziale Integration im Quartier“, sich in einer Größenordnung von rund 1 Mrd. Euro bewegt. Damit läge der zukünftige Förderbedarf leicht oberhalb des aktuellen Niveaus. Die durch die Coronapandemie ausgelösten wirtschaftlichen Effekte und deren Auswirkungen auf den städtebaulichen Förderbedarf konnten nicht berücksichtigt werden, da die Kommunalbefragung zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen abgeschlossen war.

Mit den aktuellen Auswirkungen der Coronapandemie befasst sich derzeit das BMI mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden unter breiter Einbindung der Fachverbände. Ziel ist die Entwicklung einer Innenstadtstrategie, die sicherlich die Ausrichtung der Städtebauförderung in den nächsten Jahren beeinflussen wird. In diesem Zusammenhang sollen die Kommunen bei der Konkretisierung ihrer Strategien und Handlungsansätze mit insgesamt 25 Mio. Euro unterstützt werden.

Daneben wurden und werden auch Gutachten vergeben, die sich mit den Auswirkungen der Coronapandemie auf die Stadtentwicklung befassen. Nicht zuletzt werden im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik Pilotprojekte gefördert, die angesichts der Corona-Pandemie innovative und beispielgebende Lösungen für krisenfesten Stadt- und Quartiersstrukturen erproben sollen.

Fazit

Die Städtebauförderung ist 2020 entsprechend dem Koalitionsvertrag umfassend umstrukturiert worden. Mit nunmehr drei Programmen wurde die Programmstruktur erheblich gestrafft. Die Unterscheidung zwischen ost- und westdeutschen Programmen ist gänzlich aufgehoben. Die inhaltliche Breite und die Finanzausstattung sind gleichgeblieben. Querschnittsthemen sind nunmehr über alle drei Programme fest verankert. Die Berücksichtigung von Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung sind jetzt Fördervoraussetzung.

Die langfristig angelegten Städtebauförderungsprogramme sind in den letzten Jahren durch projektbezogene, schnell umsetzbare Förderprogramme ergänzt worden. Meist wird mit diesen Programmen die Sanierung, die Erweiterung oder der Ersatzneubau einzelner Infrastruktureinrichtungen auf kommunaler Ebene unterstützt, um die gesellschaftliche Teilhabe und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Der Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ mit insgesamt 800 Mio. Euro für die Jahre 2017 bis 2020 (Programm läuft nach 2020 aus), das Förderprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ mit insgesamt 1.540 Mio. Euro für die Jahre 2016 bis 2021 und der neue Investitionspakt

„Sportstätten“ mit 260 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2021 reichern die Förderlandschaft für die Kommunen in erheblichem Umfang an. Die projektbezogenen Programme erreichen im Vergleich zur Städtebauförderung ein fast gleich hohes Finanzvolumen. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies langfristig auf die Maßnahmenstruktur der Städtebauförderung auswirken wird.



Jürgen Gödecke-Stellmann

Referat I 4 Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn



Dr. Karin Veith

Referat I 4 Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Quellen:

BBSR/BMI (2021): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020-2030. Im Erscheinen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/investitions-und-foerderbedarf/01-start.html> Bearbeitung: Prof. Dr. Guido Spars, Michael Heinze, Prof. Dr. Martin Gornig, Prof. Dr. Jürgen Blazejczak, Prof. Dr. Gerhard Untiedt, Dr. Björn Alecke.

CDU, CSU, SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, Berlin.

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.

https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung2020_Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=3