



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Aufgabenschwerpunkte, städtebauliche Kontexte und Programmprofile in der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung bietet aktuell sieben Programme an, die auf unterschiedliche städtebauliche Aufgaben ausgerichtet sind. Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 sind zusätzliche Anforderungen an die Programme der Städtebauförderung erwachsen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b GG an die Länder immer nur zeitlich befristet. Für die Praxis der Städtebauförderung, die auf die Umsetzung langfristig angelegter städtebaulicher Maßnahmen angelegt ist, musste daher eine verfassungskonforme Programmstruktur entwickelt werden.

Die Programmvierfalt und die zeitliche Befristung stoßen immer wieder auf Kritik. Zum einen stoße die Programmvierfalt auf Grenzen bei den Verwaltungskapazitäten, zum anderen sei eine städtebauliche Transformationspolitik eine Daueraufgabe, die sich nur sehr schwer mit einer zeitlichen Befristung von Finanzmitteln vereinbaren ließe. Die Städtebauförderung steht somit in einem Spannungsfeld von inhaltlicher Schärfung der Programmstruktur auf der einen Seite und Ansprüchen an eine möglichst unbürokratische Umsetzung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung auf der anderen Seite.

Aus Sicht der wissenschaftlichen Programmbegleitung stellen sich vor diesem Hintergrund folgende Fragen:

- Welche städtebaulichen Aufgaben gehen die Kommunen mit welchen Programmen an?
- Beeinflusst der städtebauliche Kontext die Auswahl der Programme?
- Lassen sich aus der Kombination städtebaulicher Aufgaben und der Struktur der Fördergebiete Programmprofile ableiten?

Monitoring der Städtebauförderung im BBSR

Autoren

Jürgen Gödecke-Stellmann
Thorsten Wagener

Vorwort



Foto: Milena Schlösser

Liebe Leserinnen und Leser,

seit der Föderalismusreform im Jahre 2006 fordert Artikel 104b Grundgesetz, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen befristet gewährt und diese degressiv zu gestalten sind. Für die Städtebauförderung heißt das, eine differenzierte Programmstruktur zu entwickeln, deren Ziele und Maßnahmen auf die unterschiedlichen städtebaulichen Herausforderungen zugeschnitten sind. Eine solche Struktur etablierte sich bereits vor der Föderalismusreform mit dem Städtebaulichen Denkmalschutz Ost, den Stadtumbau-Programmen und der Sozialen Stadt – inzwischen Leitprogramm der Städtebauförderung. In den letzten Jahren hat sich die Förderlandschaft weiter aufgefächert.

Wie aber werden die einzelnen Programme in der Praxis ausgestaltet? Inwieweit bilden sie das Spektrum städtebaulicher Aufgaben ab? Und können bestimmte städtebauliche Aufgaben eindeutig bestimmten Programmen zugeordnet werden?

Diese und weitere Fragen beantworten die Autoren anhand der BBSR-Datenbank zur Städtebauförderung. Mit unterschiedlichen Merkmalen wie der innerstädtischen Lage der Maßnahmen, dem Gebietstyp und den Problemlagen im Fördergebiet werden Programmprofile gezeichnet. Sie helfen, valide Aussagen über die Ausgestaltung der Programme zu treffen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.



Direktor und Professor Harald Herrmann

Die Entwicklung der Programmstruktur

Die aktuelle Programmstruktur der Städtebauförderung ist eine Folge der Föderalismusreform 2006.

Auch wenn bereits vor der Föderalismusreform des Jahres 2006 verschiedene Städtebauförderungsprogramme existierten, kann die heutige Programmstruktur als Folge dieser Reform gesehen werden. Denn in der seit 2006 gültigen Fassung des Art. 104b des Grundgesetzes sind in Abs. 2 an die Vergabe der Fördermittel bestimmte Bedingungen geknüpft. Danach sind die Finanzhilfen des Bundes an die Länder befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Des Weiteren sind die Finanzhilfen im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen auszugestalten. Für die Praxis der Städtebauförderung, die auf die Umsetzung langfristig angelegter städtebaulicher Maßnahmen angelegt ist, folgt daraus die Notwendigkeit, eine verfassungskonforme Programmstruktur zu entwickeln. Strenggenommen bedürfte es vor dem Hintergrund der Neuregelung des Art. 104b GG eines klaren Auftrags (Programm) mit Anfang und Ende und einer definierten, endlichen Finanzausstattung.¹

In der Historie der Städtebauförderung stellt dies eine Korrektur der Förderlogik dar. Seit der Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes 1971 bis zur deutschen Wiedervereinigung gab es nur die „klassische Städtebauförderung“, also die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Doch bereits vor der Föderalismusreform wurden die Programme in den 1990er-Jahren ausdifferenziert.

Der Anlass dafür leitete sich aus der historisch einmaligen Situation im wiedervereinigten Deutschland ab. Der marode Altbaubestand in den historischen Innenstädten, die Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarfe in den Großsiedlungen am Stadtrand und fehlende planerische

Grundlagen wie Flächennutzungs- und Bauleitpläne ließen eine nahtlose Übernahme der in Westdeutschland etablierten Planungs- und Förderpraxis nicht zu. So wurden nach der Wiedervereinigung zunächst sehr spezifisch ausgerichtete Programme in Ostdeutschland eingeführt, die sich am besonderen Bedarf dort orientierten. Programme wie „Planungsleistungen“ oder „Große Wohnquartiere“ sind Beispiele hierfür. Die Mehrzahl der in dieser Zeit aufgelegten Programme ist noch in den 1990er-Jahren ausgelaufen.

1999 führten Bund und Länder dann mit dem Programm „Soziale Stadt“ das erste neue bundesweit angelegte Förderprogramm in die Städtebauförderung ein. Die Politik reagierte damit auf Tendenzen sozialräumlicher Spaltung und Ausgrenzung in den Städten. Die Aufnahme des Programms markiert den bundesweiten Einstieg der Städtebauförderung in eine aufgabenbezogene Ausgestaltung der Förderprogramme.² Die Föderalismusreform erhöhte den Druck auf eine verfassungskonforme Programmstruktur deutlich.

Die gegenwärtige Programmstruktur lässt sich auf fünf zentrale Handlungsbereiche verdichten:

- Soziale Stadt: Das Programm richtet sich gegen sozialräumliche Polarisierungstendenzen und soll benachteiligte Stadt- und Ortsteile stabilisieren und aufwerten.
- Stadtumbau: Die Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ sollen die Städte unterstützen, den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel zu bewältigen.

(1) Weitere Anforderungen an die Vergabe der Finanzhilfen sind geknüpft an die Wirkungskontrolle der Programme und Berichtspflichten des Bundes (vgl. Art. 104b GG).

