

Norbert Portz

Städtebauförderung: einzigartiges Zukunftsmodell für Städte und Gemeinden

Konrad Adenauer hat einmal gesagt: „Ein Blick in die Vergangenheit hat nur Sinn, wenn er auch der Zukunft dient.“ Das gilt auch für das 50-jährige Jubiläum der Städtebauförderung. Die Städtebauförderung wird von Bund, Ländern und Kommunen seit dem Jahr 1971 gemeinsam finanziert und getragen. Städte und Gemeinden setzen die Städtebauförderungsmittel nach dem Motto „Tue Gutes und rede darüber“ in konkrete Projekte um. Dies erfolgt unter enger Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. Die Städtebauförderung und die jeweiligen Projekte werden den sich wandelnden Herausforderungen, etwa beim Klimaschutz, stets angeglichen. Die Städtebauförderung trägt so dazu bei, die Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben in der Stadtentwicklung zu bewältigen.

Lebenswerte Städte und Gemeinden nur mit starker Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist auch im europaweiten Vergleich ein einzigartiges Erfolgsmodell. Dies liegt daran, dass es kaum eine zweite öffentliche Investition gibt, die zu derart hohen privaten Folgeinvestitionen führt. So löst ein Euro an öffentlicher Städtebauförderung sieben Euro an Folgeinvestitionen privater aus. Damit ist die Städtebauförderung auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen gerade für den Mittelstand und das Handwerk unverzichtbar. Sie trägt zudem zur Generierung wichtiger Steuereinnahmen in den Städten und Gemeinden bei. Die Herausforderung zur Schaffung lebenswerter Städte und Gemeinden muss sich sowohl in einer dauerhaften Ausgestaltung der Aufgabe Städtebauförderung als auch in ihrer Finanzausstattung widerspiegeln. Diese Ausstattung muss den sich wandelnden kommunalen Herausforderungen entsprechen.

Hier gilt aber: Die Herausforderungen für die Städte und Gemeinden werden künftig nicht kleiner, sondern größer. Dafür spricht nicht nur das große Defizit von 147 Mrd. Euro im Jahr 2020 im kommunalen Infrastrukturbereich (Beispiel: Sanierung von Schulen und Kitas). Dieses Defizit dürfte angesichts der gerade bei den Kommunen spürbaren wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie in den nächsten Jahren noch größer werden. Auch die Herausforderungen im Klimaschutz und bei der Klimafolgenanpassung sowie bei der Gestaltung des Wandels unserer Innenstädte und Ortskerne erfordern eine starke Städtebauförderung.

Weiter stellen die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums und die Aktivierung des Wohnungsleerstands, der gerade strukturschwache Gemeinden trifft, etwa durch Programme wie „Jung kauft Alt“ ebenso eine Daueraufgabe dar wie der Erhalt und die Sicherung unseres gebauten kulturellen Erbes. Hinzukommen als Herausforderungen die Gestaltung des demografischen Wandels und des Wandels infolge der Digitalisierung. Wenn die Städtebauförderung sich hier als schlagkräftiges Instrument zur Unterstützung des Wandels versteht, wird sie auch in Zukunft ein Erfolgsmodell bleiben.

Städtebauförderung unterstützt Wandel in Innenstädten und Ortskernen

Der durch die Pandemie als Brandbeschleuniger forcierte Wandel in den Innenstädten und Ortskernen beinhaltet eine dauerhafte Herausforderung. Wesentliche Ursache für den Umbruch ist der durch die langen Geschäftsschließungen nochmals stark gewachsene Onlinehandel. Sein Umsatz ist laut Handelsverband Deutschland (HDE) auf 72 Mrd. Euro netto im Jahre 2020 gestiegen.



