



WOZU STÄDTEBAUFÖRDERUNG?

22.06.2011 Fachinformation

Die Kürzung der Städtebauförderung ist ein gravierender Fehler. Die investiven Effekte des Programms liegen ebenso auf der Hand wie die Bedeutung für die Erneuerung der Städte. Die Städtebauförderung war ein Quantensprung im Grundverständnis demokratischer Stadtentwicklung. Diese Erfolge zu vergessen, könnte verhängnisvoll sein. Dr. Bernd Hunger vom GdW wirft einen Blick zurück. Warum ist die Städtebauförderung "erfunden" worden? Nach der Behebung der Wohnungsnot der Nachkriegszeit wurde es in den 1960er Jahren immer zwingender, sich der Entwicklung der Städte in ihrem städtebaulichen Zusammenhang zu widmen. Politik und Planung mussten auf die Kritik an der "Unwirtlichkeit der Städte" reagieren, die – zunächst von Sozialwissenschaftlern wie Alexander Mitscherlich und Hans-Paul Bahrdt vorgetragen – immer mehr auch von den Bürgern artikuliert wurde. Die Kritik zielte in zwei Richtungen: Zum einen wurde die Monotonie eines Städtebaus kritisiert, der wenig gestalterische Einprägsamkeit entwickelte und gleichzeitig die vorhandene historische Innenstadt überformte beziehungsweise vernachlässigte. Zum anderen regte sich der Unmut gegenüber einer "Gottvater-Planung", die bauliche Tatsachen schuf, ohne die Bürgerschaft hinreichend einzubeziehen. Die Politik war gefordert, ein Instrumentarium zu schaffen, das beiden Kritiken gerecht wurde, nämlich sensibel im städtebaulichen Kontext der vorhandenen Stadt und demokratisch zu bauen. Nach mehrjährigen Experimenten wurde 1971 die Städtebauförderung, die diese Ansprüche erfüllen sollte, bundesweit als Rechts- und Fördersystem eingeführt. Mit einer Kombination neuer Rechtsmittel (Städtebauförderungsgesetz) und Förderprinzipien (Verwaltungsvereinbarungen) ging es darum, anstelle einzelner, mehr oder weniger abgestimmter baulicher Vorhaben zur ganzheitlichen Erneuerung beziehungsweise Entwicklung ganzer Stadtbereiche zu kommen. Wie hat sich die Städtebauförderung entwickelt? War der Beginn der 1970er Jahre vor allem in den Großstädten noch von Flächenabrissen geprägt, so bildeten städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einen frühzeitigen Schwerpunkt der Städtebauförderung. Verstärkt durch die mit dem Denkmalschutzjahr 1975 einhergehende Wertschätzung der vorhandenen Stadt wurde die Erneuerung vernachlässigter Stadtbereiche in Angriff genommen. Es handelte sich zumeist um Altstadtkerne oder Bereiche der Gründerzeitbebauung, die durch Substanzschwächen (zum Beispiel Verfall von Gebäuden) oder Funktionsschwächen (zum Beispiel Verlust von Einkaufsfunktionen, schlechte verkehrliche Anbindung) gekennzeichnet waren. Gebiete wie Berlin-Kreuzberg wurden zu Vorbildern einer Auffassung von Stadterneuerung, die behutsam mit den vorhandenen Menschen und Bauten umging. Aber auch Reaktionen der Bürgerschaft auf Flächenabrisse in kleineren Städten, wie Itzehoe, bewirkten ein Umdenken. Die Städtebauförderung bot das für die behutsame Stadterneuerung geeignete flexible Instrumentarium, das nicht nur in größeren Städten, sondern auch für vielfältigste Erneuerungsaufgaben in kleinen Städten und Dörfern eingesetzt wurde. In den 1980er Jahren wurden auch jene Großsiedlungen der 1960er Jahre Gegenstand der Förderung, in denen sich einseitige Bewohnerstrukturen herausgebildet hatten und für die die Gefahr der sozialen Stigmatisierung bestand. Bis heute wird das Instrumentarium auch eingesetzt für brachgefallene Verkehrs-, Militär- oder Industrieflächen, die für neue Nutzungen zu revitalisieren sind. Einen Bedeutungsschub erfuhr die Städtebauförderung infolge der Deutschen Einheit, da der Verfall der Innenstädte der DDR ein zentraler Anlass für den Unmut der Bürger über die politischen Zustände war. Das Leitbild der behutsamen Stadterneuerung "kaputte Stadt retten" – in Berlin formuliert – fand zuerst in Leipzig, dann in immer mehr Städten der DDR, großen Widerhall. Der Programmteil Städtebaulicher Denkmalschutz Ost ergänzte die Programmpalette in den neuen Ländern und kam vor allem den historischen Altstadtkernen zugute. Die Erneuerung der täglich erlebten eigenen Stadt- und Wohnumwelt war von immenser Bedeutung, um den Menschen in Zeiten eines

