

Hilmar von Lojewski, Timo Munzinger

Die Bedeutung der Städtebauförderung für die Städte und Kommunen in Deutschland

Seit 50 Jahren ist die Städtebauförderung eines der wichtigsten Instrumente zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Funktionalität, Wirtschafts- und Siedlungsstruktur. Durchaus ein Anlass zum Feiern, aber auch, um zumindest ansatzweise zu reflektieren und aus dem Rückblick und dem Status quo für die Zukunft zu lernen – denn selten ist etwas so gut, dass es nicht noch besser werden könnte.

Die Geburtsstunde der Städtebauförderung

Die Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1971 in München stand unter dem alarmierenden Motto „Rettet unsere Städte jetzt“. Die Zusammenkunft der deutschen Städte zeichnete ein grimmiges Bild der städtebaulichen Realität im Land und suchte nach Lösungen. Parallel dazu fanden die Beratungen zum Städtebauförderungsgesetz in den Ausschüssen und die zweite Lesung im Plenum des Bundestages statt. Die damaligen Herausforderungen ergeben ein überraschendes Déjà-vu zur heutigen Situation: Die Einwohnerzahlen und der Flächenbedarf pro Kopf wachsen, die Umweltbelastungen steigen, die wachsende Mobilität wird als Belastung für die Stadtssysteme sowie der Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen. Im Ergebnis werden eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, Lösungen für die Herausforderungen des Wohnens, der Mobilität und der städtebaulichen Qualität sowie die schnellstmögliche Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes gefordert.

Unzweifelhaft war der Ruf nach Städtebauförderung 1971 dringend geboten. Die Agenda der letzten 50 Jahre war und ist auch heute vielfältig – Bestandsschutz, Bestandserneuerung, Zentrenentwicklung, Neubau von Infrastrukturen, aber auch Rückbau. Die Kritiker öffentlicher Förderung und Intervention mögen daher fragen: Sind die Wirkungen der Städtebauförderung in den letzten 50 Jahren so überschaubar, dass heute immer noch die gleichen Herausforderungen zu bewältigen sind?

Städtebauförderung als Daueraufgabe im Wandel der Zeit

Das Erfolgsrezept der Städtebauförderung der vergangenen 50 Jahre ist stets ihre Anpassungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit. Durch einen breiten inhaltlichen Ansatz können viele Herausforderungen vor Ort gelöst oder Probleme gemildert werden. Das bedeutet jedoch selten einen Abschluss der Aktivitäten, selbst wenn „schlussgerechnet“ wird. Städtebauförderung wird angesichts von gesellschaft-

lichen, sozialen, strukturellen und technologischen Veränderungen zu einer Daueraufgabe. Es wäre unredlich, darüber ihre Wirksamkeit infrage zu stellen.

Die Städtebauförderung trägt zur Beseitigung städtebaulicher Missstände sowie zur Wirtschaftsförderung bei. Der allseits bekannte Multiplikatoreffekt verstärkt die Wirkung je nach Ausgangslage deutlich. Dennoch wird die Städtebauförderung immer wieder neu justiert, nachgeschärft und erweitert. Sie wandelt sich von einer in den ersten Jahren auf Kosten der noch bewahrten historischen Gebäude neu-



Abb. 1: Neue Anforderungen an Gebäude, öffentliche und private Räume durch die Coronapandemie (Fotos: Timo Munzinger)



bauzentrierten Förderung („Kahlschlagsanierung“) zu einer kleinteiligen, behutsamen und beteiligungsorientierten Stadterneuerung. Und sie zeichnet sich durch die adaptive Ausgestaltung der Programme aus: In den 1990er Jahren stehen die Herausforderungen der ostdeutschen Länder im Vordergrund. Es werden neue Programme, wie der Denkmalschutz Ost oder die Entwicklung und Erschließung von Wohngebieten, aufgelegt. Auf das Erfordernis der sozialen Stabilisierung von Quartieren und ihren Zusammenhalt wird um die Jahrtausendwende mit dem Programm Soziale Stadt reagiert. Das Programm Stadtbau Ost wird eingeführt, das Zentrenprogramm, der Denkmalschutz West und das Programm Kleiner Städte und Gemeinden kommen bis 2010 hinzu.

Die Programmvielfalt läuft jedoch dem ursprünglichen Gedanken eines breiten inhaltlichen Ansatzes zuwider und erschwert die Organisation und Koordination auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Das Beantragen, Vergeben und Verausgaben der Mittel wird nicht nur für die Städte immer aufwendiger. Diese Ausgangslage veranlasst den Deutschen Städtetag dazu, 2019 ein Positionspapier zur „Weiterentwicklung der Städtebauförderung“ zu erarbeiten.

