

Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen? – Thesen zur inhaltlichen und instrumentellen Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Vorbemerkung

Vom 12. - 14. Juni 2017 fand der 11. Bundeskongress Nationale Stadtentwicklungspolitik zum Thema „10 Jahre Leipzig-Charta – für eine nachhaltige europäische Stadt“ in Hamburg statt. Im Mittelpunkt des Kongresses standen verschiedene intensive Diskussionsrunden zu den aktuellen und anstehenden Herausforderungen der Städtebauförderung in Deutschland und wie sie zukunftsfest weiterentwickelt werden kann. Das vorliegende Thesenpapier bündelt diese Diskussionen und spitzt sie thesenartig zu.

1. Bedeutung der Städtebauförderung für die Stadtentwicklung ist zentral

Die Städtebauförderung hat sich als gemeinschaftliches städtebauliches Investitionsprogramm von Bund, Ländern und Kommunen etabliert und bewährt. Angesichts vielfältiger Herausforderungen, denen sich die Städte und Gemeinden in Deutschland gegenübersehen, steht heute (2017) jährlich mehr als 1 Milliarde Euro aus Bundesmitteln für städtebauliche Investitionen, darunter allein 790 Millionen Euro für die Städtebauförderung, zur Verfügung. Zusammen mit den Finanzierungsanteilen von Ländern und Kommunen sowie der Hebelwirkung der Städtebauförderung zur Aktivierung weiterer öffentlicher und privater Folgeinvestitionen ergibt sich hieraus ein beachtliches Investitionsvolumen, das deutlich zur Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten und Infrastrukturausstattung in den Kommunen beiträgt sowie auch volkswirtschaftlich bedeutende Impulse in Gang setzt. Hinzu kommt, dass die Städtebauförderung mit ihren Programmen und ihrer Programmphilosophie neben den Investitionen auch programmatisch eine wichtige Leitfunktion für die Stadtentwicklungspolitik in Deutschland einnimmt und so zu Innovationen in den Kommunen führt. Gebietsbezogene und integrierte Handlungskonzepte, umfassende Aktivierung und Beteiligung der Menschen vor Ort, neue Kooperations- und Managementstrukturen oder interkommunale Kooperationen sind wichtige Kennzeichen der Städtebauförderung, die so Eingang in die Politik vor Ort finden bzw. entsprechende kommunale Ansätze stützen. Insofern muss die Städtebauförderung in ihren vielfältigen positiven Wirkungen erhalten und mit Blick auf ihre Funktionsweise und Ausstattung für die Kommunen verlässlich und planbar bleiben.

2. Neue Herausforderungen brauchen Förderung, aber keine neuen Teilprogramme

Die bisherigen Programme der Städtebauförderung sind Ausdruck eines proaktiven Umgangs mit jeweils aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung in Deutschland und zeigen, dass die Städtebauförderung immer wieder flexibel auf neue Aufgabenstellungen reagieren kann. Mit den Programmen Soziale Stadt, Stadtumbau, Aktive Stadt- und Ortsteil-