(2) Der Stadtumbau Ost mit einem vorgeschalteten Wettbewerb ist ein weiteres Beispiel für diese aufgabenbezogenen neuen Programme.

- Städtebaulicher Denkmalschutz: Den Erhalt der historischen Bausubstanz unterstützen die Programme zum „Städtebaulichen Denkmalschutz Ost und West“. Sie sollen historische Stadtkerne mit denkmalwerter Bausubstanz sichern und erhalten.
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren: Das Programm fördert die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche in innerstädtischen Zentren und Ortsteilen.
- Kleinere Städte und Gemeinden: Das Programm zielt auf die Herausforderungen des demografischen Wandels in ländlichen Räumen und regt zur interkommunalen Kooperation an.

Eine Übersicht zur finanziellen Ausstattung der Städtebauförderungsprogramme gibt Abbildung 1.

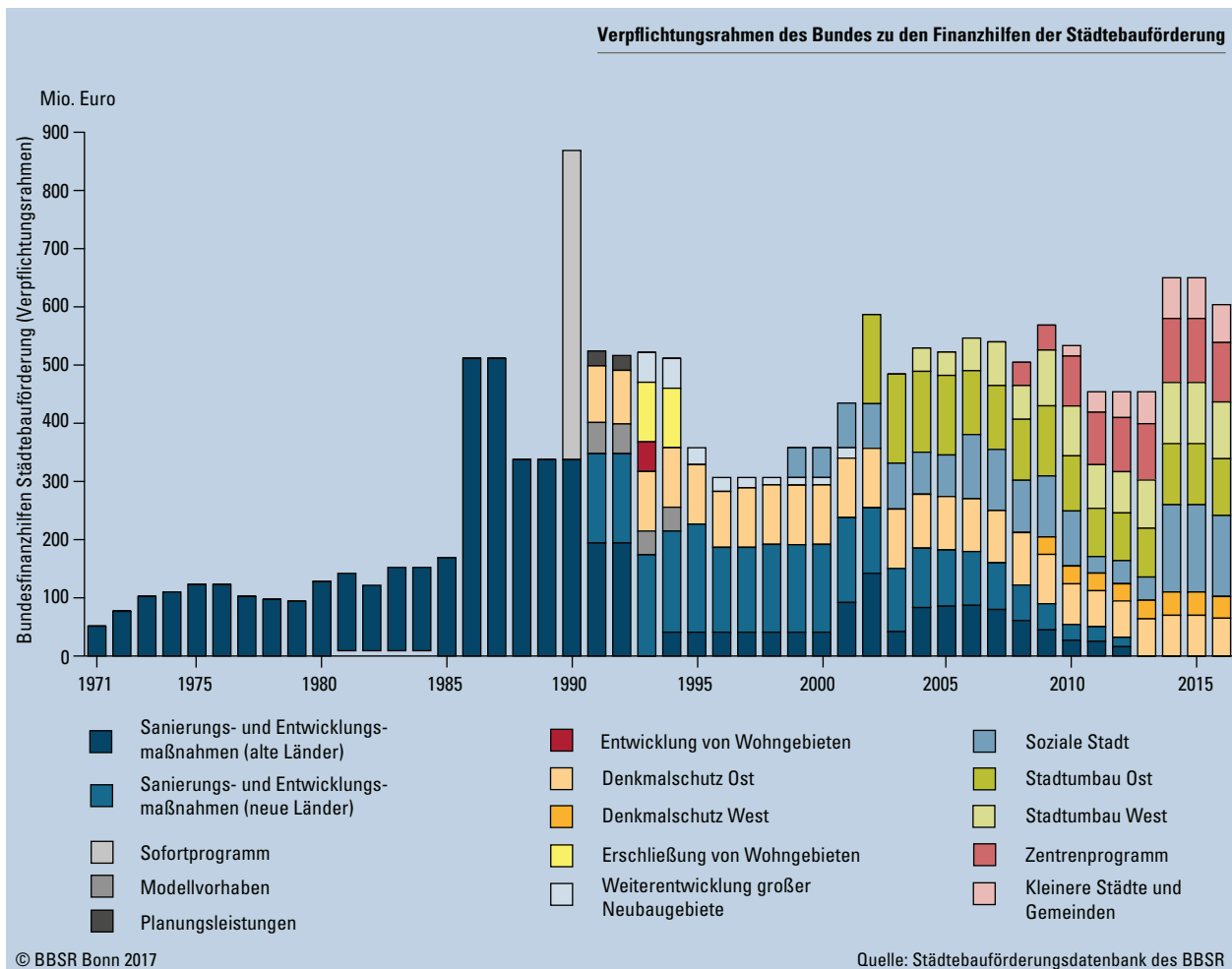
Das neue Programm „Zukunft Stadtgrün“, das in 2017 aufgelegt wird, ergänzt die Programmstruktur um einen weiteren Handlungsbereich. Es soll Maßnahmen fördern, die die urbane grüne Infrastruktur verbessern.

Daneben gibt es Sonderprogramme wie das Zukunftsinvestitionsprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Jugend, Sport und Kultur“ und den Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“. Darüber hinaus fördert der Bund über das Programm „Nationale Projekte des Städtebaus“ ausgewählte städtebauliche Projekte

in den Kommunen, die wegen ihrer finanziellen Dimension oder ihrer besonderen Bedeutung in das Programm aufgenommen werden. Ein überdurchschnittlich hohes Fördervolumen soll eine schnellere und möglicherweise breitere Intervention ermöglichen.

In diese Programmstruktur müssen sich die Kommunen einpassen und vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausgangslage und städtebaulichen Aufgabe vor Ort das passende Städtebauförderungsprogramm finden.

Abbildung 1



Städtebauliche Aufgaben und Förderprogramme: Gibt es Programmprofile?

Die Verteilung der Gesamtmaßnahmen nach Aufgabenschwerpunkten und städtebaulichem Kontext der Programmgebiete lässt gut abgrenzbare Programmprofile erkennen.

Jede städtebauliche Maßnahme muss umfassend vorbereitet werden. Hiervon hängen der Erfolg der Maßnahme und ein effektiver Fördermitteleinsatz ab. Deshalb fordert der Gesetzgeber vor Beginn der Maßnahme eine vorbereitende Untersuchung (§ 141 BauGB), aus der die Notwendigkeit der Sanierung, die Sanierungsziele sowie die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge hervorgehen. Die Durchführbarkeit der Maßnahme ist aufzuzeigen, Folgen und Nebenfolgen sind abzuwägen. Idealerweise sollen sich städtebauliche Maßnahmen in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte einfügen und somit eine kohärente gesamtstädtische Entwicklung wahren.