Eine grundlegend überarbeitete Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung wird 2020 zwischen den Akteuren abgestimmt. Die Verwaltungsvereinbarung sieht u. a. vor, dass Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel zukünftig Voraussetzung für die Förderung sind. Insgesamt richtet sich die Programmatik deutlicher auf die Unterstützung der Kommunen bei Transformationsprozessen aus. Die größte Änderung ist allerdings, dass die bisher sechs unterschiedlichen Programme zu zukünftig drei Programmen zusammengeführt werden:

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

Der Deutsche Städtetag begrüßt viele der Änderungen in der Verwaltungsvereinbarung ausdrücklich; sie kommen den Forderungen des Positionspapiers „Weiterentwicklung der Städtebauförderung“ nach. Allerdings machen insbesondere die weiterhin aufwendigen Prozesse zur Beantragung, Projektierung und Abrechnung deutlich, dass Entbürokratisierung und Entschlackung von Verfahren weiter betrieben werden müssen. Die zentralen Zielsetzungen aus dem Positionspapier, Flexibilität, Kontinuität und Bürokratieabbau, sind noch nicht vollständig umgesetzt.

50 Jahre Städtebauförderung und neue Herausforderungen

Das Jahr 2021 wird lange in Erinnerung bleiben. Nicht nur aufgrund des 50-jährigen Jubiläums der Städtebauförderung, sondern auch aufgrund der immensen Herausforderungen der Coronapandemie. Die Auswirkungen der Pandemie verdeutlichen den Handlungsbedarf, nicht nur im Gesundheitswesen, der Wirtschaft, der digitalen Ausstattung oder dem gesellschaftlichen Miteinander, sondern auch im baulich-räumlichen Bereich. Mobilitätswandel und die damit verbundenen individuellen Bewegungsmuster sowie veränderte Arbeits- und Konsumgewohnheiten führen zu neuen Anforderungen an Gebäuden, öffentlichen und privaten Räumen. Wie gelingt Homeoffice zu zweit in einem Raum? Wo sind die nächsten Grün- und Freiflächen? Wie steht es um die Erreichbarkeit von Arbeit, öffentlichen Einrichtungen, Schulen und Freizeiteinrichtungen mit dem Fahrrad oder zu Fuß? Viele Fragen, bei deren Beantwortung auch die Städtebauförderung unterstützen kann und muss.

Veröffentlichungen und Förderaufrufe, die sich mit der sogenannten „Post-Corona-Stadt“ auseinandersetzen, haben hierauf vielfach reagiert. Auch die Neue Leipzig-Charta 2020 macht deutlich, wohin die Reise gehen muss.¹ Sie stellt nicht nur eine Verbindung zu den drei Nachhaltigkeitsdimensionen ökologisch, ökonomisch und sozial her, sondern auch zum europäischen Green Deal. Zudem werden die strategischen Ansätze einer nachhaltigen Entwicklung, wie Effizienz, Konsistenz und Suffizienz, thematisiert. Das Prinzip Gemeinwohl durchzieht die Charta als übergeordnete Handlungsmaxime. Alle Maßnahmen, Projekte und Prozesse auf allen Ebenen müssen einen Beitrag zur nachhaltigen Transformation der Städte und zum Gemeinwohl leisten.

Die Neue Leipzig-Charta betont, dass die anstehenden globalen und lokalen Herausforderungen nur mit den Kommunen bewältigt werden können. Sie sind den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten und stehen in Verbindung zu deren Alltag und Bedürfnissen. Das erfordert aber mehr Unterstützung und Handlungsspielraum für die Kommunen durch die europäische, nationale und regionale Ebene. Konkret benötigen die Städte hierfür:

- maßgeschneiderte rechtliche Rahmenbedingungen auf allen Ebenen der Verwaltung und der Politik;
- ausreichende Investitionsmöglichkeiten, die sich aus eigenen Einnahmen sowie aus Mittelzuweisungen von nationaler und regionaler Ebene speisen;
- qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich kontinuierlich weiterbilden und spezialisieren;

¹ Zur Neuen Leipzig-Charta vgl. den Beitrag von Oliver Weigel in diesem Heft



- mehr Lenkungs- und Gestaltungshoheit bei Infrastrukturen, öffentlichen Dienstleistungen und bei der Sicherung des Gemeinwohls.