zentren, Städtebaulicher Denkmalschutz, Kleinere Städte und Gemeinden sowie dem neuen Programm Zukunft Stadtgrün, also insgesamt sechs Programmen, steht ein ausreichend breites Instrumentarium zur Verfügung. Aktuell sind neue Herausforderungen hinzugekommen, z.B. die Integration von unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen in die Städte. Zuwanderung schafft Chancen, erfordert aber auch große Anstrengungen vor Ort. Das Programm Soziale Stadt hat hier bereits große Unterstützung geleistet, einerseits durch baulich-investive Förderung, andererseits durch Impulse zur Vernetzung, Beteiligung etc. vor Ort. Mit dem neuen Investitionspakt Soziale Integration im Quartier sollen in Ergänzung zur Sozialen Stadt insbesondere in Städtebaufördergebieten die Kommunen bei der Integration nicht nur von Zuwanderungsgruppen, sondern von allen Bevölkerungsgruppen im Quartier unterstützt werden, vor allem indem wichtige Orte und Infrastrukturen für Begegnung und für den sozialen Zusammenhalt in den Quartieren geschaffen bzw. gestärkt werden (z.B. Bildungseinrichtungen und Begegnungszentren). Mit der Digitalisierung der Gesellschaft sind auch für die Stadtentwicklung neue Chancen zur Verbesserung der Lebensqualität, aber auch Risiken ihrer Nutzung verbunden (z.B. Datenschutz und soziale Zugänglichkeit). Durch smarte Technologien können öffentliche Aufgaben effektiver gelöst (z.B. Erreichbarkeit durch mobile Lösungen) oder Belastungen (z.B. durch den Individualverkehr) reduziert werden. Viele Entwicklungen sind hingegen noch nicht abschätzbar, wie z.B. die Folgen des Online-Handels auf die Funktion und Entwicklung von Innenstädten. Das Thema Digitalisierung sollte daher als Querschnittsthema noch stärker in die bestehenden Programme der Städtebauförderung integriert werden, um gute digitale Lösungen auszuprobieren bzw. durch die Förderung zu standardisieren und in die Breite der Kommunen zu implementieren. Ein eigenes Förderprogramm mit den Schwerpunkten Digitalisierung oder Smart Cities scheint angesichts der schon breiten Ausdifferenzierung der Städtebauförderungsprogramme nicht zielführend. Dies gilt ebenso für ein weiteres Zukunftsthema: den Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz. Auch hier gilt es die bestehenden Programme sensibler für ökologische und gesundheitsfördernde sowie umweltgerechte Lösungen zu machen. Anreize für innovative und gute digitale und ökologische Lösungen könnten z.B. durch verbesserte Förderkonditionen etwa in Form geringerer kommunaler Eigenanteile in den bestehenden Programmen geschaffen werden.

3. Differenzierung der Städte erfordert Flexibilisierung der Instrumente

Die Entwicklung der Städte ist einerseits von vielen gemeinsamen Herausforderungen gekennzeichnet, andererseits beobachten wir zunehmend eine erhebliche Ausdifferenzierung oder gar Polarisierung der Stadtentwicklung. Wachsenden Städten und Regionen stehen weiterhin schrumpfende Gebiete gegenüber. Wobei eine gute wirtschaftliche Lage nicht unbedingt immer mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung einhergehen muss. Handlungsfähigen und finanzstarken Kommunen stehen finanzschwache und damit in ihren Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkte Städte und Gemeinden gegenüber. Viele Kommunen, bei denen unklar bzw. unsicher ist, welche Entwicklungsrichtung sie künftig nehmen werden, stehen zudem zwischen den unterschiedlichen Entwicklungspolen. Dabei sind die Mittel der Städtebauförderung ein wichtiges Instrument, diese Entwicklungen ein Stück weit positiv zu beeinflussen. Allerdings brauchen die Kommunen dabei mit Blick auf ihre spezifischen Situationen und Handlungsbedarfe flexibel ausgestaltete Programme und Instrumente, die auf ihre jeweiligen Erfordernisse anwendbar sind. Die vorhandenen Programme sollten dahingehend überprüft werden, ob sie diesen unterschiedlichen Bedarfen gerecht wer-

den, und ggf. geöffnet werden. Im Mittelpunkt der Förderung sollte eine spezifische kommunale städtebauliche Aufgabe stehen, zu der die Förderzugänge – ggf. auch über Teilprogramme hinweg – hergestellt werden müssen. Perspektivisch anzustreben wäre ein „Förderbaukasten“, aus dem sich die Kommunen die für sie geeigneten Instrumente auswählen können. Beispielsweise bedürfen demografisch stark wachsende Städte auch einer Anpassung und eines Ausbaus von Infrastrukturen, die sich in einem Förderzugang im Stadtbau niederschlagen sollten. Auf der anderen Seite muss diese notwendige Flexibilisierung mit einer Vereinheitlichung der Förderpraxis in den Ländern einhergehen. Fördergegenstände und -prinzipien in den Ländern dürfen nicht grundlegend voneinander abweichen, sodass sich für die Kommunen z.T. eine unterschiedliche Förderpraxis je nach Land ergibt. Flexibilisierung und Vereinheitlichung sind insofern kein Widerspruch.