Die Konzepte sind im Detail so vielfältig wie die städtebaulichen Aufgaben vor Ort. Dennoch ist zu erwarten, dass Kommunen bei bestimmten städtebaulichen Aufgaben und sozialen oder städtebaulichen Kontexten, die aus dem Zusammenspiel übergeordneter Stadtentwicklungstrends und deren konkreter Ausprägung in den jeweiligen Städten und Gemeinden resultieren, meist bestimmte Förderprogramme auswählen. Die Programmstruktur der Städtebauförderung sollte diese Aufgaben sachgerecht abbilden und in gegenseitiger Abgrenzung der Programme zueinander zu einer möglichst klaren Profilbildung kommen. Einschränkung sei angemerkt, dass es in der städtebaulichen Realität immer Übergangsbereiche bei den Aufgaben und Zielen von Gesamtmaßnahmen geben wird und damit eine vollkommen passgenaue Beziehung zwischen Aufgaben, Zielen und Programm nicht zu erwarten ist. Dennoch sollten sich spezifische Profile erkennen lassen.

Folgende Aspekte werden hier für die Profilbildung betrachtet:

- Soziale und städtebauliche Missstände sowie Funktionsverluste als Charakterisierung der Aufgaben in den Programmgebieten der verschiedenen Förderprogramme
- Städtebauliche Kontexte, in die die Fördergebiete eingebettet sind

Datengrundlagen

Seit 2010 erfassen die Kommunen Begleitinformationen zu den Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung zu Beginn einer Maßnahme elektronisch. Diese dienen einerseits Prüfzwecken bei der jährlichen Aufstellung der Bundesprogramme und beschreiben andererseits die Struktur der geförderten Maßnahmegebiete. Erfasst werden zum Beispiel Aussagen über die innerstädtische Lage der Maßnahme, den Gebietstyp und die Probleme im Fördergebiet. Aktuell liegen zu 93 % aller Gesamtmaßnahmen Begleitinformationen vor.³

Seit 2014 werden zudem zu den Gesamtmaßnahmen Input-, Output- und Kontextindikatoren (Monitoring) erhoben. Diese erfassen die Kommunen ex post – also nach der Durchführung von Einzelmaßnahmen. Dabei werden jedes Jahr die Ergebnisse der durchgeführten Einzelmaßnahmen (Output), die für deren Umsetzung genutzten Mittel des jeweils letzten Haushaltsjahres (Input) sowie Kontextinformationen zu den Fördergebieten erfasst. Das Indikatorenset soll in Zukunft ein Gesamtbild der durchgeführten Gesamtmaßnahmen geben, um so Strukturen und Entwicklungen auf Programmebene im Zeitverlauf abbilden zu können.

Insgesamt haben Kommunen bisher zu mehr als 2.500 Gesamtmaßnahmen Monitoringdaten erfasst. Damit liegen zu rund 67 % aller – 2014 noch nicht ausfinanzierten – Gesamtmaßnahmen Daten vor.⁴ Die Anteile zwischen den Programmen schwanken von 41 % im Programm „Stadtumbau Ost“ bis über 90 % in den Programmen „Denkmalschutz West“ und „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (Zentrenprogramm).

Damit die Auswertungen vergleichend nebeneinander gestellt werden können, werden Daten aus den Begleitinformationen nur in die Berechnungen einbezogen, wenn zu den entsprechenden Maßnahmen auch Monitoringdaten vorliegen. Da die Begleitinformationen und Monitoringdaten für das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zum Teil abweichend von den anderen Programmen erfasst werden, wird das Programm aus der Analyse ausgeklammert.

(3) Zur Beschreibung der Begleitinformationen vgl. BBSR (Hrsg.): Monitoring der Städtebauförderung. Räumliche Aspekte der Fördermittelverteilung und der Bündelung. BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2015. Bonn 2015. S. 4–5. Bonn 2015.

(4) Erfasst wurden bisher alle Maßnahmen, die im Programmjahr 2013 und/oder 2014 Bundesfinanzhilfen erhalten haben. Ausfinanzierte und abgerechnete Maßnahmen sowie Maßnahmen des auslaufenden Programms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen werden nicht mehr erfasst.

Städtebauliche Aufgaben

In den Begleitinformationen geben die Kommunen Auskunft über städtebauliche und soziale Missstände sowie Funktionsverluste im Fördergebiet. Damit lassen sich die städtebaulichen Aufgaben analysieren. Es zeigt sich, dass die Kommunen in erster Linie Fördermittel beantragen, um damit städtebauliche Missstände im öffentlichen Raum zu beseitigen (64 %). Der öffentliche Raum spielt für die Lebensbedingungen eine zentrale Rolle, ebenso wie das direkte Wohnumfeld: Für 51 % der Maßnahmen erkennen die Kommunen hier Missstände. Die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum ist zugleich Standortfaktor für ansässige Unternehmen. Leer stehende Einzelhan-