Damit steht die Umsetzung der Ziele der Neuen Leipzig-Charta auch in direkter Verbindung zur Städtebauförderung. Die Städtebauförderung muss ihre Leistungsfähigkeit einmal mehr unter Beweis stellen. Es steht an, die vielfältigen strukturellen und sozialen Auswirkungen der Coronapandemie zu bewältigen, die globalen Klima- und Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und dabei die Grundsätze der Neuen Leipzig-Charta zu verfolgen. Klar ist aber auch: Die Städtebauförderung allein wird auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen ihres Wirkens weder den drohenden Leerstand in den Innenstädten zurückdrehen, noch das gesamte Arsenal von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen ausrollen können. Aber sie kann einen Beitrag dazu leisten, räumliche Strukturen zu verbessern, den öffentlichen Raum zu gestalten sowie die Lebensqualität entlang der Nachhaltigkeitsziele zu verbessern. Die Städtebauförderung bleibt ein wichtiges Instrument, um erforderliche Maßnahmen in den Städten und Gemeinden zu unterstützen und Impulse vor Ort zu setzen.



Abb. 2: Städtebauförderung muss auf Veränderungen reagieren

Eine zukunftsreiche Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist inhaltlich durch die Anpassungen im Jahr 2020 gut aufgestellt. Der größte Unterschied zu den vergangenen Jahren besteht aktuell darin, dass alle Kommunen zeitgleich mit den Auswirkungen der Coronapandemie und den genannten Herausforderungen umgehen müssen. Dies erfordert sowohl einen deutlich gesteigerten Mitteleinsatz als auch bürokratische und prozessuale Erleichterungen. Beide Maßnahmen – mehr Mittel und weniger Bürokratie – gehören ausdrücklich zusammen. Denn nur so können die Mittel nachhaltig eingesetzt werden.

Wo können die Maßnahmen zur Entbürokratisierung ansetzen? Die Städtebauförderung muss so flexibel, anpassungsfähig und „robust“ werden, wie die integrierten Entwicklungskonzepte, die meist Voraussetzung für die Mittelvergabe sind. Anpassungsfähigkeit und Robustheit sind aus vielerlei Gründen geboten:

- Die vorbereitenden Untersuchungen und Stadtentwicklungskonzepte richten oftmals den Blick zehn bis zwanzig Jahre in die Zukunft. Daher sind zum Zeitpunkt der Antragstellung viele Details noch nicht bekannt und können nicht vorhergesehen werden.
- Planungsabsichten der Kommunen und der Wirtschaftstreibenden ändern sich, Bürgerbeteiligungen führen zu veränderten Zielsetzungen und Vergabeverfahren erschweren eine rechtssichere Beauftragung von externen Dritten.
- Die geforderte Kostenplanung nach DIN 276 kann in aller Regel nur eine Momentaufnahme darstellen; sie muss im Fortgang der Maßnahmen fortgeschrieben werden.
- Die Volatilität von Preisangeboten der Bauwirtschaft auf Ausschreibungen erfordert häufig Um- oder sogar Neuplanungen. Hier muss anstelle starrer Mittelansätze durch die antragstellende Kommune abgewogen werden dürfen, ob eine Beibehaltung der Planung eher zu den erwünschten Wirkungen der städtebaulichen Maßnahme führt als eine Um- oder Neuplanung.

Insgesamt muss eine anwendungsfreundliche Städtebauförderung eine wechselseitige Balance von Anforderungen und Arbeitsaufwand herstellen. Das Stellen von Anträgen muss von unnötigen und häufig redundanten Nachweisen, Forderungen und Beschlüssen entlastet werden. Der Deutsche Städtetag regt daher die folgenden Maßnahmen zur Vereinfachung und Flexibilisierung der Städtebauförderung an:

Synchronisierung der Prozesse (mehrjährige Verwaltungsvereinbarung)

Die Verwaltungsvereinbarung und somit auch die Förderrichtlinien treten nicht selten erst im Frühjahr oder Sommer des eigentlichen Förderjahres in Kraft. Für die Antragstellung



und Verausgabung der Mittel verbleibt nur ein halbes Jahr. Es ist daher dringend angeraten, die Abstimmungen zur Verwaltungsvereinbarung deutlich vorzuziehen und die Möglichkeit mehrjähriger Vereinbarungen ernsthaft zu prüfen.

Mittelverwendung vereinfachen und flexibilisieren

Aufgrund der Systematik der jährlichen Bereitstellung und Bewilligung von Fördermitteln kommt es in einzelnen Bundesländern immer wieder zu einem Mehraufwand in der kommunalen Verwaltung. Dies führt zu Neubearbeitungen oder im ungünstigsten Fall auch zum Verfall von Fördermitteln. Die jährliche Systematik ist entsprechend anzupassen und die Übertragbarkeit der Fördermittel in die kommenden Jahre grundsätzlich vorzusehen. Ziel muss die eigenverantwortliche Handhabung von Maßnahmen durch die Kommunen auf Basis des Entwicklungskonzepts sein.