gravierenden, jeden persönlich betreffenden gesellschaftlichen Umbruchs Vertrauen in die Zukunft zu vermitteln. Mitte der 1990er Jahre wurde die Zunahme sozialer Polarisierungsprozesse in benachteiligten Stadtquartieren immer stärker wahrgenommen. Nicht zuletzt der GdW machte mit der Studie "Überforderte Nachbarschaften" auf Probleme aufmerksam, die den sozialen Zusammenhalt unter den betroffenen Menschen bedrohten, das wirtschaftliche Handeln und den sozialen Versorgungsauftrag der Wohnungsunternehmen gefährdeten. Das 1999 als Teilprogramm der Städtebauförderung eingeführte Programm "Soziale Stadt" bewährt sich bei der sozialen Stabilisierung benachteiligter Stadtquartiere. Als besonders erfolgreich erwies sich das Zusammenspiel von investiven und nichtinvestiven Maßnahmen. Der integrative Ansatz des neuen Programms war ein Qualitätssprung im Verständnis ganzheitlicher Stadterneuerung: Er regte die Bündelung von Mitteln aus den Sozial- und Wirtschaftsressorts mit der Städtebauförderung an. Im Rückblick erweist sich vor allem die Bündelung von Maßnahmen der baulichen Erneuerung, der Bildung, der Integration und der Arbeitsplatzschaffung als nachhaltiger Erfolgsfaktor. Wohnungsleerstände in den schrumpfenden Städten der neuen Länder machten zu Beginn des neuen Jahrhunderts auf eine neue Qualität der notwendigen Stadtentwicklung aufmerksam. Auch in Kommunen der alten Länder machten vor allem demografische und wirtschaftliche Strukturveränderungen deutlich, dass es nicht mehr nur um behutsame Rekonstruktion und Weiterentwicklung geht. Die Programme Stadtumbau Ost und West versetzten die Kommunen in die Lage, sich frühzeitig auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen. Fördermittel können unter anderem eingesetzt werden für die Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestandes sowie für den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude, Gebäudeteile oder der dazugehörenden Infrastruktur. Generell setzte sich – auch über die Maßnahmen des Stadtumbau hinaus – die Auffassung durch, dass im Interesse der Innenentwicklung der Städte die räumliche Lenkungswirkung der Förderung im Wohnungs- und Städtebau zu verstärken sei. Dem dienten zwei Maßnahmen: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte wurden als Grundlage der Förderung verbindlich eingefordert, nach der Maßgabe: keine Förderung ohne plausible Begründung aus dem Gesamtstädtischen Zusammenhang heraus. Ursprünglich ohne räumliche Lenkungswirkung entwickelte Fördermöglichkeiten wurden mit den Gebietskulissen der Städtebauförderung verknüpft. Die Föderalismusreform 2006 bestätigte die Städtebauförderung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen und verknüpfte sie mit Auflagen: Befristung, degressive finanzielle Ausstattung und Evaluation der Programme. Gleichzeitig wurde der neue Politikansatz einer nationalen Stadtentwicklungspolitik ausgearbeitet, der auf ein neues Niveau integrativen Handelns zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung ausgerichtet war. In noch deutlicherer Form als bislang wurde die Städtebauförderung als Programm der Strukturpolitik bestätigt und dadurch aufgewertet, dass sie als Leitprogramm der nationalen Stadtentwicklungspolitik und zentrales Element einer nachhaltigen Stadtentwicklung anerkannt und entsprechend finanziell ausgestattet wurde. Deutschland folgte damit einer europäischen Entwicklung, die unter anderem in den integrativen Konzepten der URBAN-Programme der EU ihren Ausdruck fand. Die Städtebauförderung war das adäquate nationale Programm, mit dem die Kofinanzierungsmittel der EU eingeworben werden konnten. Das verlieh ihr zusätzlich Attraktivität. Mit dem Bedeutungsgewinn der Städtebauförderung ging eine Vergrößerung ihrer Programmvelfalt einher: Im Jahre 2008 wurde das Programm "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren" eingeführt mit dem Ziel, die Innenentwicklung der Städte durch die Aufwertung ihrer zentralen Bereiche zu stärken. Im Jahre 2009 wurde das Programm "Städtebaulicher Denkmalschutz" Ost durch einen Programmteil West ergänzt, wie einige Jahre zuvor beim Stadtumbau geschehen. Die jüngste Erweiterung der Programmpalette erfolgte 2010 mit dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden", das auf eine noch stärkere Förderung im ländlichen Raum zielt. Die jüngsten Sparbeschlüsse der Bundesregierung stellen eine unverständliche finanzpolitische Abkehr von der Position dar, dass nachhaltige Stadtentwicklung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und den sozialen Zusammenhalt an Bedeutung gewinnt. Einer Position, die bislang von allen im Bundestag vertretenen Parteien geteilt wurde und die Deutschland in der EU im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 offensiv propagiert hat. Resümee Die unverhältnismäßige Kürzung der Städtebauförderung deutet darauf hin, dass im politischen Raum kein Konsens mehr über deren gesellschaftspolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung besteht. Ihre Funktion als Investitionsprogramm, als Instrument staatlicher Strukturpolitik ist ebenso wie ihre Bedeutung für die städtische Zivilgesellschaft offenbar nicht bei allen Akteuren quer durch die im Bundestag vertretenen politischen Parteien hinreichend bekannt, beziehungsweise anerkannt. Oder ist sie, als über vier Jahrzehnte gewachsene Selbstverständlichkeit, in Vergessenheit