Abb. 1: Investitionsrückstände in Städten, Gemeinden und Landkreisen

Dabei gilt aber auch für die Zukunft: Der Internethandel lässt sich nicht mehr zurückdrängen. Der Grundsatz für den örtlichen Handel muss daher lauten: „Es geht nur mit und nicht ohne das Internet.“ Auch wenn wir Innenstädte und Ortskerne zu attraktiven Quartieren mit Erlebnis- und Aufenthaltsqualität entwickeln müssen, werden die Leerstände bei den stationären Händlern zunehmen. Der HDE hat die Schließung von 50.000 Läden prognostiziert. Daher sind die jüngst geschlossenen über 50 Karstadt-/Kaufhof-Warenhäuser, die für viele Städte schon wegen ihrer Größe, Eins-a-Lagen und Magnetfunktion oftmals Schlüsselimmobilien für die Innenstädte sind, nur der Anfang.

Die Schließungen beinhalten die Chance für eine durch die Städtebauförderung unterstützte größere Nutzungsmischung und Lebendigkeit, auch nach Ladenschluss. Dazu beitragen können bei sinkenden Immobilienpreisen mehr Kultureinrichtungen und mehr attraktive Gastronomie, aber auch mehr bezahlbare Wohnungen. Eine größere Vielfalt führt aber nur dann zu mehr Vitalität für die Innenstädte, wenn die „neuen Einrichtungen“ – wie es Geschäfte sind – auch Frequenzbringer mit „Glamourfaktor“ werden. Mit anderen Worten: Menschen fahren in eine Innenstadt, um einzukaufen, in Restaurants oder Kinos zu gehen, und nicht, um sich dort Wohnungen anzuschauen.

Städte und Gemeinden spielen bei der Gestaltung des Innenstadtwandels jedenfalls eine Schlüsselrolle. Sie sind gefordert, zur Schaffung attraktiver Innenstädte mit Erlebnischarakter gute Fußgänger- und Fahrradinfrastrukturen, gute ÖPNV-Anbindungen sowie gute Erreichbarkeiten mit einem möglichst emissionsarmen Individualverkehr zu schaffen. Auch attraktive, sichere und saubere öffentliche Wege und Plätze, auf denen etwa Wochenmärkte mit einem Angebot regionaler Produkte abgehalten werden, stärken die Innenstädte ebenso wie Spielmöglichkeiten für Kinder, eine Barrierefreiheit für Ältere sowie Aufenthalts- und Sitzmöglichkeiten. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen in der Stadtentwicklung sind Mittel aus der Städtebauförderung unabdingbar.

Neue Leipzig-Charta 2020: „grüne, gerechte und produktive Stadt“

Die Ende November 2020 im Rahmen der Deutschen Ratspräsidentschaft von den zuständigen Ministern auf EU-Ebene verabschiedete Neue Leipzig-Charta benennt mit dem integrierten, partizipativen und lokalen Ansatz wichtige und auch für die Städtebauförderung geltende Grundsätze. Durch ihre Steuerungsfähigkeit können Kommunen Resilienz entwickeln und nachhaltig werden. In den Fokus ihrer



Abb. 2: Entwicklung des Onlinehandels seit 2008

Leitlinien stellt die Neue Leipzig-Charta die „Grüne Stadt“, die „Gerechte Stadt“ und die „Produktive Stadt“. Zudem betont sie den wichtigen Handlungsrahmen der Quartiers-ebene für eine gute Stadtentwicklung. Die Neue Leipzig-Charta ist mit dem Postulat einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungspolitik sowie mit ihrem integrierten und ortsbezogenen Weg eine Handlungsanleitung für die Gestaltung kommunaler Lebenswirklichkeit in ganz Europa. In Deutschland bedarf es zur Umsetzung auch insoweit der Unterstützung durch die Städtebauförderung.