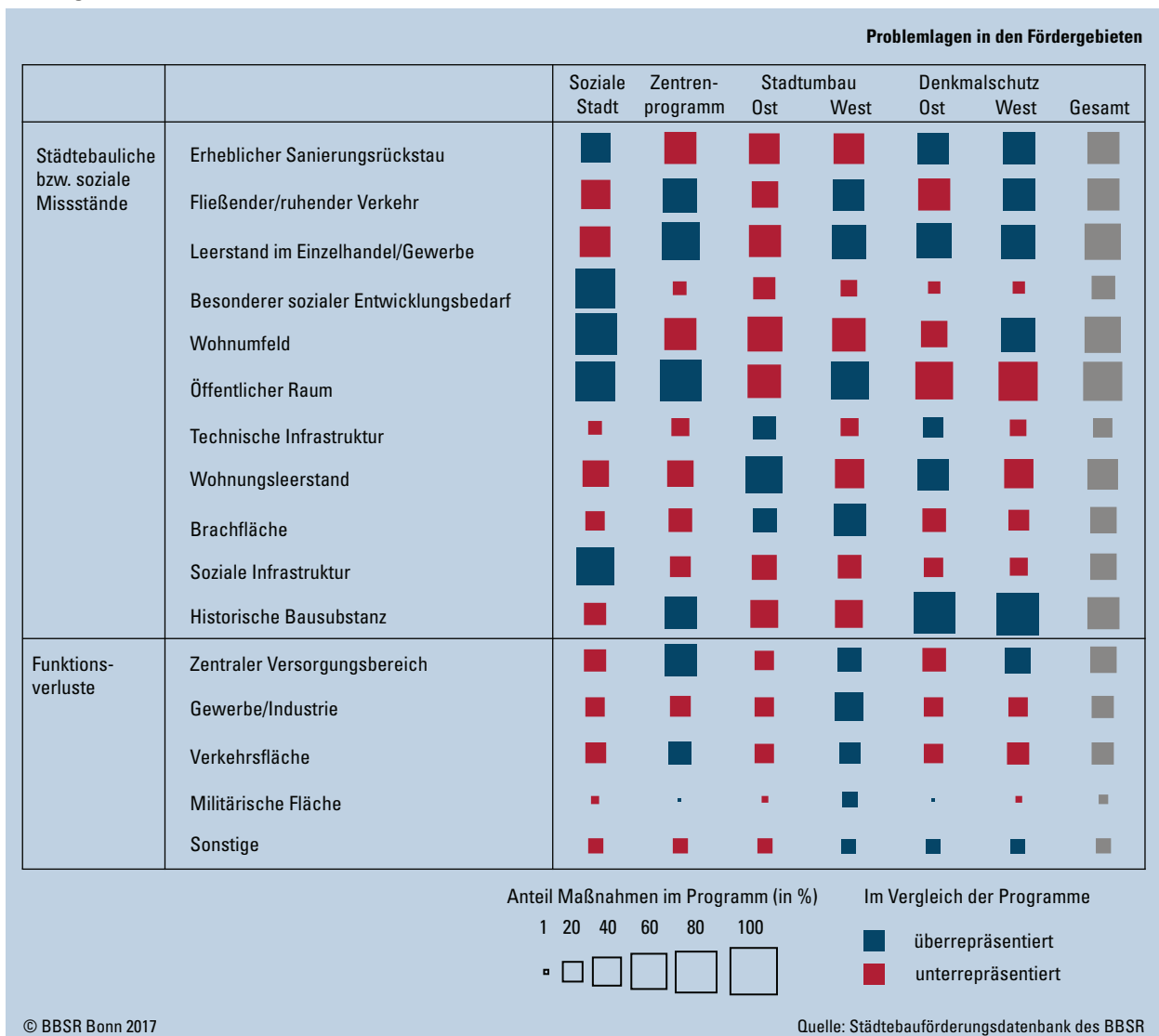
delsgeschäfte und Gewerberäume konstatieren die Kommunen für die Hälfte (51 %) der Maßnahmegebiete. Missstände bei der historischen Bausubstanz nennen sie in über 40 % der Programmgebiete.

Funktionsverluste spielen für den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln eine geringere Rolle. Kommunen nennen für 27 % der Maßnahmen Funktionsverluste in zentralen Versorgungsbereichen als ausschlaggebendes Problem. Mit deutlichem Abstand, nämlich nur für jeweils 18 % der Maßnahmen, führen sie Funktionsverluste bei Verkehrs- und Gewerbeflächen an. Nur in wenigen Fällen geben die Kommunen Funktionsverluste bei militärischen Flächen an (3 %).

Der Blick auf die einzelnen Programme der Städtebauförderung zeigt, dass sich alle aufgeführten Probleme in allen Programmen wiederfinden. Abbildung 2 zeigt aber auch, dass bestimmte Probleme in den einzelnen Programmen überrepräsentiert sind.

In den Fördergebieten des Programms „Soziale Stadt“ bestehen Missstände insbesondere im Wohnumfeld (77 %) und im öffentlichen Raum (72 %). Darüber hinaus werden für 74 % der Gebiete ein besonderer sozialer Entwicklungsbedarf und für 69 % der Gebiete Missstände bei der sozialen Infrastruktur konstatiert. Funktionsverluste spielen im Verhältnis zu allen Maßnahmen der Städtebauförderung eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 2



Die Gebiete im Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ weisen ähnlich oft Missstände im öffentlichen Raum (76 %) auf. Daneben spielt aber insbesondere der Leerstand in Einzelhandel und Gewerbe (67 %) eine größere Bedeutung. Überdurchschnittlich oft führen die Kommunen zudem Probleme mit dem fließenden und ruhenden Verkehr an (53 %). Passend dazu stellen sie Funktionsverluste in zentralen Versorgungsbereichen und bei Verkehrsflächen fest.

Die Probleme im Programm „Stadtumbau West“ sind ähnlich gelagert wie im „Zentrenprogramm“. Neben Problemen mit dem öffentlichen Raum (65 %), Leerständen in Einzelhandel und Gewerbe (54 %) sowie Problemen mit dem fließenden und ruhenden Verkehr (43 %) nennen Kommunen überdurchschnittlich oft Brachflächen (49 %). Die Überrepräsentanz bei allen genannten Funktionsverlusten verdeutlicht die Bandbreite der mit dem Programm zu bewältigenden Aufgaben. Insbesondere die bestehenden Funktionsverluste im Bereich Gewerbe und Industrie (36 %) sowie bei militärischen Flächen (11 %) unterstreichen die Sonderstellung des Programms.

Das Programm „Stadtumbau Ost“ soll unter anderem lokale Wohnungsmärkte stabilisieren. Dazu dient der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohnungen. Grundanliegen des Stadtumbaus ist aber die gleichberechtigte Förderung von Aufwertungs- und Rückbauinvestitionen. Dennoch ist der Abbau des Wohnungsleerstands bis heute das wichtigste Thema im Programm (64 %). Weitere, im Programmvergleich überrepräsentierte, Themen sind Brachflächen (28 %) und Überkapazitäten bei der technischen Infrastruktur (23 %). Beide Themen stehen in direktem Zusammenhang mit dem Rückbau des Wohnungsbestands. Weitere wichtige Themen im Programm sind das Wohnumfeld (49 %), der öffentliche Raum (46 %) und Leerstände im Einzelhandel/ Gewerbe (41 %). Funktionsverluste

spielen im Programm eine untergeordnete Rolle.

In den beiden Programmen zum „Städtebaulichen Denkmalschutz“ sind insbesondere Missstände mit der historischen Bausubstanz maßgeblich (76 % Ost, 85 % West). Gleichermäßen überrepräsentiert in den Programmgebieten ist der Leerstand in Einzelhandel und Gewerbe (56 % Ost, 53 % West). Hinzu kommt ein über dem Durchschnitt aller Programme liegender Sanierungsrückstau (45 % Ost, 49 % West). Der Wohnungsleerstand ist nur in den ostdeutschen Gebieten überrepräsentiert (46 %), wohingegen dies im Westen Missstände mit dem Wohnumfeld sind (52 %). Im Westprogramm kommt noch eine überdurchschnittliche Anzahl an Gebieten mit Funktionsverlusten in zentralen Versorgungsbereichen hinzu.

