



Michael Heinze, Guido Spars

Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030

Seit Jahrzehnten stellt die Städtebauförderung eine wesentliche Basis für die städtebauliche Erneuerung und die Weiterentwicklung von Stadtteilen und Quartieren dar. Die „Programmfamilie“ wurde seit den 1970er Jahren stets weiterentwickelt und damit an die ständig wechselnden Aufgabenstellungen angepasst. Das Renommee der Städtebauförderung ist insbesondere unter den Fachleuten sehr hoch, weil sie eine kontinuierliche und verlässliche Quelle der Förderung für jene vielfältigen Aufgaben darstellt, die mit der Behebung von Missständen und Mängeln sowie der Entwicklung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen verknüpft sind. Vor diesem Hintergrund hat sich die Frage gestellt, welcher städtebauliche Investitions- und Förderbedarf sich für die nächste Dekade von 2020 bis 2030 abzeichnet. Ein Konsortium¹ bestehend aus dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (Münster) und der Bergischen Universität Wuppertal (BUW) hat hierzu für BMI und BBSR ein Forschungsprojekt durchgeführt, dessen Ergebnisse hier kurz referiert werden.

Die Städtebauförderung hat sich finanziell über die Jahre gemauert. Pendelte in den 1970er Jahren der Bundesanteil für die Förderung umgerechnet noch um die 100 Mio. Euro pro Jahr, so setzt der Bund seit 2017 jährlich ca. 790 Mio. Euro dafür ein. Und obwohl 2020 eine (sinnvolle) Reduzierung auf die drei Förderprogramme – „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“, „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ – stattgefunden hat, bleibt der finanzielle Förderrahmen bislang stabil. Darüber hinaus stellte der Bund im Rahmen des Investitionspakts „Soziale Integration im Quartier“ für die Erneuerung sowie den Aus- und Neubau sozialer Infrastruktur und deren Weiterqualifizierung in den Jahren 2017 bis 2020 jährlich 200 Mio. Euro als Finanzhilfe zur Verfügung.

Denn die Kommunen stehen großen Herausforderungen gegenüber: Der demografische Wandel und neue Lebensbedingungen verändern die Nachfrage nach technischer und sozialer Infrastruktur. Es gilt, lebendige und identitätsstiftende Stadt- und Ortskerne zu erhalten bzw. zu schaffen, die Städte und Gemeinden an den Klimawandel anzupassen sowie bedarfsgerechten und „bezahlbaren“ Wohnraum zu bauen. In Folge der Coronapandemie werden diese Herausforderungen eher wachsen. Beispielsweise werden Forderungen laut, die Innenstädte durch eigene Fördermaßnahmen zu stützen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat bereits im Juli 2020 darauf reagiert und ein „Sofortprogramm zur Stärkung unserer Innenstädte und Zentren in Nordrhein-Westfalen“ aufgelegt.

Vor dem hier skizzierten Hintergrund zielte das Forschungsprojekt „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030“ darauf ab, den zukünftigen Investitions- und Förderbedarf für die genannte Dekade zu ermitteln. Darü-

ber hinaus analysierte das Projektteam, inwieweit sich die Bedeutung einzelner Handlungsfelder der Städtebauförderung in Zukunft verändern wird und ob sich daraus Konsequenzen für den Investitions- und Förderbedarf ergeben. Das Forschungsprojekt basiert auf einem methodischen Dreiklang, der sich wechselseitig ergänzt und prüft: erstens eine Befragung der Bundesländer zum zukünftigen Investitions- und Förderbedarf, zweitens eine Befragung der Kommunen zum zukünftigen Investitionsbedarf sowie drittens eine volkswirtschaftliche Plausibilisierung der gewonnenen kommunalen Befragungsergebnisse. Zur Ermittlung der bisherigen Ausgabenstruktur wurden überdies die Förder- und Monitoringdaten des BBSR zur Städtebauförderung ausgewertet.