Effektiver Klimaschutz: ureigene Aufgabe der Stadtentwicklung

Ein effizienter Klimaschutz ist ureigene Aufgabe der Stadtentwicklung. Das gilt auch für die Klimafolgenanpassung, wie die Anpassung des Stadtraums an zunehmende Starkregen- und Hochwasserereignisse, die Erhaltung von Kaltluftschneisen sowie eine Begrünung von Plätzen und Gebäuden. Gerade die letzten drei Dürre- und Hitzesommer haben gezeigt, dass wir ein Mehr an „Grün und Blau“ in unseren Kommunen, also ein Mehr an „grünen Lungen“, an Dach- und Fassadenbegrünungen, aber auch mehr Wasserläufe und Wasserspender benötigen. All dies ist sowohl zur Abmilderung der hohen Temperaturen und zur Klimafolgenanpassung als auch zur Schaffung von Orten mit Lebensqualität erforderlich. Effektiver Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung sind daher ureigene Aufgaben der Stadtentwicklung.

Zur Erreichung der Klimaschutzziele ist eine Verbesserung der Energieeffizienz und Energieeinsparung im Gebäudebereich, auf den 35 % des Energieverbrauchs in Deutschland entfallen – und hier speziell im Gebäudebestand –, nötig. Eine energetische Sanierung muss technologieoffen erfolgen. Auch muss das jeweilige (Stadt-)Quartier als Hand-

lungsebene im Zentrum der mit Städtebauförderungsmit-
teln unterstützten Klimaschutz- und Sanierungsstrategien
liegen.

Kommunen sind auch im Gebäudebereich Schlüsselakteu-
re für den Klimaschutz. Das gilt für öffentliche, aber auch
für private Gebäude, wo Kommunen Berater und Vorbild
für die energetische Sanierung sind. Für ihre eigenen ca.
186.000 Gebäude, wie Schulen, Kindergärten und Verwal-
tungen, sowie für die den kommunalen Wohnungsunter-
nehmen gehörenden ca. 1,6 Mio. Wohnungen tragen die
Kommunen unmittelbar Verantwortung. Daneben sind
Städte und Gemeinden auch Planungsträger und Gestalter
für die „klimagerechte Stadt“ der Zukunft. Diese Stadt wird
im Vergleich zu heute energieeffizienter sein. Ein effizienter
Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung benötigen eine
starke Städtebauförderung. Dies haben Bund und Länder
erkannt und in ihrer Verwaltungsvereinbarung sowie den
Förderrichtlinien aufgegriffen.

Weitere Anforderungen für die Stadtentwicklung folgen aus
der Gestaltung einer klimagerechten Mobilitätswende. Der
umweltbelastende Individualverkehr muss reduziert und
der ÖPNV gerade nach der Pandemie durch Bezahlbar-
keit und Attraktivität (enge Taktung etc.) gestärkt sowie die
Fahrrad- und Fußgängerinfrastruktur ausgebaut werden.
Die dafür nötigen Umbauaufgaben sind ohne handlungs-
fähige Kommunen und ohne die Unterstützung der Städte-
bauförderung nicht zu bewältigen. Das Mehr an kommuna-
len Herausforderungen erfordert aber auch eine Erhöhung
der Städtebauförderung des Bundes von 790 Mio. Euro auf
1,5 Mrd. Euro. Damit einhergehen muss eine Kofinanzie-
rung der Länder und Kommunen. Zudem müssen die Ei-

genanteile sehr finanzschwacher Städte und Gemeinden
durch die Länder reduziert werden.

Integrative Bündelungswirkung der Städtebauförderung stärken

Erfolgsfaktor der Städtebauförderung ist ihr wirtschaftli-
cher, sozialer und ökologischer und damit integrativer Maß-
nahmenansatz. Hinzu kommen der Gebietsbezug und die
Bürgerbeteiligung. Der integrative Ansatz der Städtebauför-
derung muss gestärkt werden. Diesem sich aus der inte-
grierten Daueraufgabe der Städtebauförderung entsprin-
genden Postulat entsprechen die Befristung der Finanzhilfen
und der Abschluss jeweils jährlicher Verwaltungsvereinba-
rungen nicht. Daher sind mehrjährige Verwaltungsvereinba-
rungen für eine solide Planung und Umsetzbarkeit von
Maßnahmen durch die Städte und Gemeinden ebenso uner-
lässlich wie die Verlängerung der Mittelverwendungs-
fristen. Dadurch können aufwendige Verwaltungsverfahren
gerade in den Kommunen vermieden werden.