geraten? Die Städtebauförderung hat sich zu einem der wichtigsten strukturpolitischen Instrumente entwickelt. Der größte Teil der Förderung kommt den Mittel- und Kleinstädten zugute und stärkt damit die ausgewogene Struktur Deutschlands. Sie wirkt unmittelbar lokal, die Bauaufträge kommen nahezu ausschließlich Unternehmen, Handwerk und ihren Beschäftigten in den betroffenen Gemeinden und ihrem Umland zugute. Ihr Beitrag zur Förderung der Zivilgesellschaft und zur Integration ist unverzichtbar. Was sind die Besonderheiten der Städtebauförderung? Der Grund für die Attraktivität der Städtebauförderung über 40 Jahre hinweg besteht darin, dass sie einem lernfähigen Verfahren folgt, dessen inhaltliche Ziele flexibel an veränderte gesellschaftliche Anforderungen anpassbar sind und dessen ortskonkrete Gestaltung in der Hand der beteiligten Akteure liegt. Räumliche Lenkungswirkung Die Mittelverteilung erfolgt nicht stadtweit, sondern konzentriert sich auf begrenzte, durch die Kommunen nach eingehenden Untersuchungen festgelegte Stadtbereiche (Fördergebiete). Ein oft beklagtes Problem anderer Formen staatlicher Förderung, nämlich die Fehlallokation von Investitionen mit der Folge ausufernden Flächenverbrauchs am Rande der Kommunen, wird durch die Städtebauförderung nahezu vollständig ausgeschlossen. Einbeziehung vieler Akteure In die Vorbereitung der Erneuerung werden die im zu fördernden Gebiet ansässigen beziehungsweise tätigen Bürger, Eigentümer, Firmen und Gewerbetreibenden einbezogen: Öffentlichkeitsarbeit, Stadtmarketing, Stadtteilmanagement und dialogorientierte Planung dienen dazu, Einvernehmen über notwendige Maßnahmen zu erzielen, das wechselseitige Verständnis zu fördern, Initiative zu stimulieren und private Mittel zu akquirieren. Die Städtebauförderung "passte" damit von Anfang an zu einem Ende der 1960er Jahre entstandenen und in den 1970er Jahren konkretisierten Staatsverständnis, in dem die Bürgerinnen und Bürger größere Mitspracherechte einforderten und erhielten. Zusammenspiel von öffentlicher Förderung und privaten Investitionen Gesucht wird eine Balance zwischen öffentlichem Handeln und privatem Engagement. Mit der Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straße, Platz, Fußgängerbereich, Grünraum, Einrichtungen für Bildung, Versorgung und Betreuung und so weiter) streben die Kommunen die Erneuerung eines zu fördernden Gebietes an. Damit sollen die Eigentümer ermutigt werden, Vertrauen in die Zukunft des Gebietes zu gewinnen und ihre Bestände zu sanieren beziehungsweise zu erneuern. Sie erhalten dafür Zuschüsse oder Darlehen: Die Multiplikatoreffekte, die öffentliche Förderung im privaten Investitionsgeschehen auslösen, werden von keiner anderen Form staatlicher Förderung übertroffen. Zusammenspiel aller Ebenen des Staates mit der Zivilgesellschaft Alle drei Stufen des Staates – Bund, Länder und Kommunen – sind an der Städtebauförderung finanziell beteiligt, in der Regel zu gleichwertigen Anteilen. Damit wird eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Stadtentwicklung betont und ein kollektiver Lernprozess initiiert, der alle Hierarchie-Ebenen des Staates einschließt und mit den Initiativen der Zivilgesellschaft verbindet. Keine Mitnahmeeffekte Die Städtebauförderung verhindert Mitnahmeeffekte – ein typisches Problem von Förderprogrammen – durch einen dreifachen Filter. Erstens begrenzt die Auswahl eines Fördergebietes die potenzielle Förderkulisse. Zweitens begründet sich jede Einzelmaßnahme – sei es die Sanierung oder der Abriss eines Hauses, die Schaffung eines Grünzuges oder die Anlage eines neuen Stadtplatzes – aus dem Bezug zu den Sanierungsbeziehungsweise Entwicklungszielen des gesamten Gebietes. Drittens werden Zuschüsse nur für den unrentierlichen Teil privater Investitionen gewährt.