Integriertes Entwicklungskonzept als Grundlage für mehrere Förderprogramme zulassen

Der Aufwand für die Erarbeitung von integrierten Entwicklungskonzepten lohnt sich stets, ist aber erheblich. Durch die Einbindung der Akteure und die Abstimmung unterschiedlicher Bedarfe entsteht ein gegenseitiges Verständnis für die Handlungsnotwendigkeiten im Quartier. Daher sollten diese Konzepte als Grundlage für eine Vielzahl an Förderanträgen und Förderprogrammen herangezogen werden können. Beispielsweise könnten die Entwicklungskonzepte auch für die Beantragung von KfW-Fördermitteln und Fördermittel anderer Ressorts dienen.

Integrierte, ressortübergreifende Programme entwerfen

Öffentliche (Bau-)Maßnahmen werden häufig aus zwei oder mehr Fördertöpfen gefördert, was mit erheblichem Zeit- und Personalaufwand verbunden ist. Um den Koordinationsaufwand bei den Kommunen zu reduzieren und die Förderpolitik besser abzustimmen, sollten Bund und Länder integrierte Programme verfolgen. Es kann nicht mehr darum gehen, dass jedes ministerielle Referat „sein“ Förderprogramm im Bundes- oder Landeshaushalt wiederfindet, obwohl es die gleichen Ziele verfolgt. Es muss vielmehr darum gehen, die Integrationsleistung, die der kommunalen Seite abgefordert wird, bereits auf Fördergeberseite abzubilden. Die mittels eines integrierten Entwicklungskonzepts ausgearbeiteten Maßnahmen sollten daher nicht mehr nach Ministerien, Ressorts und Förderprogrammen aufgeschlüsselt, sondern thematisch zur Förderung beantragt werden. Das Ziel muss sein: ein Förderantrag für ein integriertes Projekt mit einem Bewilligungsbescheid. Hierfür müssen Förderprogramme inhaltlich abgestimmt und interministeriell ausgearbeitet werden.

Integriertes Fördermittelmanagement einführen

Zwischen den Städten und den übergeordneten Ebenen muss eine Schnittstelle geschaffen werden, die eine Ver-

teilung der Städtebauförderungsmittel vereinfacht und den Verwaltungsaufwand für die ohnehin personell schwach ausgestatteten Kommunen verringert. Es ist ausdrücklich nicht gewünscht, die unterschiedlichen Fördertöpfe der Ressorts und Ministerien zusammenzuführen; vielmehr geht es um eine Verbesserung der internen Koordination der Ressorts und der Ministerien untereinander sowie einer abgestimmten externen Kommunikation mit den Kommunen.

Zurück in die Zukunft?

Die Ausgangsfrage soll nicht offenbleiben: Sind die Herausforderungen noch die gleichen? Haben die letzten 50 Jahre Einsatz tatkräftiger und ideenreicher Menschen und kommunaler, Landes- und Bundesmittel in der Städtebauförderung tatsächlich so wenige Fortschritte gebracht, dass sie stets vor den gleichen Aufgaben steht? Die Antwort ließe sich zwar angesichts prall gefüllter Erfolgsbilanzen der Städtebauförderung eines halben Jahrhunderts leicht beantworten – sie war und ist erfolgreich! Aber sie bedarf auch einer differenzierten Antwort: Viele der Probleme bestehen – auch in anderer Gestalt – fort oder werden nach einer Phase der Entspannung wieder akut. Und neue Herausforderungen fordern Städte und Gemeinden für die nächsten Dekaden. Die Neue Leipzig-Charta, der europäische Green Deal, die europäische und die globale Neue Urbane Agenda, die Klimaschutz- und die Nachhaltigkeitsziele spiegeln sie in Teilen wider. Nachhaltige Stadtentwicklung sucht hierfür Lösungen im Ausräumen zwischen sozial-marktwirtschaftlichen Reaktionsmustern und steuernden wie fördernden Eingriffen der öffentlichen Hand. Hierfür bleibt die Städtebauförderung eine unerlässliche Daueraufgabe – auch wenn das Grundgesetz (noch) etwas anderes vorsieht.



Hilmar von Lojewski

Beigeordneter für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr beim Deutschen Städtetag Köln/Berlin



Dr. Timo Munzinger

Referent für Integrierte Stadtentwicklung, Regional- und Landesplanung, Städtebau und Architektur beim Deutschen Städtetag, Köln/Berlin