Schlaglichter zur bisherigen Ausgabenstruktur der Städtebauförderung

Aus der Betrachtung der Daten aus dem E-Monitoring und der Begleitforschung lassen sich einige Erkenntnisse zum bisherigen Einsatz der Finanzmittel aus der Städtebauförderung ziehen. In 12,4 % der Gesamtmaßnahmen wurden zunächst Ordnungsmaßnahmen durchgeführt und in 15 % Immobilien zurückgebaut. Der Rückbau betraf erwartungsgemäß zu 48 % Wohngebäude und zu 24 % Gewerbeeinheiten. Im Handlungsfeld Wohnen und Gewerbe lag der Schwerpunkt in der Teil- bzw. Vollsanierung von Gebäuden (39 % bzw. 35 %). Seltener mussten Gebäude gesichert werden (15 %), oder es wurden private Wohnumfeldmaßnahmen durchgeführt (11 %). Im Handlungsfeld Öffentlicher Raum und Verkehr lag der Schwerpunkt der Maßnahmen bei der Aufwertung von Straßen, Wegen und Plätzen (62 %) sowie Grünflächen (19 %). Seltener wurden Straßen, Wege und Plätze (10 %) oder Grünanlagen (9 %) neu angelegt.

¹ Es sei an dieser Stelle auf die wichtigen Beiträge von Prof. Dr. Martin Gornig (DIW) und Prof. Dr. Gerhard Untiedt verwiesen.



Ein weiterer Schwerpunkt war die Ertüchtigung bzw. der Neubau der sozialen Infrastruktur und der Gemeinbedarfseinrichtungen. Die inhaltlichen Schwerpunkte dieser Gemeinbedarfseinrichtungen, in die Fördermittel geflossen sind, lagen im Bereich Kultur (19 %), Bildung/Kita/Schule (16 %) sowie Integration und öffentliche Verwaltung mit jeweils 8 %. Etwa 17 % der untersuchten Maßnahmen richteten sich auf die Zielgruppe Kinder/Jugendliche und 9 % auf die ältere Generation aus. Setzt man voraus, dass sich in den kommenden Jahren keine tiefgreifenden strukturellen Veränderungen der Handlungserfordernisse der Städtebauförderung ergeben, ist zu erwarten, dass die Mittel weiterhin in alle Größenklassen der Kommunen fließen werden und die Gesamtmaßnahmen – wie bisher – vor allem in den Innenstädten bzw. den Ortskernen der Gemeinden oder in den innenstadtnahen Gebieten durchgeführt werden.

Bundesländer erwarten steigenden Förderbedarf

Zur Einschätzung des zukünftigen Investitions- und Förderbedarfs wurden entlang von Handlungsfeldern der Städtebauförderung und des Investitionspaktes Soziale Integration im Quartier alle zuständigen Referate in den Bundesländern befragt. Zunächst wurden die Finanzbedarfe der Jahre zwischen 2013 und 2018 analysiert. In diesem Zeitraum überstieg der kommunale Finanzbedarf die zur Verfügung stehenden Fördermittel. Vergleicht man den genehmigten und den nicht genehmigten Förderbedarf, so zeigt sich, dass es über die gesamten Programme der Städtebauförderung hinweg eine deutliche „Überzeichnung“ der zur Verfügung stehenden Bundes- und Landesmittel gab. In den sechs Bundesländern, die hierzu Angaben machten, liegt der Anteil des nicht genehmigten Förderbedarfs am Gesamtbedarf zwischen 31,7 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 52,2 % (Brandenburg). Einzelne Bundesländer gehen sogar von einer Überzeichnung in Höhe des Drei- bis Fünffachen der zur Verfügung stehenden Bundes- und Landesmittel aus. Die vergleichsweise geringe Anzahl der Antworten und die enorme Spannweite bei den Angaben deuten aber darauf hin, dass hier eine gewisse Unsicherheit bei den Ländern bei der Beantwortung dieser Frage herrscht. Demzufolge ist die Belastbarkeit der Angaben auch eingeschränkt. Für die kommende Dekade wurde der Fördermittelbedarf von zehn Bundesländern für die bereits laufenden städtebaulichen Maßnahmen geschätzt: Pro Einwohnerin und Einwohner ergibt sich in diesen zehn Bundesländern ein durchschnittlicher Gesamtförderbetrag von 218,- Euro. Zum Vergleich: In der Periode von 2013 bis 2018 wurden lediglich 119,- Euro an Fördermitteln bewilligt.

Daraus ergibt sich ein geschätzter Förderbedarf (Fördermittel des Bundes und der Länder) von mindestens 18 Mrd. Euro allein für die laufenden städtebaulichen Maßnahmen.

Die Gesamtsumme von 18 Mrd. Euro beruht auf den Angaben aus zehn Bundesländern, die zunächst auf die Gesamtbevölkerung der antwortenden Bundesländer bezogen (Fördersumme pro Kopf) und anschließend auf die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik hochgerechnet wurde.

In diesem Betrag sind allerdings keine Fördergebiete und Maßnahmen berücksichtigt, die von den Kommunen in den kommenden Jahren neu beantragt werden. Darüber hinaus sind in der Summe auch nicht alle Förderbedarfe eingerechnet, die in bereits laufenden Gesamtmaßnahmen erforderlich sind. Beispielsweise berücksichtigen die Angaben aus Nordrhein-Westfalen den Zeitraum für laufende Gesamtmaßnahmen lediglich bis einschließlich 2023, die Angaben aus Hamburg bis einschließlich 2026; d. h. auch bereits laufende Gesamtmaßnahmen können nach den hier angegebenen Zeiträumen noch einen zusätzlichen Förderbedarf aufweisen. Die 18 Mrd. Euro bilden somit nur eine Teilsumme des gesamten Förderbedarfs ab. Zum Förderbedarf neuer Programmgebiete wurden durch die Bundesländer keine Angaben gemacht. Ursächlich hierfür dürfte die große Unsicherheit hinsichtlich der kommunalen Planungen und Investitionsbedarfe sein, die auf Ebene der Länder kaum zu erfassen sind. Aus Sicht der Länder wird ein erhöhter Förderbedarf vor allem in den Handlungsfeldern „Stadtgrün und Klimaanpassung“, „Wohnen und Wohnumfeld“, „Beteiligung, Aktivierung und Kooperation“ sowie „Öffentlicher Raum und Verkehr“ erwartet.

Investitionsbedarf aus Sicht der Kommunen

Die Ergebnisse zum zukünftigen Investitionsbedarf der Kommunen beruhen auf einer Befragung der Kommunen, die zwischen Januar und März 2020 durchgeführt wurde. Zur Sicherung der Repräsentativität der Umfrage wurde ein nach Größenklassen differenziertes Stichprobendesign festgelegt. Bei einem geplanten Stichprobenumfang von 1.237 anzuschreibenden Gemeinden wurden 11,2 % aller Gemeinden in die Stichprobe aufgenommen. Insgesamt haben 251 Städte bzw. Gemeinden einen teilweise oder vollständig beantworteten Fragebogen zurückgesendet, sodass eine Rücklaufquote von gut 20 % erzielt wurde. Positiv hervorzuheben ist, dass die Rücklaufquote insbesondere bei den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hoch ist. Von den insgesamt 80 angeschriebenen Großstädten hat mehr als die Hälfte geantwortet. Durch die Umfrage wurden in den 251 Städten und Gemeinden etwas mehr als 25 % der gesamtdeutschen Bevölkerung erfasst.

Ein wesentliches Ergebnis der Kommunalbefragung ist die Gesamtsumme der städtebaulichen Investitionskosten, die sich bis einschließlich 2030 in Preisen von 2019 auf 55,6 Mrd. Euro belaufen wird. Diese teilen sich in Höhe von 36,7 Mrd. Euro auf die aktuellen bzw. laufenden Fördergebiete und zu 18,9 Mrd. Euro auf die künftigen Fördergebiete



auf. Für fast jeden abgefragten Maßnahmenbereich nimmt die Bedeutung für 2020 bis 2030 gegenüber dem Zeitraum 2013 bis 2019 in den Augen der befragten Kommunen zu. Diese Einschätzung spiegelt sich allerdings so deutlich nicht in den Investitionskosten wider, die von den Kommunen bis 2030 erwartet werden. So liegt das Verhältnis der Investitionen in den laufenden Programmgebieten und den zukünftigen Programmgebieten im Verhältnis 2:1, d. h. zwei Drittel der Investitionssummen werden in (noch) laufenden Programmgebieten verausgabt und nur ein Drittel in den zukünftigen Programmgebieten.

Unterschiede bestehen nach den Ergebnissen der Befragung in den Pro-Kopf-Werten weiterhin zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland werden in den aktuellen Fördergebieten 1.031 Euro je Einwohnerin und Einwohner investiert, in Westdeutschland ist es mit 562 Euro gut die Hälfte. Verglichen mit einer Vorläuferbefragung aus dem Jahr 2007 ist das absolute Niveau der Investitionen in Ost- und Westdeutschland jeweils zurückgegangen, der Abstand zwischen Ost und West ist jedoch auch damals schon deutlich gewesen und bestätigt sich hier erneut. Für die zukünftigen Fördergebiete gleichen sich die Pro-Kopf-Werte eher wieder an und sinken auf 566 Euro in Ostdeutschland und auf 492 Euro in Westdeutschland. In dem starken Rückgang des ostdeutschen Wertes drückt sich offenbar auch der nach und nach eintretende Abbau des Nachholbedarfs in der städtebaulichen Erneuerung in den ostdeutschen Städten und Gemeinden aus. Daneben ist ein Rückgang der Investitionskosten in den einzelnen Maßnahmenbereichen zu beobachten.

In qualitativer Hinsicht sind die wichtigsten Trends aus kommunaler Sicht in Hinblick auf die Städtebauförderung die Alterung der Bevölkerung, der Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie Maßnahmen für die Energiewende und zur CO₂-Reduktion und schließlich Aufgaben, die aus der Digitalisierung erwachsen. Soziale Polarisierung und hohe Arbeitslosigkeit haben hingegen keine wesentliche Bedeutung für die befragten Kommunen.

Mit Blick auf die zentralen Handlungsfelder weisen die Ergebnisse auf eine hohe zeitliche Kontinuität der Bedeutung und des finanziellen Einsatzes hin. Die als zentral angesehenen Maßnahmenbereiche „Öffentlicher Raum und Verkehr“ sowie „Wohnen und Wohnumfeld“ weisen auch die höchsten Anteile an den Gesamtinvestitionen auf. Auf andere auch hoch bewertete Maßnahmenbereiche, wie „Klimaschutz und Klimaanpassung“ oder „Stadtgrün“, entfallen hingegen

relativ geringe Finanzanteile. Dies kann als ein Indiz dafür angesehen werden, dass es eine Verschiebung in den Maßnahmenbereichen hin zu eher weichen Maßnahmen gibt, die möglicherweise auch nicht mehr so hohe Investitionsvolumina nach sich ziehen, aber aufgrund ihres Charakters hohe öffentliche Investitionen erfordern, mit denen aber weniger private Investitionen einhergehen. Auffällig ist weiterhin, dass für die Zukunft lediglich der Klimaschutz und die Klimaanpassung einen sehr deutlichen Zugewinn in der Bedeutung erfahren und es ansonsten aus Sicht der Kommunen kaum eine Veränderung zwischen der Bedeutung der Maßnahmen in den aktuellen Fördergebieten und den zukünftigen Fördergebieten gibt.

Zukünftiger Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030

Im Rahmen des Forschungsprojektes war es nun notwendig, aus den Antworten der Kommunen zum Investitionsbedarf Aussagen zum tatsächlichen Förderbedarf abzuleiten. Geht man davon aus, dass sich der von den Kommunen geschätzte reale Investitionsbedarf gleichmäßig auf den Zeitraum 2020 bis 2030 verteilt, dann läge der jährliche Investitionsbedarf bei gut 5 Mrd. Euro. Erhebungen zum aktuellen Umfang der mit der Städtebauförderung verbundenen Ausgaben liegen nicht vor. Modellrechnungen zu möglichen Fördermultiplikatoren weisen allerdings darauf hin, dass der erwartete Investitionsbedarf sich in ähnlicher Größenordnung bewegt wie das gegenwärtige Ausgabenvolumen.

Der Gesamtwert des städtebaulichen Investitionsbedarfes in der Periode 2020 bis einschließlich 2030 liegt – unter Berücksichtigung von jährlichen Preissteigerungen in Höhe von 2 % oder 2,5 % – in der Summe bei 62,8 Mrd.



Abb. 1: Wichtiger Eckpfeiler der Städtebauförderung: Entwicklung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen (Fotos: Jost)

Euro bzw. 64,7 Mrd. Euro. Wie viel Förderung notwendig ist, um diese Investitionen zu induzieren, ist nicht konkret zu belegen. Geht man von der Annahme aus, dass der Investitionsbedarf wie aktuell im Verhältnis 3:1 zu den Städtebaufördermitteln von Bund und Ländern steht, ergibt sich ein Förderbedarf von ca. 21 bis 21,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2020 bis 2030. Die Annahme zum Verhältnis 3:1 aus Städtebaufördermitteln und privaten Investitionen wird als Anstoßeffekt bezeichnet (durch einen Euro Städtebauförderung des Bundes und der Länder werden etwa drei Euro an privaten Investitionen angestoßen). In früheren Studien lag dieses Verhältnis bei 1:4,5. Dafür wurden seinerzeit abgeschlossene Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung und die mit ihnen in Verbindung stehenden privaten Investitionen betrachtet. Da die Kommunen in der aktuellen Befragung für die zukünftigen Maßnahmen von geringeren Investitionen in den (privaten) Wohnungsbestand und höheren Investitionen in Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, den öffentlichen Raum, in multifunktionale Grün- und Freiflächen sowie in den Klimaschutz und die Klimaanpassung ausgehen, scheint eine niedrigere Relation in Höhe von 1:3 plausibel zu sein. Durch die genannten Maßnahmen werden vermutlich weniger private Investitionen angestoßen als beispielsweise bei einem Hof- und Fassadenprogramm zur Aufwertung des privaten Gebäudebestandes.

Für den Bund allein würde dies zu einem Förderbedarf von durchschnittlich ca. 965 Mio. Euro pro Jahr führen. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Befragung die möglichen Folgen der Coronapandemie für den städtebaulichen Investitions- und Förderbedarf von den Kommunen noch nicht berücksichtigt werden konnten, da die Befragung vor der Pandemie durchgeführt wurde. Abhängig von der weiteren Entwicklung der Pandemie ist nicht auszuschließen, dass sich weiterer Investitions- und Förderbedarf der Kommunen ergibt.

Der Förderbedarf liegt damit in einer Größenordnung, der nur wenig unter dem gegenwärtigen Niveau der Städtebauförderung, einschließlich des Investitionspaktes „Soziale Integration im Quartier“, liegt. Einschränkend muss dazu angemerkt werden, dass diese Angaben auf der Befragung der Kommunen basieren, die den Förderbedarf abgeleitet aus dem Investitionsbedarf geringer einschätzen als die befragten Bundesländer. Zu vermuten ist, dass ein Teil der befragten Kommunen aufgrund der (bisherigen) Komplexität der Programmstruktur und der Programmabwicklung, den knappen personellen Ressourcen sowie dem kommunalen Eigenanteil zur Kofinanzierung der Städtebauförderung den eigenen Investitionsbedarf geringer einschätzen, da sie aufgrund der genannten Hemmnisse sowieso keine Förderung beantragen würden.

Zudem ist darauf zu verweisen, dass sich die Angaben der Länder zum Förderbedarf ausschließlich auf die aktuellen

Gebiete beziehen und aufgrund bestehender Informationsasymmetrien kaum belastbare Aussagen über die möglichen zukünftigen Fördergebiete möglich sind. Wenn man trotz aller Unsicherheiten über die zukünftigen kommunalen Fördergebiete und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kommunalbefragung eine Hochrechnung der Länderergebnisse auf den gesamten Förderbedarf einschließlich der zukünftigen Gebiete vornimmt, so zeigt sich, dass der aus der Länderumfrage abgeleitete Förderbedarf um rund 25 % zu gering ausfällt. Dies ergibt sich aus der Überlegung, dass der Umfang der zukünftig geplanten Maßnahmen seitens der Kommunen etwa die Hälfte des aktuellen Förderbedarfs abdeckt und dieser zu gut der Hälfte in der Periode von 2020 bis 2030 umgesetzt werden soll. Dann würde sich der von den Ländern hochgerechnete Fördermittelbedarf auf rund 22,6 (= 18,06 * 1,25) Mrd. Euro summieren und einen etwas höheren Förderbedarf im Vergleich zum aktuellen Fördermittelniveau induzieren. Allein für den Bund würde daraus ein Fördermittelbedarf von ca. 1.025 Mio. Euro jährlich resultieren. Der Fördermittelbedarf ergibt sich aus dem hochgerechneten Gesamtförderbedarf (22,6 Mrd. Euro) von Bund und Ländern bezogen auf die Periode von 2020 bis 2030 (elf Jahre), von dem der Bund die Hälfte trägt.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich die Rahmenbedingungen insbesondere mit der durch die Coronapandemie ausgelösten Wirtschaftskrise schlagartig verändert haben. So dürfte auch bei Beibehaltung des gegenwärtigen Förderniveaus die relative Inanspruchnahme von Finanzmitteln angesichts schrumpfender Steuereinnahmen deutlich steigen. Nur, wenn die Wirtschaft wieder rasch aus der Krise herauswächst, wird die Relation der Fördermittel für den Städtebau zu den Steuereinnahmen bis 2030 wieder auf das heutige Niveau absinken. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Städtebauförderung die Investitionsnachfrage gerade auf kommunaler Ebene stabilisiert. Die Städtebauförderung leistet somit auch unter konjunkturellen Aspekten einen positiven Beitrag.



Michael Heinze

Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, Fakultät für Architektur und Bauingenieurwesen, Bergische Universität Wuppertal



Prof. Dr. Guido Spars

Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, Fakultät für Architektur und Bauingenieurwesen, Bergische Universität Wuppertal