Insgesamt ergeben sich sowohl bei den berichteten städtebaulichen und sozialen Missständen wie auch bei den von den Kommunen genannten Funktionsverlusten programmspezifische Zuordnungsmuster.

Gleichwohl existiert keine Eins-zu-eins-Verkopplung von Missständen oder Funktionsverlusten zu Städtebauförderungsprogrammen. Insofern sind ausgehend von bestimmten städtebaulichen Aufgaben bestimmte Programmzuordnungen wahrscheinlicher als andere. Es bestehen jedoch Spielräume, die die Kommunen aber auch die Länder nutzen können.

Städtebaulicher Kontext der Fördergebiete

Städtebauliche Maßnahmen werden immer in Wechselwirkung mit den räumlichen, strukturellen und sozialen Kontextbedingungen durchgeführt. Mithilfe der Begleitinformationen und Monitoringdaten lassen sich Aussagen zum städtebaulichen Kontext der Programmgebiete treffen. Dabei werden folgende Merkmale herangezogen:

Innerstädtische Lage der Fördergebiete

Die Lage eines Maßnahmegebiets innerhalb einer Stadt lässt Aussagen über die räumliche Funktion des Gebiets zu. Liegen Gebiete in Stadtzentren, liegt der Fokus oft auf zentralen Versorgungsbereichen. Innenstadtnahe Gebiete und Gebiete am Stadtrand erfüllen vorwiegend Wohnfunktionen. Damit hängen vielfach spezifische städtebauliche und soziale Missstände sowie bestimmte Funktionsverluste zusammen.

Über die Hälfte aller Maßnahmegebiete (54 %) liegen in der Innenstadt oder im Ortskern einer Kommune. Weitere 8 % der Maßnahmen können Stadtteilzentren oder Ortskernen zugeordnet werden. Innenstadtnah liegen rund 21 % der Maßnahmen, 10 % liegen am Stadtrand (vgl. Abbildung 3 auf S. 9).

Gebietstypen nach Baualter

Die Baualterstruktur eines Gebiets weist auf die städtebauliche Struktur und Sanierungsbedarfe hin. So ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass in reinen Altbaugebieten vor allem die historische Baukultur erhalten werden soll, wohingegen Baugebiete der 1960er- und 1970er-Jahre eher von Abwanderung betroffen sind. In einem Drittel der Maßnahmegebiete (32 %) überwiegt Altbaubestand. Ein weiteres Drittel (35 %) entfällt auf Gebiete mit einer gemischten Bebauung. Das letzte Drittel verteilt sich auf die Baualterklassen 1919 bis 1948, 1949 bis 1969 und Bebauung ab 1970.

Gebietstypen nach Baunutzung

Auch die Baunutzung lässt Schlüsse auf typische Probleme in den Programmgebieten zu. In fast der Hälfte der Programmgebiete überwiegt die Wohnnutzung (48 %), ein fast genauso großer Anteil entfällt auf Mischgebiete (47 %). Überwiegend gewerblich genutzte Gebiete (3 %) sowie städtebauliche Brachen (2 %) haben, bezogen auf alle Maßnahmen der Städtebauförderung, keine große Bedeutung.

Bevölkerungsdichte in den Fördergebieten

Die Spannweite der Bevölkerungsdichte in den Fördergebieten reicht von 0 bis 300 EW/ha und spiegelt die Vielfalt der Gebiete wider:⁵ Auf der einen Seite sind es hoch verdichtete Großstadtquartiere und auf der anderen Seite Konversionsflächen, Bahnhofs- oder Gewerbegebiete mit geringen Bevölkerungszahlen. Über 60 % der Gebiete weisen geringere Dichten bis zu 60 EW/ha auf. Nur 11 % der Maßnahmen werden in Gebieten mit Bevölkerungsdichten von über 120 EW/ha durchgeführt. Bei vielen Gebieten mit höheren Bevölkerungsdichten (30 %) handelt es sich um großstädtische Fördergebiete.

Wirtschaftliche Dynamik in den Fördergebieten

Neben den genannten stadtstrukturellen und lagebezogenen Kriterien beeinflussen auch wirtschaftsstrukturelle Kriterien die Programmauswahl. Im Zuge des Monitorings zu den Maßnahmen der Städtebauförderung schätzen die Kommunen global die wirtschaftliche Dynamik im Fördergebiet in Bezug auf die Gesamtstadt ein. Die wirtschaftliche Dynamik innerhalb einer Stadt ist von Quartier zu Quartier in der Regel unterschiedlich ausgeprägt, sodass die Kommunen zumindest grob eine Einstufung vornehmen können. Die Einstufung erfolgt entlang der Dimensionen „eher niedriger“ bis „eher höher“ als die Gesamtstadt.⁶

Insgesamt wird die wirtschaftliche Dynamik in 38 % der Fördergebiete im Vergleich zur Gesamtstadt als eher niedriger eingeschätzt, in immerhin 29 % als eher höher. 33 % der Gebiete sprechen die Kommunen eine wirtschaftliche Dynamik zu, die ähnlich der in der Gesamtstadt ist.

Sozialstruktur in den Fördergebieten

Die Sozialstruktur weist auf spezifische soziale Missstände in den Programmgebieten hin und beeinflusst

somit, ebenso wie die wirtschaftliche Dynamik, die Programmauswahl. Im Zuge des Monitorings werden die Kommunen nach dem Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, dem Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung und dem Anteil der Personen mit SGB-II-Leistungen befragt. Analog zum Indikator wirtschaftliche Dynamik ordnen die Kommunen selbst die Fördergebiete im Vergleich zur Gesamtstadt ein.

In über der Hälfte der Gebiete (56 %) schätzen die Kommunen mindestens einen der Indikatoren höher ein als für die Gesamtstadt. In rund einem Drittel der Gesamtmaßnahmen (32 %) werden alle drei Indikatoren für das Fördergebiet höher eingeschätzt.⁷

Programmprofile

Trotz der sichtbar gewordenen Bandbreite sowohl bei den Aufgabenspektren als auch bei den städtebaulichen Kontexten lassen sich Muster erkennen, die zu Programmprofilen verdichtet werden können.