4. Gebietsbezug und integrierte Konzepte weiterentwickeln

Dabei muss allerdings auch klar sein, dass sich die Städtebauförderung nicht zu einem voraussetzungslosen Gießkannenprinzip entwickeln darf, sondern sich an den Handlungsnotwendigkeiten (Bedarfen und Bedürftigkeit) und der Qualität der Konzepte und Lösungen orientieren muss. Mit Blick auf die Mobilisierung der betroffenen Bewohner und Akteure sowie einem integrierten und ressortübergreifenden Ansatz sollte daher weiterhin räumlich am Gebietsbezug und an der Qualität integrierter Entwicklungs- bzw. Handlungskonzepte festgehalten werden. Einzelprojekte sollten nur in Ausnahmefällen gefördert werden. Allerdings sollte der Gebietsbezug ausreichend flexibel sein, um auch Standorte und Projekte außerhalb des jeweiligen Fördergebietes finanzieren zu können, wenn sie einen zentralen Bezug zum bzw. eine zentrale Funktion für das jeweilige Gebiet aufweisen. Gebietsbezogene und integrierte Städtebaufördermaßnahmen haben in den letzten Jahren durch die geforderten integrierten Handlungskonzepte eine deutliche Qualitätssteigerung erfahren, die insbesondere auch die strategische Ausrichtung kommunaler Planung gestärkt hat. Insofern hat sich dieses Instrument eindeutig bewährt. Die Aufstellung und Formulierung integrierter Handlungskonzepte darf die Kommunen jedoch nicht überfordern und sollte sich auf das Wesentliche und Machbare konzentrieren. Bund und Länder sollten daher ihre Anforderungen an die integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzepte in diesem Sinne präzisieren. Gerade mit Blick auf die Einbeziehung weiterer Akteure und Betroffener müssen sie vom Stil und Umfang auch kommunizierbar sein. In diesem Zusammenhang muss auch gesehen werden, dass es vielen Städten inzwischen an den nötigen qualifizierten Planungskompetenzen bzw. personellen Kapazitäten fehlt. Hier müssen auch kurzfristig Lösungen gefunden werden, um solche Planungskompetenzen in den Kommunen zu fördern. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Mittel trotz hoher Investitionsnotwendigkeit nicht abfließen können bzw. räumlich ungleich verteilt werden. Gerade auch für kleinere Städte und Gemeinden muss der mit der Antragstellung und Abwicklung der Städtebauförderung verbundene Aufwand vertretbar bleiben, sodass auch eine Vereinfachung des Antrags- und Nachweisverfahrens zu prüfen ist.

5. Ressortübergreifende Strategien und interkommunale Kooperationen ausbauen

Auch wenn die bisherigen Anforderungen an die Ausgestaltung der Städtebauförderung mit Blick auf den integrierten Ansatz und die Beteiligungskultur schon anspruchsvoll und komplex sind, erfordern die umfassenden Herausforderungen einer möglichst wirksamen Stadtentwicklungspolitik noch weitere Aspekte einer Verbreitung und Vertiefung der konzeptionellen Ausrichtung von Maßnahmen und Lösungen. Zum einen zeigen die bisherigen Erfahrungen und Evaluationen, dass integrierte Stadtentwicklung da besonders wirksam ist, wo es gelingt, städtebauliche Investitionen mit anderen Fachpolitiken und Förderzugängen zu verknüpfen und zu bündeln. Mit der „Ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt: Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“ verfolgt der Bund seit August 2016 erstmals eine kontinuierliche Zusammenarbeit der involvierten Bundesressorts für Quartiere mit besonderen sozialen Integrationsanforderungen. Diese Erfahrungen sollten systematisch ausgewertet und ihre Übertragbarkeit auf andere Programme der Städtebauförderung geprüft werden. Zum anderen zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass wirksame und gute Lösungen nicht an den kommunalen Grenzen enden. Im Gegenteil liegen gerade in der interkommunalen Zusammenarbeit erhebliche Synergien zur Gestaltung von Stadtentwicklung. Sowohl zur besseren Verteilung und Auslastung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden ländlichen Regionen, als auch zur besseren Lastenverteilung in wachsenden Regionen – wenn wir nur an die Deckung des Wohnungs- bzw. Wohnflächenbedarfes denken – bedarf es interkommunaler bzw. regionaler Lösungen. Insofern müssen interkommunale Lösungen und Konzepte durch zusätzliche Förderanreize besonders unterstützt werden.