Gleichwertige Lebensverhältnisse fördern – Klein- und Mittelstädte unterstützen

Die Städtebauförderung sollte künftig noch mehr zur Her-
stellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. Sie
kann das oft vorhandene wirtschaftliche Gefälle zwischen
Stadt und Land bzw. zwischen strukturstarken und struk-
turschwachen Kommunen abbauen helfen. Dazu gehören
Klein- und Mittelstädte und deren Ortskerne noch mehr in
den Blickpunkt, speziell durch eine Stärkung des 300-Mil-
lionen-Bundesprogramms „Lebendige Zentren“. Gerade
Klein- und Mittelstädte haben für viele Menschen eine hohe

Anziehungskraft. Sie sind oft von
einer maßstäblichen Baustruktur,
historischen Stadtkernen und ein-
em großen baukulturellen Erbe
geprägt. Auch gibt es hier dank
vieler Vereine ein engeres sozia-
les Netz als in Großstädten. Hinzu
kommen im Vergleich zu den oft
überhitzten Metropolen niedrige-
re Bauland- und Wohnungspreise,
speziell für junge Familien, und
gute Umweltbedingungen mit ei-
ner größeren Naturnähe und der
Möglichkeit entsprechender Akti-
vitäten.

Wesentlich ist auch, dass Klein-
und Mittelstädte eine Schlüs-
selrolle bei gesellschaftlichen
Reformprojekten, wie bei der
Gestaltung der Mobilitätswende
oder dem Wohnen und Arbeiten