Soziale Stadt

Die Mehrzahl der Fördergebiete liegt außerhalb der Stadt- und Stadtteilzentren. Überrepräsentiert im Programm sind hingegen innenstadtnahe Gebiete (41 %) und Maßnahmen am Stadtrand (23 %). In der Regel sind dies Gebiete, in der die Wohnnutzung überwiegt (82 %). Dabei handelt es sich oft um Gebiete mit Geschosswohnungsbauten der 1950er- bis 1970er-Jahre (47 %). Über die Hälfte der Gebiete haben Bevölkerungsdichten von über 60 EW/ha. Auch der Anteil von Gebieten mit Dichten von über 120 EW/ha ist in Bezug auf die gesamte Förderkulisse mit 20 % deutlich überrepräsentiert. Die wirtschaftliche Dynamik schätzen die Kommunen für 60 % der Programmgebiete im Vergleich zur Gesamtstadt als niedriger ein. Dies ist der höchste Wert für alle Programme. In der Mehrzahl und im Vergleich zu den

anderen Programmen deutlich überrepräsentiert sind Programmgebiete, die ein hoher Anteil an Menschen mit Migrationsbiografien, eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und viele Menschen in SGB-II-Bezug (74 %) prägen.

Der dargestellte städtebauliche Kontext des Programms hängt eng mit den Handlungsbedarfen zusammen, die sich aus den dargestellten Problemen ergeben: Missstände in der sozialen Infrastruktur, im öffentlichen Raum und im Wohnumfeld sowie ein besonderer sozialer Entwicklungsbedarf.

Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

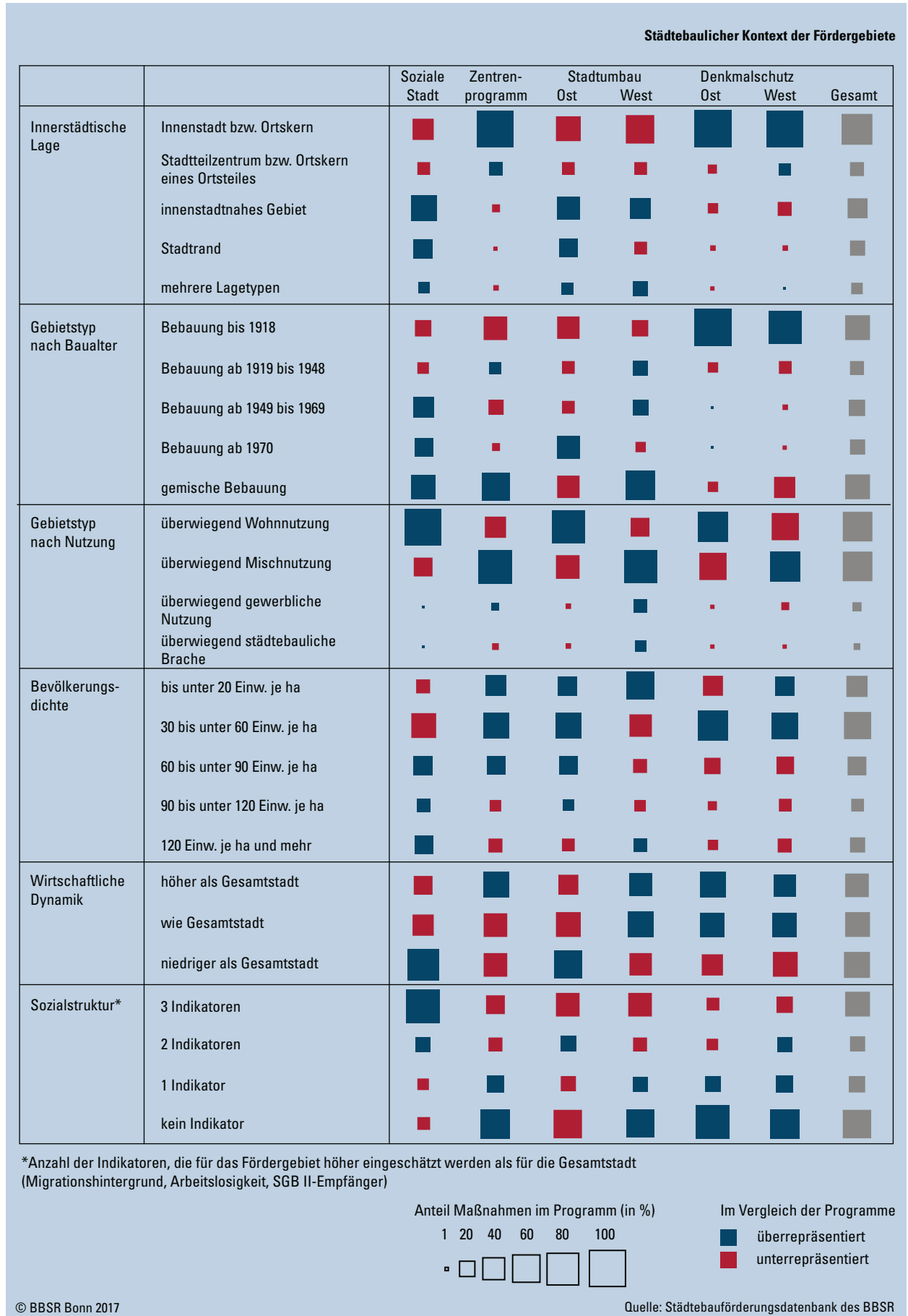
Die Maßnahmegebiete des Programms liegen fast ausschließlich in den Innenstädten und Stadtteilzentren (97 %). Dabei handelt es sich überwiegend um mischgenutzte Gebiete (71 %). Die Bevölkerungsdichte in den Gebieten ist in der Regel niedrig: In zwei Dritteln der Gebiete liegt sie unter 60 EW/ha (64 %). Hochverdichtete Gebiete sind deutlich unterrepräsentiert. Die wirtschaftliche Dynamik schätzen die Kommunen mehrheitlich höher als in der Gesamtstadt ein (40 %). Die Sozialstruktur ist überwiegend unauffällig. Für 55 % der Gebiete schätzen die Kommunen keinen der gewählten Indikatoren höher ein als für die Gesamtstadt.

(5) Durch den Ausbau der Datenbasis kann jetzt auch die Bevölkerungsdichte in den Fördergebieten berechnet werden. Bei der Bewertung ist zu beachten, dass die Abgrenzung der Fördergebiete in der Regel städtebaulichen Erfordernissen folgt und auf bebaute Flächen fokussiert ist. Dadurch können sich zum Teil sehr hohe Dichtewerte ergeben.

(6) Die Bewertung erfolgt auf Basis subjektiver Einschätzung der jeweils Antwortenden aus den Kommunen. Auf die Einschätzung durch Ortskenntnis wird zurückgegriffen, da eine entsprechende empirische Basis für viele Fördergebiete nicht verfügbar ist.

(7) Vgl. BBSR (Hrsg.): Monitoring der Städtebauförderung. Sozialstruktur der Fördergebiete und partizipative Elemente. BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2015. S. 5–6. Bonn 2016.

Abbildung 3



BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2017

Der vorwiegende Handlungsbedarf im Programm dockt an diesen städtebaulichen Kontext an. Aufgabenschwerpunkt bilden zentrale Versorgungsbereiche: Das Programm soll den öffentlichen Raum aufwerten, den fließenden und ruhenden Verkehr optimieren und Leerstände in Einzelhandel und Gewerbe beseitigen.

Stadtumbau Ost

Der „Stadtumbau Ost“ unterscheidet zwischen einem Aufwertungs- und einem Rückbaubereich. Daher liegt sowohl ein großer Anteil der Maßnahmegebiete in innerstädtischen Altbaugebieten als auch in innenstadtnahen und randstädtischen Lagen, die durch Geschosswohnungsbau der 1970er-Jahre gekennzeichnet sind. Letztere sind im Programmvergleich deutlich überrepräsentiert (33 %). Die Wohnnutzung herrscht in den Gebieten des Programms insgesamt vor (68 %). Die Bevölkerungsdichten sind mehrheitlich eher gering: 64 % der Maßnahmen liegen bei unter 60 EW/ha, der Anteil an hochverdichteten Gebieten ist unterrepräsentiert (8 %). Die wirtschaftliche Dynamik wird in fast der Hälfte der Gebiete als niedrig eingeschätzt (48 %). Die Sozialstruktur bewegt sich in etwa im Durchschnitt aller Maßnahmen der Städtebauförderung.

Handlungsbedarf sehen die Kommunen vor allem beim Wohnungsleerstand, im Wohnumfeld und im

öffentlichen Raum. Im Programmvergleich überrepräsentiert sind zudem Überkapazitäten im Bereich der technischen Infrastruktur und Brachflächen.

Stadtumbau West

Die Fördergebiete des Programms liegen überwiegend in der Innenstadt (44 %) und in innenstadtnahen Gebieten (26 %). Sowohl beim Baualter (52 %) als auch bei der Nutzung (65 %) sind gemischte Gebiete überrepräsentiert. Das Programm weist zudem die höchsten Anteile an Gebieten mit überwiegend gewerblicher Nutzung (10 %) und mit städtebaulichen Brachen (7 %) auf. Entsprechend ist die Bevölkerungsdichte in den meisten Gebieten gering: 73 % liegen unter 60 EW/ha. Bei der wirtschaftlichen Dynamik sind die Gebiete mit einer hohen Dynamik, im Programmvergleich, überrepräsentiert (34 %). Bei der Sozialstruktur sind dies Gebiete ohne soziale Benachteiligung (47 %).

Die Handlungsbedarfe weisen entsprechend der räumlichen Lagen sowie der Nutzungsvielfalt der Gebiete eine hohe thematische Breite auf: Das Programm soll den öffentlichen Raum aufwerten, Leerstände in Einzelhandel und Gewerbe bewältigen und Brachflächen aufwerten oder beseitigen. Der städtebauliche Kontext hängt eng mit den angegebenen Funktionsverlusten in den Gebieten zusammen.

Städtebaulicher Denkmalschutz Ost und West

Die Programme des Städtebaulichen Denkmalschutzes fokussieren sehr stark auf innerstädtische Lagen (91 % Ost, 80 % West) und sind durch Altbaubestand (bis 1918) gekennzeichnet (91 % Ost, 67 % West). Dabei sind im „Denkmalschutz Ost“ Gebiete mit überwiegender Wohnnutzung im Programmvergleich überrepräsentiert (59 %). Im „Denkmalschutz West“ trifft dies wiederum auf Mischgebiete zu (56 %). In beiden Programmen sind Gebiete mit geringen Bevölkerungsdichten unter 60 EW/ha in der Überzahl (79 % Ost, 68 % West). Die wirtschaftliche Dynamik in den Denkmalschutzgebieten schätzen die Kommunen mehrheitlich gleich oder höher als in der Gesamtstadt ein. Insbesondere im Ost-Programm sind Gebiete mit einer höheren wirtschaftlichen Dynamik überrepräsentiert (41 %). Die Anzahl an Gebieten ohne soziale Benachteiligung ist in beiden Programmen überdurchschnittlich (73 % Ost, 55 % West).

Den Programmzielen entsprechend und dem beschriebenen vorwiegenden städtebaulichen Kontext folgend soll das Programm vor allem historische Bausubstanz erhalten.

Fazit

Die Bundesregierung misst der Städtebauförderung große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung bei. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen dazu beitragen, die bauliche Struktur der Städte und Gemeinden nach zeitgemäßen Erfordernissen zu entwickeln, gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und die Wirtschaftsstruktur sowie das Ortsbild zu verbessern. Den Kommunen wird mit dem sanierungsrechtlichen Instrumentarium und den Städtebauförderungsprogrammen ein Rahmen geschaffen, diese Ziele anzugehen. Die ausdifferenzierte Programmstruktur trägt aus politischer Sicht zur Profilierung der Städtebauförderung bei und ist verfassungsrechtlich nötig, da Programme mit endlicher Laufzeit und degressiver Finanzausstattung anzulegen sind.

Aus der Sicht mancher Praktiker aber wirkt sich die ausdifferenzierende Förderlandschaft kontraproduktiv aus. Eine überkomplexe Programmstruktur stehe einer ganzheitlichen, integrierten Herangehensweise an städtebauliche Probleme entgegen und führe zu erhöhtem Verwaltungsaufwand bei Ländern und Kommunen, der nichts Wesentliches zur Lösung der bestehen städtebaulichen Herausforderungen beitrage.

Dieser Wahrnehmung kann insoweit entsprochen werden, dass die Ausdifferenzierung der Programmstruktur in die verwaltungsseitige Abwicklung der Programme eingreift, sowohl bei den Ländern als auch bei den Kommunen. Es sind Rationalitätskriterien zu entwickeln, nach denen Verfahrensabläufe auf Länderebene ausgestaltet werden. Kommunen müssen sich, wenn sie städtebauliche Maßnahmen ausgestalten, auf verschobene Koordinaten einlassen, um ihren Förderbedarf herzuleiten. Relevanzbegründungen und Legitimationsmuster sind in ein

erweitertes Spektrum einzufügen und gegebenenfalls um neue Aspekte anzureichern. Dies alles durchbricht jahrzehntelang eingeübte Routinen, die noch aus der Zeit mit nur einem Städtebauförderungsprogramm resultieren.

Die Förderlandschaft im Bereich städtebaulicher Projekte in Gänze hat sich in der jüngsten Vergangenheit strukturell erheblich gewandelt. Für das 2014 erstmals aufgelegte Bundesprogramm „Nationale Projekte des Städtebaus“ wurden bis 2017 302 Mio. Euro für 108 Projekte mit besonderer nationaler oder internationaler Wahrnehmbarkeit bereitgestellt. Neu hinzugekommen sind ferner die Programme „Sanierung kommunaler Einrichtungen im Bereich Sport, Jugend und Kultur“ und der Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“. Alles in allem besteht ein bisher nicht dagewesenes Angebot an unterschiedlichen Fördermöglichkeiten im Bereich städtebaulicher Aufgaben. Dies lässt sich aufgrund komplexer werdender Förderstrukturen und -verfahren beklagen. Gleichwohl schaffen diese größeren Fördermöglichkeiten gezielte Anreize für städtebauliche Investitionen. Zudem sorgt die Implementation bestimmter Programme, wie dies zum Beispiel mit den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ geschehen ist, für eine strategische (Neu-)Fokussierung städtebaulicher Aufgaben. Die Zerlegung der Förderlandschaft führte letztlich auch zu einer größeren finanziellen Basis zur Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen.

Im Ergebnis der Analyse bleibt festzuhalten, dass sich gut abgrenzbare Programmprofile erkennen lassen. Trotz Überlagerung einzelner Elemente bei den städtebaulichen und sozialen Missständen, den Funktionsverlusten und den untersuchten Kontextinformationen bilden

sich die oben genannten Handlungsbereiche der Städtebauförderung in den Programmprofilen durch die jeweilige Akzentuierung deutlich ab. Dies spricht dafür, dass die derzeitige Programmstruktur mit den städtebaulichen Aufgabenschwerpunkten weitgehend konform geht und die Notwendigkeiten der städtebaulichen Aufgaben in den Kommunen abbildet. Eins-zu-eins-Beziehungen zwischen bestimmten städtebaulichen Aufgaben und Programmen bestehen allerdings nicht. Dies liegt daran, dass die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen komplex angelegt und nicht zuletzt auch durch ihren integrierten Ansatz nie eindimensional sind. Insofern verfügen die Kommunen über Freiheitsgrade, wenn sie ein geeignetes Programm auswählen.

Es sollte nicht übersehen werden, dass die Programmstruktur auch eine politische Funktion hat. So lassen sich förderpolitische Maßnahmen unter dem Rückgriff auf ein Programm mit definiertem Ziel und Umfang sowie klarer zeitlicher Grenzen vermutlich leichter legitimieren als mit einer sehr offenen und damit wenig verbindlichen „Globalförderung“, wie dies früher bei dem Programm „Sanierung und Entwicklung“ der Fall war. Die Ableitung klarer Förderbedarfe gewinnt in politischen Aushandlungsprozessen zudem an Bedeutung, da Politik und Öffentlichkeit nur so überzeugend zur Bereitstellung der benötigten finanziellen Mittel angeregt werden können.

Letztlich ist auch eine kommunikative Dimension zu beachten. Die Vermittlung des Beabsichtigten und später des Erreichten lässt sich – dies gilt für alle beteiligten föderalen Ebenen – mit Bezug auf ein klar definiertes Programm leichter herstellen als mit einem Bezug auf einen eher unspezifischen Förderrahmen. Der Wirkungsnachweis gelingt eher in enger Verknüpfung zu einem definierten

Programm als zu einem in sachlicher und zeitlicher Hinsicht breit angelegten Förderansatz.

Vor diesem Hintergrund sollte bei der Weiterentwicklung der Städtebauförderung oder dem jetzt erweiterten Förderrahmen über eine Systematisierung nachgedacht werden:

- Kurzfristige projektbezogene Förderansätze zum gezielten Abbau von Investitionsstaus, zur konjunkturellen Belebung, zur beschleunigten Erreichung bestimmter Ziele beim Infrastrukturausbau oder der -erneuerung (bspw. Klimaschutz, Integration) etc. Hierunter fallen die oben genannten Investitionsprogramme. Charakteristisch für die Förderlinie sollten folgende Merkmale sein: klar definiertes Ziel, kurze Laufzeit von drei bis maximal fünf Jahren.
- Städtebauliche Programme mit klarer Zielsetzung und einem mittelfristigen Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren. Diese lassen sich in die Städtebauförderung gut einpassen und würden

der Intention des Art. 104b GG folgen, Programme mit zeitlicher Begrenzung und degressiver Mittelausstattung aufzulegen. In der Historie der Städtebauförderung gab es bereits solche Programme (Planungsleistungen, Entwicklung von Wohngebieten in Ostdeutschland), aber auch die „Nationalen Projekte des Städtebaus“ können als Beispiel für diesen Programmtyp gelten.

- Daneben bestehen städtebauliche Herausforderungen, die eher als Daueraufgaben zu betrachten sind und sich über längere Zeithorizonte erstrecken. Erkenntnisse aus dem Monitoring der Städtebauförderung weisen darauf hin, dass es Gesamtmaßnahmen gibt, bei denen die Sanierungsziele trotz langer Förderdauer nur eingeschränkt erreicht wurden. Dies spricht für spezifische sozialräumliche und stadtstrukturelle Konstellationen, bei denen eine wie auch immer geartete dauerhafte Intervention vorzusehen ist. Die Förderung sollte sich dann aber auch nur auf die Gebiete beschränken,

die dieser umfassenden Unterstützung bedürfen. Offen bleibt hier die Frage, inwieweit diese Art der Dauerförderung kompatibel mit der Regelung des Art. b 104b GG ist.

Aus fachlicher Sicht bildet die derzeitige Programmstruktur der Städtebauförderung die zentralen städtebaulichen Aufgaben gut ab, was sich aus den Programmprofilen ablesen lässt. Die wiederholt vorgetragene Kritik an dieser Programmstruktur sollte zumindest insoweit berücksichtigt werden, dass jede weitere Ausdifferenzierung mit gut begründbaren Aufgaben einhergeht. Dauerhaft muss sich die Eignung der heutigen Programmstruktur sowohl in der städtebaulichen als auch der politischen Praxis beweisen. Mit abgestimmten Evaluierungskonzepten lassen sich die Wirkungen der Programme messen und deren Weiterentwicklungen begründen. Generell gilt: Solange die Länder und Kommunen die Fördermittel abnehmen und sich in der Praxis keine entscheidenden Friktionen oder gar Widerstände identifizieren lassen, funktioniert die Programmstruktur und erlaubt sachgerechte Lösungen.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Jürgen Götdecke-Stellmann
juergen.goedecke@bbr.bund.de
Thorsten Wagener
thorsten.wagener@bbr.bund.de

Redaktion

Daniel Regnery

Satz und Gestaltung

Yvonne Schmalenbach

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2017

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)

ISBN 978-3-87994-759-1

Bonn, April 2017

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.
www.bbsr.bund.de > newsletter