6. Investitionen in Steine, Netzwerke und kluge Köpfe nötig

Unbestritten ist die Städtebauförderung in erster Linie ein bauliches Investitionsprogramm. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen auch, wie wichtig die Schaffung von tragfähigen Kooperationsstrukturen und -netzwerken sowie die Förderung von neuen Ideen und Lösungen für die Nachhaltigkeit dieser baulichen Investitionen sind. Von daher plädieren wir für einen erweiterten Investitionsbegriff, der den Mehrwert der Kombination aus baulicher Investition (Hardware) und Investition in Netzwerkstrukturen und Köpfe (Software) honoriert. Für bestimmte Herausforderungen wie z.B. der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen bedarf es nicht immer der Investition in bauliche Strukturen, sondern der Unterstützung von Netzwerken, Kooperationen und Mobilitätslösungen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die schon erwähnten zentralen Potenziale und Chancen der Digitalisierung für technische und soziale Innovationen und Lösungen zu sehen. Die Städtebauförderung muss solchen innovativen und nachhaltigen Lösungen daher einen besseren Förderzugang ermöglichen.

7. Instrumente zur Beteiligung und Aktivierung der Menschen stärken

Besonders wichtig in allen Bereichen der Städtebauförderung sind Partizipationsprozesse. Sie erhöhen die Akzeptanz und Nachhaltigkeit von Lösungen, steigern die Identifikation der Menschen mit ihrem Wohn- und Lebensort und mobilisieren nicht zuletzt auch zusätzliche

Ressourcen. Der Förderung von Maßnahmen und Strukturen zur Aktivierung und Beteiligung der Menschen kommt daher eine große Bedeutung in allen Bereichen der Städtebauförderung zu. Es muss den Menschen möglich sein, sich zu beteiligen und sich für ihre Gemeinde bzw. ihr Quartier einzusetzen. Dabei kommt gerade den Instrumenten des Quartiersmanagements und den Verfügungsfonds eine wichtige Funktion zur Mobilisierung und Aktivierung zu, wie sich insbesondere im Programm Soziale Stadt durch die Evaluationen gezeigt hat. Auch in den anderen Programmen der Städtebauförderung sollten diese Instrumente noch stärker gefördert werden. Ebenso ist die Einbeziehung der privaten Wirtschaft in Konzepte und Lösungen der Stadtentwicklung noch ausbaufähig. Ohne die Kooperation und Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft werden die anstehenden Herausforderungen nicht zu lösen sein. Die Förderung von Partnerschaften und breiten Beteiligungsprozessen gehören somit zum Kernbereich der Städtebauförderung. Allerdings müssen sich sowohl wirtschaftliche Interessen und Investitionen als auch partizipative Beteiligungsverfahren am Maßstab ihrer Gemeinwohlerfüllung orientieren. Investoreninteressen müssen sich gemeinschaftlichen kommunalen Zielsetzungen unterwerfen und Beteiligungsprozesse dürfen nicht Ausdruck von Partikularinteressen einzelner handlungsstarker Bevölkerungsgruppen sein.

8. Verknüpfung von Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung verbessern

Insbesondere am Beispiel des Themas Wohnen werden bestehende Zielkonflikte in der Stadtentwicklung deutlich, die stetig abzuwägen sind. Unter dem Eindruck einer zunehmenden Flächenkonkurrenz müssen die Städte im Dialog mit der Stadtgesellschaft ihre Zielsetzungen im Spannungsfeld zwischen bezahlbarer Wohnungsversorgung, städtebaulichen und gesundheitlichen Qualitäten sowie der Versorgung mit Arbeitsplätzen konzeptionell gut begründen. Gerade hier wird aber auch die zentrale Bedeutung der Bestandsentwicklung für die Lösung dieser Herausforderungen deutlich, die als gelebte Nachhaltigkeit in ökonomischer, ökologischer, sozialer und baukultureller Hinsicht zu betrachten ist. Die Städtebauförderung muss für die Bewältigung dieser Herausforderungen die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten bieten. Mehr noch bedarf es hier auch einer besseren strategischen und förderrechtlichen Verknüpfung mit der Wohnungsbauförderung, die ebenso als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen zu stärken ist. Das bedeutet zum einen, dass der Bund sich auch dauerhaft finanziell auf hohem Niveau für die soziale Wohnraumförderung engagieren muss. Zum anderen sind Länder und Kommunen aufgefordert, die Städtebauförderung stärker mit der Wohnungsbauförderung zu verknüpfen. Integrierte Handlungs- und Entwicklungskonzepte sollten auch Antworten auf die Versorgung mit Wohnraum geben. Die Zusammenführung und Aufstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten mit Wohnraumversorgungskonzepten sollte insofern zum Gegenstand der Förderung gemacht werden.

9. Verstetigung, Innovations- und Lernfähigkeit sowie Verlässlichkeit sichern

Im Zusammenhang mit der Stabilisierung von besonders benachteiligten Stadtteilen wird unterstrichen, dass diese Herausforderungen in bestimmten Programmgebieten Daueraufgaben sind, die einer kontinuierlichen Förderung und Unterstützung bedürfen. Gerade die

sogenannten Ankunftsquartiere in den Städten erfüllen eine wichtige Integrationsfunktion für die Gesamtgesellschaft, die durch die Konzentration und Verlässlichkeit der Förderung anerkannt und abgesichert werden muss. Schließlich ist zu betonen, dass die Städtebauförderung neben der Flexibilität ihrer Programmanwendung weiterhin die Offenheit für neue Herausforderungen beinhalten muss. Insbesondere die Nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP) erfüllt hierbei eine wichtige Aufgabe für neue experimentelle und modellhafte Lösungen. Allerdings wird diesbezüglich noch eine bessere und übersichtlichere Verschränkung mit anderen Modell- und Experimentierprogrammen wie z.B. dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) gesehen. Auch eine breitere Implementierung von solchermaßen guten Lösungen in die Breite und ihre Standardisierung im Rahmen der Regelförderung wären erforderlich. Trotz dieser genannten Optimierungspotenziale besteht allerdings die einhellige Meinung der ungebrochenen, zentralen Bedeutung der Städtebauförderung für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden, die es unbedingt konzeptionell weiterzuentwickeln sowie finanziell zu verstetigen und abzusichern gilt. Für die Städte und Gemeinden muss die Städtebauförderung auch zukünftig eine planbare und verlässliche Größe sein. Dabei sollten allerdings die unterschiedlichen Förderzugänge über die Städtebauförderung, Investitionspakte, Sonderförderungen, Modellförderungen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und EU-Strukturfonds klarer und transparenter gestaltet werden.

10. Leipzig-Charta als Kompass einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Städtebauförderung

Insbesondere die Inhalte und Verfahrensprinzipien der Leipzig-Charta und ihre geplante Fortschreibung für eine nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung sind als Leitgedanken für die künftige Städtebauförderung zentral. Dazu gehört die thematische Integration und Zusammenführung der verschiedenen sozialen, ökologischen und ökonomischen Fragestellungen, die Integration und Bündelung der verschiedenen Instrumente, Ressourcen und Akteure sowie ein räumliches Integrationsverständnis für eine stadträumlich ausgleichende und gerechte Stadtentwicklung. Diesbezüglich wird künftig eine noch bessere Abstimmung und Koordinierung dieser verschiedenen Integrationsaufgaben nötig sein, die es in den Kommunen zu fördern gilt.