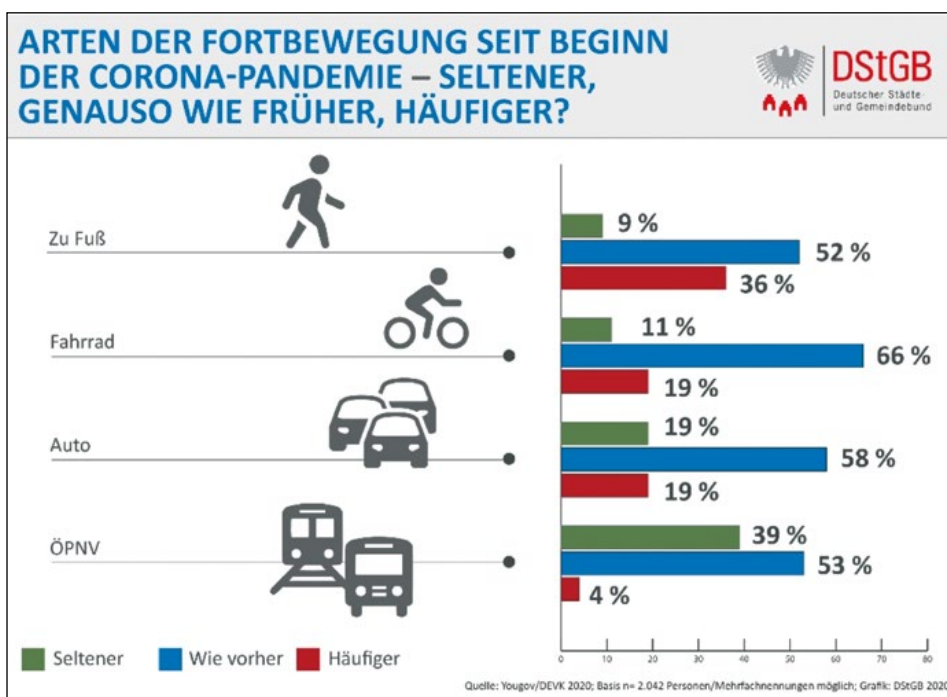


Abb. 3: Arten der Fortbewegung seit Beginn der Coronapandemie

der Zukunft, haben. Insoweit könnte durch die Coronapandemie und durch die auch künftig verstärkt genutzten mobilen Arbeitsplätze ein Trend raus aus der Großstadt hinein in die Klein- und Mittelstädte erfolgen. Klar ist jedenfalls: Wir werden die Herausforderung zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums in Deutschland nicht allein in den überhitzten Metropolen, wie München oder Frankfurt, lösen. Daher sollten die (Wohnungs- und Arbeitsmarkt-)Potenziale von Klein- und Mittelstädten, wo speziell im strukturschwachen ländlichen Raum knapp zwei Mio. Wohnungen leer stehen, auch durch die Städtebauförderung stärker gehoben werden. Durch mehr Dezentralität und die Zusammenführung von Arbeiten und Wohnen müssen die Ballungkerne entlastet und die Potenziale von Klein- und Mittelstädten genutzt werden.

Durch ein Mehr an Dezentralität wären Arbeits- und Wohnstandorte für viele Menschen bezahlbarer. Der tägliche Pendlerverkehr, der oft mit dem Pkw aus den Klein- und Mittelstädten in die Metropolen zur Arbeit und zurück erfolgt, würde verringert. Folge wäre für die Pendler ein Zeitgewinn und für alle eine reinere Luft und weniger Lärmbelastung. Das hilft den Menschen und der Umwelt. Ein Mehr an Dezentralität bedingt aber, dass Klein- und Mittelstädte für Menschen attraktiv sind und die nötige Infrastruktur (Breitband, Gesundheitsversorgung, Bildung etc.) aufweisen. Auch das kann die Städtebauförderung unterstützen.

Städtebauförderung vereinfachen und fortentwickeln

Eine effiziente Städtebauförderung erfordert einen möglichst großen Gestaltungsspielraum für Städte und Gemeinden. Insoweit war die Reduzierung der Bundesprogramme von sechs auf drei richtig. Aktuell besteht das Städtebauförderungsprogramm des Bundes in Höhe von 790 Mio. Euro aus den Programmen „Lebendige Zentren“ (300 Mio. Euro), „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (290 Mio. Euro) und „Sozialer Zusammenhalt“ (200 Mio. Euro).

Bund und Länder müssen auch die Antragstellung, Bewilligung und das Controlling auf das nötige Maß reduzieren. Verwendungsnachweise und Rechnungen müssen digital einreichbar sein. Mehrfachprüfungen sind zu vermeiden. Die Zeiträume zwischen der Bedarfsanmeldung und der Zuweisung der Mittel sind zu reduzieren. Das schafft Planungssicherheit und reduziert den Verwaltungsaufwand. Auch die Prüfung des Schlussverwendungsnachweises ist zu beschleunigen, damit die Maßnahme zügig abgeschlossen werden kann. Die Städtebauförderung sollte zudem noch mehr mit anderen Förderprogrammen, etwa des Wohnungsbaus oder der GAK-Förderung, kombiniert werden.



Abb. 4: Städtebauförderprogramme des Bundes seit 2020

Fazit

Die Städtebauförderung wird auch in Zukunft als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ein Erfolgsmodell zur Schaffung lebenswerter Städte und Gemeinden bleiben. Sie muss aber auf die aktuellen Herausforderungen reagieren. Dazu gehören die Gestaltung des Wandels der Innenstädte und Ortskerne, ein effizienter Klimaschutz und eine gezielte Klimafolgenanpassung. Auch zur Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums und zur Gewährleistung einer guten Baukultur muss die Städtebauförderung ihren Beitrag leisten. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, ist die Gestaltungskraft der Kommunen zu stärken. Die Reduzierung der Programme von sechs auf drei war insoweit ein richtiger Schritt. Die Kommunen brauchen aber auch schlanke und verlässliche Antrags-, Bewilligungs- und Förderverfahren. Schließlich muss wegen der gewachsenen kommunalen Herausforderungen auch eine finanzielle Aufstockung der Städtebauförderung erfolgen.



Norbert Portz

Beigeordneter, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn