

AKTUELLE UND KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STADTENTWICKLUNG UND IHRE FÖRDERUNG: DIAGNOSE, BEWERTUNG, VORSCHLÄGE FÜR NEUE FÖRDERANSÄTZE.

Abschlussbericht des Expertenkreises "Stadtentwicklung".

Frankfurt am Main, November 2006



BulwienGesa AG
research • analyse • consulting



Deutscher Verband
für Wohnungswesen,
Städtebau und
Raumordnung e. V.

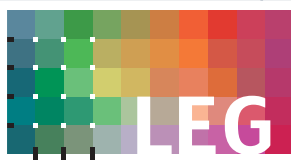
LANDESHAUPTSTADT **SCHWERIN**



GESELLSCHAFT FÜR
IMMOBILIEN-
WIRTSCHAFTLICHE
FORSCHUNG E.V.



Haus & Grund®
Eigentümerschutz - Gemeinschaft



Landesentwicklungs-
und Immobiliengesellschaften



Stadt Leipzig



IRS Institut für
Regionaleentwicklung
und Strukturplanung



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund



Herausgeber.

KfW Bankengruppe, Konzernkommunikation
Palmengartenstraße 5-9, 60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0; Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion.

KfW Bankengruppe, Abteilung Volkswirtschaft

Frankfurt am Main, November 2006

Inhaltsverzeichnis.

Kurzfassung	1
1. Motivation und Vorgehensweise des Expertenkreises	8
2. Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung in Deutschland	10
2.1. Bevölkerungsentwicklung und Binnenwanderung	11
2.2. Herausforderungen aus der Bevölkerungsentwicklung und den Binnenwanderungen.....	17
2.3. Schwierigere wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen.....	20
2.4. Finanzielle Situation der Städte und Gemeinden und kommunale Investitionen....	23
2.5. Fazit.....	25
3. Bewertung des bestehenden Förderangebotes für die Stadtentwicklung	27
3.1. Inwieweit ist die Förderung auf die bestehenden Herausforderungen zugeschnitten?	27
3.2. Inwieweit ist die Förderung quantitativ ausreichend?	32
3.3. Inwieweit unterstützt die Förderung eine integrierte Stadtentwicklung?.....	34
3.4. Wie transparent, einfach und effizient ist die Förderlandschaft?	38
4. Vorschläge zur Ergänzung und Verbesserung der Förderung der Stadtentwicklung.....	40
Anhang: Teilnehmer des Expertenkreises Stadtentwicklung	50

Kurzfassung.*Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung in Deutschland*

Das Thema Stadtentwicklung hat in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen und es ist abzusehen, dass es in den nächsten Jahren und Jahrzehnten weiter an Bedeutung gewinnen wird. Die gewachsene Zahl von Städten und Stadtteilen mit erheblichen Bevölkerungsverlusten, die gestiegenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme und die hohe Arbeitslosigkeit haben den Handlungs- und Investitionsbedarf in der Stadtentwicklung nachhaltig gesteigert. Zu den neuen Herausforderungen zählen die Aufwertung von Städten und Stadtteilen als Wohn- und Gewerbestandorte, der Rückbau und die Umnutzung von überschüssigen Wohn- und Gewerbeimmobilien sowie von Überkapazitäten in der Infrastruktur, die Neunutzung der durch Rückbau frei werdenden Flächen und die Aufwertung der verbleibenden Gebäudebestände. Die Bevölkerungsprognosen lassen für die nächsten Jahre und Jahrzehnte ein weiteres Ansteigen des mit „Stadtschrumpfung“ und Alterung verbundenen Handlungs- und Investitionsbedarfes erwarten.

Vor allem in Städten und Stadtteilen mit wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen haben die Herausforderungen in der Stadtentwicklung deutlich zugenommen. In den neuen Bundesländern sind sowohl die Anzahl der betroffenen Städte als auch der Handlungsbedarf noch immer erheblich größer als in den alten Bundesländern. Die Perspektiven für die demographische Entwicklung lassen jedoch erwarten, dass es in den nächsten Jahrzehnten auch in den alten Bundesländern eine zunehmende Anzahl von „schrumpfenden“ Städten und Stadtteilen geben wird und dass die damit einhergehenden regionalen Bevölkerungsrückgänge und Wanderungsbewegungen im Durchschnitt deutlich stärker ausfallen werden als bisher. Für die Stadtentwicklung wird das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung daher zur Normalität werden. Bis zum Jahr 2020 wird etwa die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland in schrumpfenden Landkreisen und kreisfreien Städten leben. Die regionale Differenzierung in der Bevölkerungsentwicklung, die Diskrepanz zwischen schrumpfenden und wachsenden Regionen wird sich damit weiter verstärken. Für die Stadtentwicklungspolitik bedeutet dies, dass bei der Analyse der Bevölkerungsentwicklung und anderer für die Stadtentwicklung bedeutsamer Rahmenbedingungen, eine regional differenzierte Betrachtung auf Basis geeigneter räumlicher Kategorisierungen in Zukunft noch wichtiger wird.

Die Abwanderung von Einwohnern ist zumeist darauf zurück zu führen, dass andernorts ein besseres Arbeitsplatzangebot und höhere Verdienstmöglichkeiten oder attraktivere Wohnbedingungen geboten werden. Sie ist damit im Wesentlichen Folge eines Standortwettbewerbs, der sich in Zukunft weiter intensivieren wird. Soll die Regenerationsfähigkeit und wirt-

schaftliche Leistungsfähigkeit von Städten erhalten bleiben, werden sie sich bemühen müssen, einerseits für junge Menschen, insbesondere junge Familien, attraktiv zu sein und andererseits ihre Attraktivität als Gewerbestandorte zu stärken. Gleichzeitig müssen sie sich auf die Alterung der Gesellschaft einstellen und das Angebot an kommunaler Infrastruktur und kommunalen Leistungen für ältere Menschen an den wachsenden Bedarf anpassen.

Im Gegensatz zu den steigenden Herausforderungen haben Städte und Gemeinden aufgrund der erheblichen Konsolidierungszwänge ihre Investitionen seit Jahren verringert. Seit dem Jahr 2003 waren ihre Investitionen insgesamt geringer als ihre Abschreibungen. Das Infrastrukturvermögen der Städte und Gemeinden hat somit an Substanz verloren. Damit ist eine kritische Grenze erreicht. Auch der Vergleich mit den anderen Staaten der EU lässt einen erheblichen Investitionsrückstand erkennen. Bei den gewerblichen Investitionen und im Wohnungsbau ist im internationalen Vergleich ebenfalls ein Rückstand vorhanden. Diese Entwicklung ist alarmierend, denn eine Vernachlässigung der Investitionen in die kommunale Infrastruktur und in die Stadtentwicklung gefährdet die Qualität deutscher Städte und Gemeinden als Wohn- und Gewerbestandorte und lässt auf Dauer eine Verschlechterung ihrer Position im internationalen Standortwettbewerb befürchten.

Bewertung des bestehenden Förderangebotes für die Stadtentwicklung

Die Städtebauförderung von Bund, Ländern und EU sowie die ergänzenden Förderprogramme sind so ausgestaltet, dass für alle wesentlichen Bedarfe des Städtebaus und der Stadtentwicklung ein finanzielles Förderangebot vorhanden ist. Der Expertenkreis sieht jedoch die Notwendigkeit, in manchen Bereichen neue Akzente zu setzen und eine zielgerechte Umsetzung der Förderangebote zu sichern.

Um die gestiegenen Anforderungen in der Stadtentwicklung bewältigen zu können, sollte eine integrierte Stadtentwicklung angestrebt werden. Diese erfordert integrierte Stadtentwicklungskonzepte unter Beteiligung aller maßgeblichen kommunalen, gewerblichen und privaten Akteure. Insbesondere in Städten mit schwierigen wohnungsmarktbezogenen Problemkonstellationen sind ergänzend dazu wohnungswirtschaftliche Konzepte notwendig. Die Umsetzung dieser Konzepte sollte auf der Basis langfristiger verbindlicher Vereinbarungen und Verträge zwischen allen maßgeblichen kommunalen und privaten Akteuren sowie wohnungswirtschaftlicher Konzepte und Stadtentwicklungskonzepte in der Region erfolgen. Die Konzepte sollten auch mit den benachbarten Städten und Gemeinden abgestimmt und wo sinnvoll in Kooperation mit ihnen umgesetzt werden. Um auf veränderte Rahmenbedingungen und Fehlentwicklungen frühzeitig reagieren zu können, ist ein kontinuierliches Monitoring der Stadtentwicklung und eine Fortschreibung der Konzepte erforderlich.

Das Ziel einer integrierten Stadtentwicklung sollte durch ein integriertes Förderangebot unterstützt werden, das eine Bündelung der Fördermittel unterschiedlicher Ressorts (Städtebau, Wohnen, Soziales, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildung, Verkehr, Umwelt) für die Belange der Stadtentwicklung fallweise ermöglicht. Als beispielhaft ist hier die EU-Förderung (Urban) anzusehen. Angesichts des gedämpften Wirtschaftswachstums in Deutschland sollten nach Auffassung des Expertenkreises verstärkt Investitionen und Maßnahmen zur Stärkung von Wachstumspolen bzw. –zentren unterstützt werden.

Angebracht wäre zudem eine stärkere Berücksichtigung der städtischen Dimension bei Politikformulierungen auf allen föderalen Ebenen. Förderprogramme und steuerliche Fördermaßnahmen, die räumliche Wirkung entfalten, sollten vor ihrer Umsetzung grundsätzlich auf die Möglichkeit von Fehlentwicklungen auf Ebene der Städte und Gemeinden evaluiert und bei ihrer Umsetzung durch ein geeignetes Monitoring begleitet werden.

Auch „weiche“ Investitionen (= nichtinvestive Maßnahmen), z. B. zur Prozesssteuerung, Quartiersentwicklung, Netzwerkbildung oder für Imagekampagnen, sollten stärker mit der Städtebauförderung verknüpft und gefördert werden. Derartige Maßnahmen sind für die Stadtentwicklung von zentraler Bedeutung und ihre finanzielle Unterstützung kann manchmal mehr bewirken als die Förderung von Sachinvestitionen. Im Stadtumbau und seiner Förderung sollte zudem der Aufwertung von Wohnquartieren und der Innenstadtentwicklung größere Aufmerksamkeit beigemessen werden.

Vor dem Hintergrund der ausgeprägten Investitionsschwäche, vor allem im öffentlichen Bereich, sollten die für die Stadtentwicklung eingesetzten Finanzierungs- und Investitionsmittel mittelfristig deutlich aufgestockt werden. Um die Investitionsschwäche zu überwinden, sollten verstärkt private Finanzierungs- und Investitionsmittel für die Stadtentwicklung mobilisiert werden. Möglichkeiten hierzu bestehen zum einen in Investitionsanreizen für private und gewerbliche Wohnungseigentümer. Zum anderen kann privates Kapital und Know-how durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und PPP eingebunden werden. Kooperationen von Städten und Gemeinden bei der Innenstadtentwicklung und der Bereitstellung von Infrastruktur sollten verstärkt realisiert werden, um zu einem effizienteren Mitteleinsatz beizutragen.

Nicht wenige Städte können aufgrund der gravierenden Engpässe in ihren Finanzhaushalten die in der Städtebauförderung geforderten Eigenanteile bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben nicht mehr aufbringen. Es sollte daher geprüft werden, ob und inwieweit die Eigenanteile zumindest fallweise reduziert und z. B. über die Einbringung privaten Kapitals wenigstens teilweise ersetzt werden könnten. Bisher ist dies nur sehr begrenzt möglich.

Aufgrund des umfangreichen und insgesamt nur schwer überschaubaren Angebots ist das Beschaffen von Fördermitteln für die beteiligten Akteure mit beträchtlichem Suchaufwand verbunden, und es ist nicht gewährleistet, dass tatsächlich die günstigsten Finanzierungsmitel gefunden werden. Auch deshalb sollten eine stärkere Bündelung der Fördermittel für die Zwecke der Stadtentwicklung seitens der Fördergeber, eine Vereinfachung der Antragswege und eine Verschlankung des Berichtswesens angestrebt werden.

Vorschläge zur Ergänzung und Verbesserung der Förderung der Stadtentwicklung

Die deutliche Aufstockung der Finanzmittel für die Städtebauförderung seit Ende der neunziger Jahre und die im Februar dieses Jahres von Bund und KfW Bankengruppe gestartete Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ begrüßt der Expertenkreis vor dem Hintergrund der diagnostizierten Investitionsschwäche ausdrücklich. Ebenso bewertet er die von der Bundesregierung vorgenommene weitere Aufstockung der Städtebaufördermittel als notwendigen Schritt in die richtige Richtung. Angesichts der bestehenden Herausforderungen muss aus Sicht des Expertenkreises dieser Weg fortgesetzt und die Stadtentwicklung als Politikbereich weiter aufgewertet werden. Der Expertenkreis hat auf Grundlage seiner Bewertung des bestehenden Förderangebotes die folgenden konkreten Vorschläge für eine Ergänzung und Verbesserung entwickelt.

Vorschlag 1: Taskforce „Stadtentwicklung“ zur Fördermittelberatung

Um die Komplexität der Mittelbeschaffung für integrierte Stadtentwicklungsvorhaben zu reduzieren und das Politikfeld Stadtentwicklung entsprechend seiner gestiegenen Bedeutung aufzuwerten, wäre die Ideallösung, Stadtentwicklung zu einem eigenständigen Politikfeld zu erklären. Dies würde bedeuten, alle bestehenden stadtentwicklungsrelevanten Ressourcen und Programme in ein umfassendes Stadtentwicklungsprogramm in enger Abstimmung mit allen beteiligten politischen Ebenen zu integrieren. Schon aufgrund des gesetzlich verankerten Ressortprinzips dürfte eine solche Lösung politisch jedoch schwer umsetzbar sein.

Solange die Integration vorhandener Förderangebote für die Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene oder Projektebene erfolgen muss, könnte die Etablierung einer Beratungsinstanz für finanzielle Fragen auf Bundesebene eine sinnvolle Unterstützung bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln bieten. Für eine Pilotphase von 2 Jahren könnte eine Taskforce „Stadtentwicklung“ geschaffen werden, die Städte und andere an komplexen Stadtentwicklungsvorhaben beteiligte private und gewerbliche Akteure als „Vorfeldberatung“ bei der Auswahl geeigneter Fördermittel und bei der Antragstellung hilft. Diese Taskforce würde die bereits bestehenden Beratungsangebote von Sanierungsträgern, kommunalen Ämtern, Planungsbüros etc. in Bezug auf die Einbindung von Fördermitteln in die Finanzierung unterstützen und ergänzen.

Die Taskforce könnte bei erfolgreichem Abschluss der Pilotphase ihr Tätigkeitsspektrum ausweiten. Denkbar wäre z. B. die Übernahme der Antragstellung als Mandatar oder auch die Abrechnung von Projekten. Die Taskforce könnte auch die Bildung von Netzwerken unterstützen, in denen Städte sich über ihre Erfahrungen mit der Finanz- und Fördermittelbeschaffung austauschen und ihr Know-how weitergeben.

Vorschlag 2: Fördermittel-Wettbewerbe

Mit der Auslobung von Wettbewerben um öffentliche Fördermittel sind nicht nur in Deutschland vielfach gute Erfahrungen im Hinblick auf Qualitätssteigerung und Innovationsförderung im Städtebau gesammelt worden. Es wäre aus Sicht des Expertenkreises daher sinnvoll, ein begrenztes Kontingent an Fördermitteln der Städtebauförderung im Rahmen von Wettbewerben zu vergeben. Ein solches Wettbewerbsverfahren sollte regelmäßig wiederholt werden. Wichtig wäre dabei, dass die Wettbewerbe durch eine offensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden.

Vorschlag 3: Vergabe kommunaler Mikrodarlehen

Der Expertenkreis schlägt als Ergänzung der bestehenden Förderangebote die Vergabe von Mikrodarlehen unter der Verantwortung der Städte an Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, Immigranten usw. zur Finanzierung von Existenzgründungen vor. Erfahrungsgemäß haben diese Gruppen einen erschwerten Zugang zu banküblichen Krediten aufgrund mangelnder Sicherheiten, geringer Eigenmittel und hoher Projektrisiken. Da der genannte Personenkreis einer vergleichsweise intensiven Vor-Ort-Betreuung bedarf, sollte auch die finanzielle Unterstützung von Gründerzentren, die sich insbesondere um die Qualifizierung und Betreuung dieses Personenkreises bemühen, förderfähig sein.

Vorschlag 4: Förderung von Alternativen zum Rückbau in den neuen Bundesländern

Durch die Altschuldenhilfe nach § 6 a AHG und die Rückbauförderung im Stadtumbau Ost erhalten Wohnungsunternehmen einen starken Anreiz, die Stabilisierung der lokalen Teilmärkte nur über den Rückbau von Wohnungen voranzubringen. Um die Alternativen nicht zu benachteiligen, sollte geprüft werden, inwieweit Lösungen zur Sicherung oder Verwertung leer stehender Wohnungen sowie die damit verbundenen Aufwertungsmaßnahmen in der Förderung im Stadtumbau Ost stärker berücksichtigt werden können.

Vorschlag 5: Start einer „Investitionsinitiative Städte Stärken“

Um die Investitionsschwäche in der Stadtentwicklung zumindest teilweise zu beheben, schlägt der Expertenkreis eine „Investitionsinitiative Städte Stärken“ vor. Diese Initiative soll-

te sich aus einem „Stadtentwicklungsfonds – Infrastruktur“ und einem „Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“ zusammensetzen.

Der Expertenkreis schlägt vor, aus dem „Stadtentwicklungsfonds-Infrastruktur“ (ähnlich dem Sonderfonds „Wachstumsimpulse“) über einen begrenzten Zeitraum Förderkredite mit einer besonderen Zinspräferenz für Infrastrukturinvestitionen zur Stadtentwicklung zu vergeben. Der „Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“ könnte analog zum „Stadtentwicklungsfonds-Infrastruktur“ über einen begrenzten Zeitraum Förderkredite mit einer besonderen Zinspräferenz vergeben für

- die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen
- den Erwerb bestehender und den Bau neuer Wohnungen zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums
- und Wohnumfeldmaßnahmen.

Um die Durchführung der vorgeschlagenen Initiative einfach und effizient zu gestalten, könnten die Stadtentwicklungsfonds als gesonderte „Förderfenster“ im Rahmen der bestehenden KfW-Programme für kommunale Infrastrukturinvestitionen und wohnungswirtschaftliche Investitionen ausgestaltet werden. Vorrangig sollten Investitionsvorhaben in durch Satzung festgelegten Gebieten der Städtebauförderung und sonstigen durch integrierte Stadtentwicklungs- bzw. Handlungskonzepte festgelegten Gebieten gefördert werden. Brachflächen sollten im Sinne der Stadtreparatur ebenfalls in die Förderung einbezogen werden.

Mittelfristig sieht der Expertenkreis ein entsprechendes Förderangebot als bedarfsgerechte Ergänzung zur bestehenden Städtebauförderung von Bund und Ländern an, die bei angemessener Mittelausstattung und zeitlicher Perspektive die Investitionskraft von Städten und Wohnungsunternehmen nachhaltig stärken und spürbar dazu beitragen könnte, die Investitionsdefizite in der Stadtentwicklung zu beheben. Zur Anreizförderung im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen müssen auch verlorene Zuschüsse unabdingbar weiterhin angeboten werden.

In beiden Fonds sollten auch „weiche“ Investitionen (nichtinvestive Maßnahmen) zur Stadtentwicklung förderfähig sein. Da die zu finanzierenden Kosten bei „weichen“ Investitionen oft geringer sind als bei Sachinvestitionen und zudem keine materiellen Investitionsgüter erstellt werden, die bei einer Kreditfinanzierung als Sicherheiten dienen können, wäre hier eine Förderung über Zuschüsse geeigneter als über Förderkredite.

Vorschlag 6: Integrierter Stadtentwicklungsplan als Fördervoraussetzung

Anzustreben ist, dass in einem absehbaren Zeitraum alle wesentlichen städtebaulichen

Maßnahmen auf Basis integrierter Stadtentwicklungspläne durchgeführt werden, die vorzuziehende Qualitätsanforderungen erfüllen und die private und gewerbliche Wohnungswirtschaft und andere wichtige Akteure einbeziehen. Um den Städten Anreize zu setzen, entsprechende Konzepte zu erarbeiten und allgemeingültige Qualitätsstandards zu erreichen, könnte eine Fördervoraussetzung in den oben vorgeschlagenen Stadtentwicklungsfonds sein, dass die Städte, in denen die Projekte durchgeführt werden, über einen integrierten Stadtentwicklungsplan verfügen, der vorher festgelegte Qualitätsanforderungen erfüllt. Alternativ könnte hierfür ein Förderbonus gewährt werden. Zusätzlich sollte dann vorgegeben werden, dass die Investitionsvorhaben auf Basis verbindlicher Vereinbarungen und Verträge durchgeführt werden. Auf längere Sicht sollte angestrebt werden, dass grundsätzlich alle im Rahmen der Städtebauförderung eingesetzten Fördermittel unter diesen Voraussetzungen vergeben werden. In einem weiteren Schritt sollten dann auch alle anderen für die Stadtentwicklung relevanten Förderprogramme mit den integrierten Stadtentwicklungskonzepten verknüpft werden.

Vorschlag 7: Gleichberechtigter Zugang zur Rückbauförderung in den neuen Bundesländern

Zu den Vorschlägen 1 bis 6 bestand im Expertenkreis Konsens. Aus Sicht der vom GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen vertretenen unternehmerischen Wohnungswirtschaft wäre es zudem als Ergänzung der vorgeschlagenen Maßnahmen angebracht, die Altschuldenhilfe auszuweiten. Durch die Auswahlkriterien zur Gewährung der Altschuldenhilfe nach § 6 a AHG erhalten im Stadtumbau Ost fast nur existenzgefährdete Wohnungsunternehmen einen hinreichenden Anreiz, sich am Rückbau zu beteiligen. Der GdW sieht es daher als erforderlich an, die Altschuldenentlastung allen Wohnungsunternehmen zu gewähren, die durch Rückbau von Wohnungen zur Stabilisierung der lokalen Teilmärkte und zur städtebaulichen Aufwertung von Stadtgebieten beitragen.

1. Motivation und Vorgehensweise des Expertenkreises.

Das Thema Stadtentwicklung hat in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen und es ist abzusehen, dass es in den nächsten Jahren und Jahrzehnten weiter an Bedeutung gewinnen wird. Die wesentlichen Ursachen dafür sind die demographische Entwicklung, Wanderungsbewegungen und die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Städten strukturschwacher Regionen.

Mit den gestiegenen Herausforderungen ist auch neuer Handlungs- und Investitionsbedarf entstanden. Dazu zählen die Anpassung des Gebäudebestandes und der Infrastruktur an veränderte Nachfrage- und Bedarfsstrukturen, Rückbau und Umnutzung von Überkapazitäten in der Infrastruktur und von leer stehenden Wohn- und Büroimmobilien sowie die Eindämmung und Vermeidung von sozialen Brennpunkten. Dem gestiegenen Handlungs- und Investitionsbedarf stehen die Konsolidierungszwänge in sehr vielen Kommunalhaushalten gegenüber, die die Finanzierung notwendiger Investitionen zunehmend erschweren und in den letzten Jahren zu einem deutlichen Rückgang der kommunalen Investitionen geführt haben.

Eine Vernachlässigung der Stadtentwicklung als Handlungs- und Politikfeld hätte jedoch auf Dauer für den Standort Deutschland ernst zu nehmende Konsequenzen. Denn mit einer bedarfsgerechten und zukunftsorientierten Stadtentwicklung werden wichtige Weichen gestellt, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Städte im nationalen und internationalen Standortwettbewerb zu stärken und ihre Qualität als Wohn- und Gewerbestandorte nicht nur zu erhalten, sondern weiter zu erhöhen.

Damit die deutschen Städte die gestiegenen Herausforderungen erfolgreich bewältigen, können haben Bund, Länder, EU und deren Förderinstitute ein Finanzierungs- und Förderangebot geschaffen, das in den letzten Jahren ergänzt, umgestaltet und erheblich aufgestockt wurde. Dieses Instrumentarium muss zunächst erprobt und an neue Anforderungen und Entwicklungen angepasst werden. Es ist immer wieder auf den Prüfstand zu stellen, gerade in Zeiten, in denen Investitionen in die Stärkung des Standorts Deutschland besonders wichtig sind.

Um eine Bewertung des bestehenden Finanzierungs- und Förderangebotes für die Stadtentwicklung vorzunehmen, hat sich auf Initiative der KfW Bankengruppe der Expertenkreis „Stadtentwicklung„ gebildet. Er setzt sich zusammen aus Experten und Entscheidungsträgern aus mehreren Städten, der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, der Landesentwicklungsgesellschaften, deren Spitzenverbänden, der Stadtentwicklungsforschung und der KfW Bankengruppe. Darüber hinaus haben als Gäste Vertreter des Bundesministeriums für Ver-

kehr, Bau und Stadtentwicklung am Expertenkreis teilgenommen. Der Expertenkreis hat sich mit folgenden Fragen auseinander gesetzt:

1. Welche Herausforderungen bestehen derzeit in der Stadtentwicklung in Deutschland, und welche neuen Herausforderungen sind für die Zukunft zu erwarten?
2. Welche Finanzierungs- und Fördermechanismen gibt es derzeit in der Stadtentwicklung?
3. Sind die Finanzierungs- und Fördermechanismen bedarfsgerecht ausgestaltet oder gibt es Verbesserungsbedarf?
4. Wie sollten sie nötigenfalls umgestaltet oder ergänzt werden?

Um die Komplexität der Fragestellungen zu begrenzen, hat sich der Expertenkreis auf die speziellen Instrumente zur finanziellen Förderung der Stadtentwicklung konzentriert und z. B. die Frage nach der Reformbedürftigkeit des allgemeinen kommunalen Finanzausgleichs nicht näher untersucht. Auch andere Aspekte der Stadtentwicklungspolitik, die für die Stadtentwicklung zwar sehr bedeutsam sind, die finanziellen Förderinstrumente jedoch nur indirekt betreffen, wurden zwar in den Diskussionen des Gremiums angesprochen, jedoch im vorliegenden Abschlussbericht ausgeblendet oder nicht vertieft behandelt. Dazu zählen unter anderem:

- Wie können durch die Koordinierung von Stadtentwicklungsplänen und -maßnahmen sowie einer Verbesserung der interkommunalen Kooperation die Effizienz von Stadtentwicklungsmaßnahmen verbessert und Fehlinvestitionen vermieden werden?
- Wie können durch Mitwirkung von Bürgern, Wohnungswirtschaft und gewerblichen Unternehmen an der Stadtentwicklung der Interessenausgleich zwischen den beteiligten Gruppen verbessert, die Effizienz und Akzeptanz von Stadtentwicklungsmaßnahmen erhöht und Fehlinvestitionen vermieden werden?
- Welche Anforderungen sind an eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige Stadtentwicklungspolitik zu stellen?
- Inwieweit könnte eine weitere Neuordnung der Kompetenzen der föderalen Ebenen und der bundesstaatlichen Finanzordnung die Rahmenbedingungen für die Stadtentwicklung zusätzlich verbessern?
- Wie können die Voraussetzungen für die Integration von ausländischen und deutschstämmigen Zuwanderern noch weiter verbessert werden?

Die Ergebnisse, zu denen der Expertenkreis bei seiner Analyse der Finanzierungs- und Fördermechanismen in der Stadtentwicklung gelangt ist, mündeten in einen Bericht mit Handlungsempfehlungen für die politischen Entscheidungsträger. Dieser Bericht liegt hiermit vor.

2. Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung in Deutschland.

Für die Beurteilung, ob das Förderangebot für die Stadtentwicklung angemessen ist, muss seine bedarfsgerechte Ausgestaltung als wesentliches Kriterium herangezogen werden. Es wird daher zunächst ein Überblick gegeben, worin die gegenwärtigen und für die Zukunft zu erwartenden Herausforderungen für die Stadtentwicklung bestehen und daran anknüpfend im nachfolgenden Kapitel das Förderangebot bewertet.

Die gegenwärtigen und sich für die Zukunft abzeichnenden Rahmenbedingungen und Handlungserfordernisse für die Stadtentwicklung sind in zahlreichen Untersuchungen und Veröffentlichungen bereits eingehend behandelt worden. Der Analyseteil dieses Berichts greift auf die Ergebnisse vorhandener Untersuchungen zurück und beschränkt sich auf die Darlegung der wesentlichen Erkenntnisse, die für die Zielsetzung dieses Berichts relevant sind.

Die Analysen zeigen, dass vor allem in Städten und Stadtteilen mit wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen die Herausforderungen in der Stadtentwicklung deutlich zugenommen haben. Davon sind Städte sowohl in den alten Bundesländern als auch in den neuen Bundesländern betroffen. In den neuen Bundesländern sind sowohl die Anzahl der betroffenen Städte als auch der Handlungsbedarf noch immer erheblich größer. Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den letzten 15 Jahren in den ostdeutschen Bundesländern die Erneuerung der Wohnungsbestände, die Modernisierung der städtischen Infrastrukturen und die damit verbundene Erschließung der Innenstädte als Gewerbestandorte beachtliche Fortschritte gemacht haben. Die erreichten Verbesserungen haben die Wohn- und Lebensqualität nicht nur im Großraum der Hauptstadt Berlin, sondern auch in vielen anderen Stadtregionen wie Dresden, Erfurt, Jena, Leipzig und Rostock derart gesteigert, dass sie den Vergleich im nationalen und internationalen Standortwettbewerb schon heute nicht mehr zu scheuen brauchen. Die massive Abwanderung von Bevölkerung nach Westdeutschland resultiert aus dem Mangel an Arbeitsplätzen und der Tatsache, dass der Umbau der ostdeutschen Städte, weg von den staatlichen Vorgaben der DDR-Zeit, hin zu den Bedürfnissen der Bewohner und den Anforderungen wettbewerbsfähiger, marktwirtschaftlicher Strukturen noch nicht abgeschlossen ist.

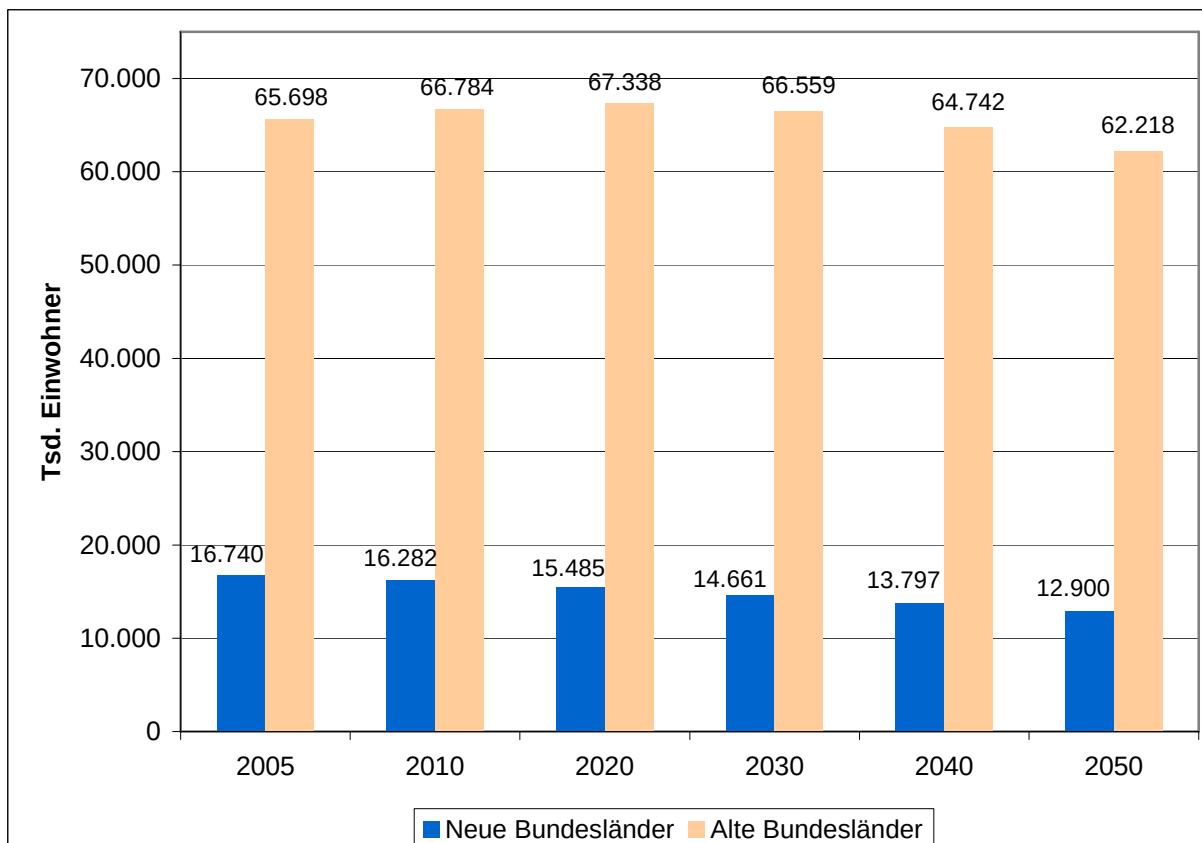
Die Perspektiven für die demographische Entwicklung lassen erwarten, dass es in den nächsten Jahrzehnten auch in den alten Bundesländern eine zunehmende Anzahl von „schrumpfenden“ Städten und Stadtteilen geben wird und dass die damit einhergehenden regionalen Bevölkerungsrückgänge und Wanderungsbewegungen im Durchschnitt deutlich stärker ausfallen werden als bisher. Damit werden viele der Erfahrungen, die ostdeutsche Städte bereits heute machen und gemacht haben, sowohl in Bezug auf die Handlungserfor-

dernisse als auch die geeigneten Lösungsansätze auf westdeutsche Städte übertragen werden können.

2.1. Bevölkerungsentwicklung und Binnenwanderung.

Die Bevölkerungsentwicklung hat einen substanziellen Einfluss auf die Erfordernisse zur Stadtentwicklung. Bis in die neunziger Jahre war die Stadtentwicklungspolitik vorwiegend auf Bevölkerungswachstum ausgerichtet. Seitdem hat die Anzahl schrumpfender Städte und Stadtteile deutlich zugenommen. Das machte eine Umorientierung in der Stadtentwicklungspolitik notwendig, die dem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung Rechnung trägt. Die Herausforderungen, die sich daraus ergeben, betreffen sowohl große als auch kleine und mittlere Städte. Die Bevölkerungstrends lassen sich wie folgt skizzieren:

- Das Bevölkerungswachstum in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verlangsamt. Von 1993 bis 2003 war die Zuwachsrate mit 1,7 % nicht einmal mehr halb so hoch wie im Jahrzehnt davor. Ab dem Jahr 2012 kann mit einem Rückgang der Bevölkerung gerechnet werden. Bis zum Jahr 2050 könnte die Bevölkerung von heute 82,5 Mio. auf dann 75,1 Mio. Einwohner absinken (mittlere Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes).
- Während in den alten Bundesländern (ohne Berlin) die Bevölkerung von 1990 bis 2003 um 7 % anstieg, ist sie in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) um 7 % gesunken. In den alten Bundesländern wird die Bevölkerung in den nächsten 15 Jahren voraussichtlich noch steigen, in den neuen Bundesländern wird sich der Rückgang unvermindert fortsetzen (Grafik 1: Bevölkerungsentwicklung in den alten und den neuen Bundesländern bis 2050).



* Neue Bundesländer inkl. Berlin.

Datenquellen: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 19. Juli 2006 sowie 10. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes, Variante 5.

Grafik 1: Bevölkerungsentwicklung in den alten und den neuen Bundesländern* bis 2050

- Auf kleinräumlicher Ebene gibt es ebenfalls große regionale Divergenzen. So ist von 1992 bis 2002 in Deutschland in gut einem Sechstel der Landkreise und kreisfreien Städte die Zahl der Einwohner um mehr als 5 % gesunken, in mehr als einem Drittel dagegen um mehr als 5 % gestiegen. Insbesondere Kernstädte haben Bevölkerung verloren. Bevölkerungsgewinner waren vorwiegend verdichtete Umlandkreise. Auch im Großteil der ländlichen Kreise hat die Bevölkerung zugenommen. Die Entwicklung verlief aber innerhalb der Kreistypen keineswegs homogen. In jeder Kategorie gab es Bevölkerungsgewinner und -verlierer. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern verlief deutlich anders als in den alten Bundesländern. In den neuen Bundesländern hat sich die Bevölkerung, außer im engeren Umland von Berlin, nahezu flächendeckend verringert. In den alten Bundesländern konzentrierte sich der Rückgang dagegen auf wirtschaftlich strukturschwache Regionen.

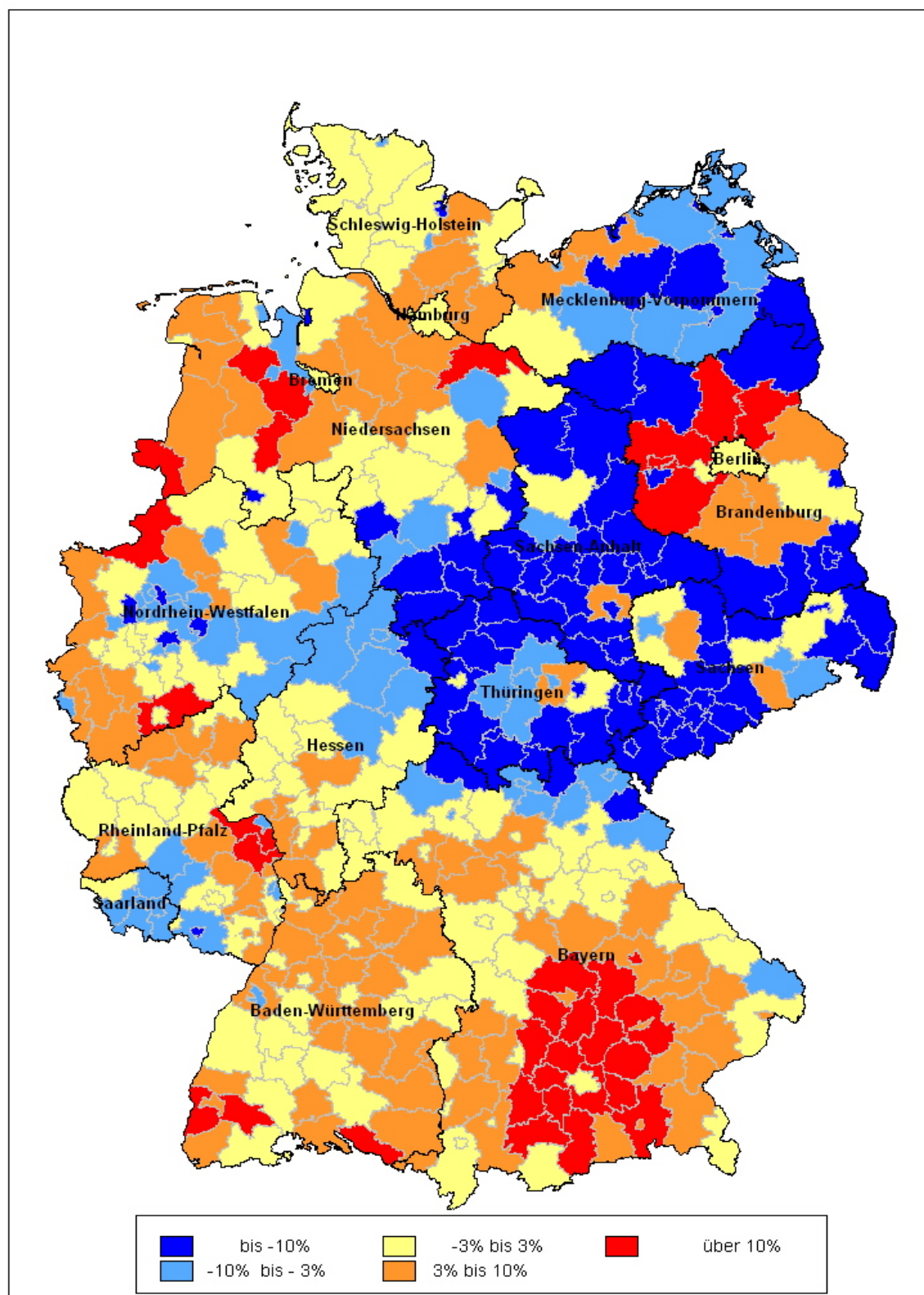
Bis zum Jahr 2020 ist auch in den alten Bundesländern für die Mehrzahl der Landkreise und kreisfreien Städte ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten, der zumeist jedoch moderat sein wird. In den neuen Bundesländern wird sich der Bevölkerungsrückgang vielerorts deutlich abschwächen und es wird auch zunehmend Kreise und kreisfreie Städte mit sta-

biler oder wachsender Einwohnerzahl geben. Diese Stabilitäts- und Wachstumsinseln werden sich auf die suburbanen Räume großer Städte konzentrieren.

Auch in Zukunft wird der Großteil der Kernstädte in Deutschland sich bei den prognostizierten Trends zur Bevölkerungsentwicklung und zu den Wanderungsbewegungen auf schrumpfende Einwohnerzahlen einstellen müssen. Verdichtete Umlandkreise und ländliche Kreise werden zwar noch überwiegend Bevölkerungsgewinne verzeichnen können; aber der Anteil schrumpfender Kreise wird auch in diesen Kreistypen zunehmen. Die regionale Differenzierung in der Bevölkerungsentwicklung, die Diskrepanz zwischen schrumpfenden und wachsenden Regionen wird sich damit weiter verstärken (Grafik 2: Veränderung der Bevölkerungszahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und kreisfreien Städten). Für die Stadtentwicklungspolitik bedeutet dies, dass bei der Analyse der Bevölkerungsentwicklung und anderer für die Stadtentwicklung bedeutsamer Rahmenbedingungen eine regional differenzierte Betrachtung auf Basis geeigneter räumlicher Kategorisierungen in Zukunft noch wichtiger wird.

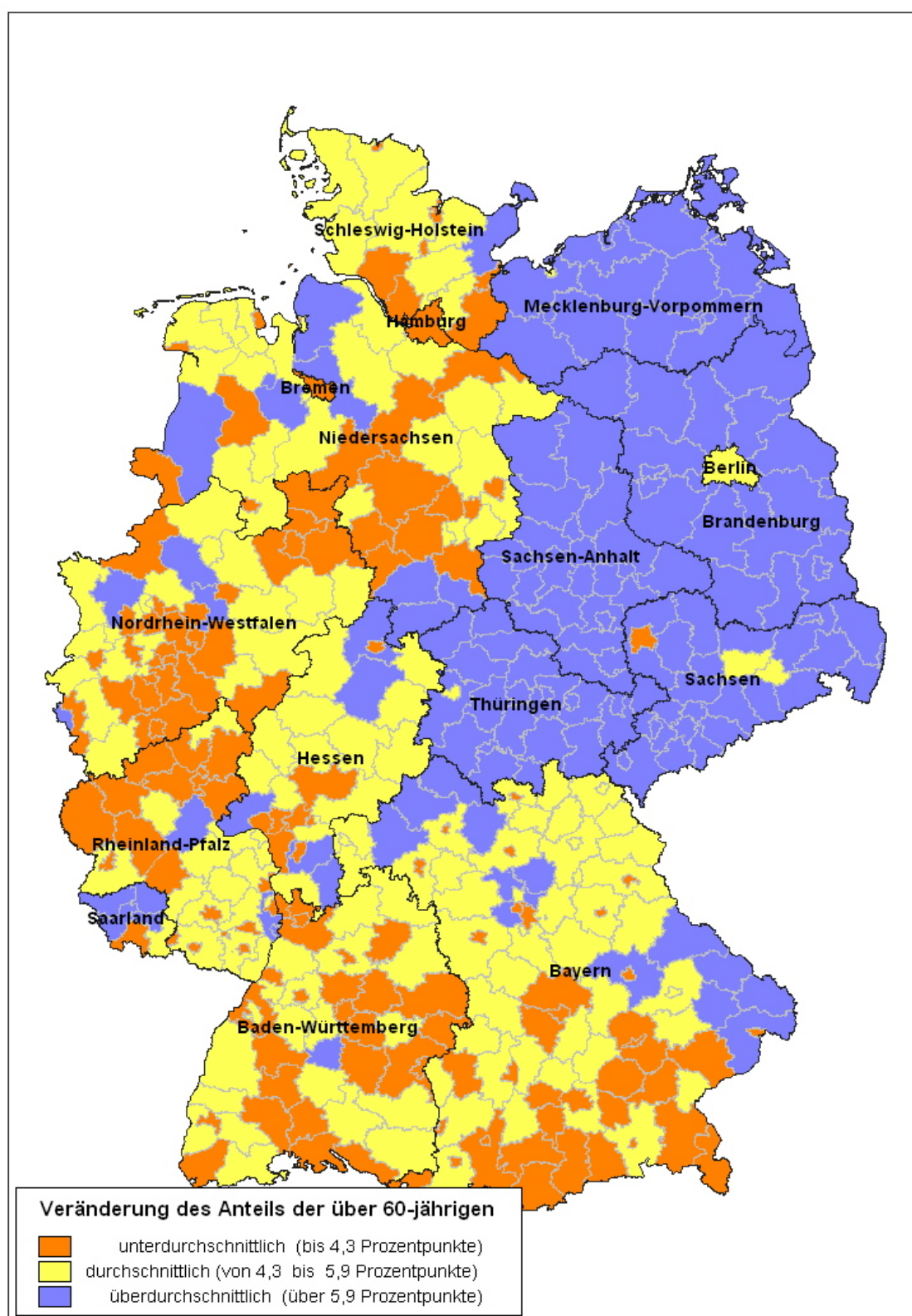
- Innerhalb von Städten kommen vielfach ebenfalls sehr unterschiedliche demographische Entwicklungen vor. Schon heute gibt es in vielen Städten prosperierende Stadtteile, die Bevölkerungsgewinne verzeichnen, während andere an Bevölkerung verlieren.
- Auch die Alterung der Bevölkerung wird weiteren Handlungsbedarf in der Stadtentwicklung mit sich bringen. Der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung wird bis zum Jahr 2050 voraussichtlich von heute 17 % auf dann 30 % zunehmen. Diese Alterung wird darauf zurückzuführen sein, dass die Zahl der Menschen in den Jahrgängen ab 65 aufwärts deutlich zunehmen und die Zahl der Menschen in den jüngeren Jahrgängen deutlich abnehmen wird. Diese gegenläufige Entwicklung – Abnahme der jüngeren, Zunahme der älteren Bevölkerung – ist schon jetzt in den neuen Bundesländern weit verbreitet und wird sich dort fortsetzen. Hierzu wird die anhaltende Abwanderung junger Menschen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit wesentlich beitragen. Aber auch in vielen westlichen, eher ländlich geprägten oder strukturschwachen Regionen ist die Alterung der Bevölkerung ein prägendes Phänomen. Ebenso wie für das Phänomen Schrumpfung gilt, dass auf kleinräumlicher Ebene erhebliche Divergenzen auftreten werden (Grafik 3: Veränderung des Bevölkerungsanteils der über 60-jährigen von 2002 bis 2020 in Landkreisen und Kreisfreien Städten).
- Zusätzlicher Handlungsbedarf in der Stadtentwicklung ist auch durch die Internationalisierung der Bevölkerung zu erwarten. Bereits in den neunziger Jahren war die Ausweitung der Bevölkerung in Deutschland aufgrund der niedrigen Geburtenrate nur noch durch Wanderungsgewinne aus dem Ausland möglich. Ende 2005 lebten 6,8 Mio. Aus-

länder in Deutschland. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug 8 %. Das Statistische Bundesamt geht in seinem mittleren Bevölkerungsszenario bis 2050 von einem jahresdurchschnittlichen Zuwanderungsgewinn von 200.000 Personen aus. Die Zuwanderer siedeln sich vorwiegend in den Kernstädten der großen Ballungszentren an. So liegt bereits heute der Ausländeranteil in den Städten Frankfurt, Stuttgart und München mit jeweils etwa einem Viertel weit über dem Bundesdurchschnitt.



Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. CD-ROM. Bonn 2006.

Grafik 2: Veränderung der Bevölkerungszahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und kreisfreien Städten

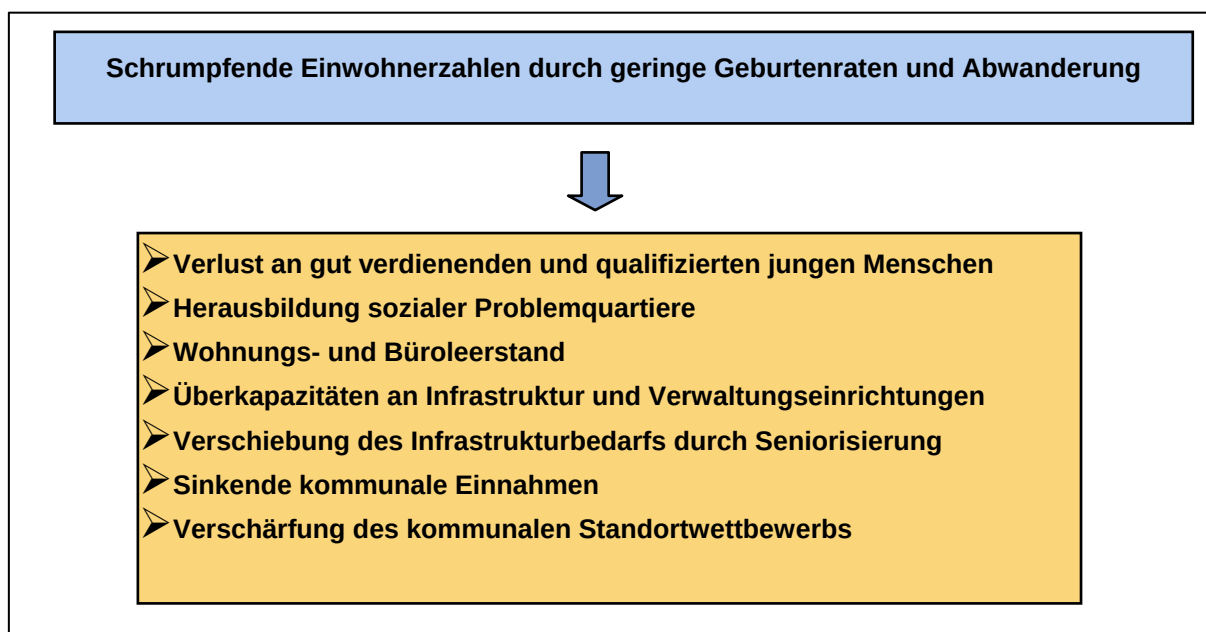


Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. CD-ROM. Bonn 2006.

Grafik 3: Veränderung des Bevölkerungsanteils der über 60-jährigen von 2002 bis 2020 in Landkreisen und Kreisfreien Städten

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die demographische Entwicklung wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten durch die Phänomene Schrumpfung, Alterung und Internationalisierung geprägt sein. Für die Stadtentwicklung wird das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zur Normalität werden. Bis zum Jahr 2020 wird etwa die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland in schrumpfenden Landkreisen und kreisfreien Städten leben. Schrumpfung und Alterung werden vor allem Städte in den neuen Bundesländern sowie in strukturschwachen Regionen der alten Bundesländer betreffen. In Westdeutschland sind weniger gravierende gesamtstädtische Bevölkerungsrückgänge zu erwarten, wie sie in vielen ostdeutschen Städten zu beobachten sind, sondern vorwiegend auf einzelne Stadtteile konzentrierte Entleerungsprozesse. Diese treten in den neuen Bundesländern ebenfalls auf.

2.2. Herausforderungen aus der Bevölkerungsentwicklung und den Binnenwanderungen.



Aus den umrissenen demographischen Entwicklungen entstehen in der Stadtentwicklung Handlungserfordernisse, für die die Akteure vor Ort, die Stadtverordneten und –verwaltungen, die städtischen Versorgungsbetriebe, die Wohnungs- und Gewerbeimmobilien Eigentümer und die ansässigen Bürger, Lösungen erarbeiten und umsetzen müssen. Die zum Teil massiven Einwohnerverluste haben dazu geführt, dass vor allem in Innenstädten und Stadtgebieten mit sozialen und städtebaulichen Problemen durch hohe Wohnungs- und Immobilienleerstände sowie durch Überkapazitäten in der Infrastruktur, im Einzelhandel und anderen Gewerbebranchen erheblicher Handlungs- und Investitionsbedarf entstanden ist. In den neuen Bundesländern kommen städtebauliche und siedlungsstrukturelle Erblasten aus der DDR hinzu, deren Beseitigung ebenfalls noch umfangreiche städtebauliche Anpassun-

gen erfordert. Für die damit verbundenen Baumaßnahmen wurde der Begriff Stadtumbau geprägt und im Baugesetzbuch verankert.

Vor allem zwei Problemfelder haben seit den neunziger Jahren zu zusätzlichem Handlungsbedarf in der Stadtentwicklung geführt und neue Finanzierungs- und Förderbedarfe geschaffen: die Entstehung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf und der zunehmende Wohnungsleerstand. Diese Problemfelder lassen sich wie folgt charakterisieren:

1. *Entstehung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf:* Neben Geburtendefiziten sind Stadt-Umland-Wanderungen und Abwanderungen in andere Wirtschaftsräume eine wesentliche Ursache für Einwohnerverluste von Städten und Stadtteilen. Zu den Abwanderern zählen vor allem junge, gut qualifizierte Menschen mit relativ hohen Einkommen bzw. Einkommenschancen. Ihr Fortziehen hat in einer steigenden Anzahl von Städten dazu geführt, dass in weniger attraktiven Wohnlagen Stadtquartiere entstanden sind, in denen der Anteil einkommensschwacher und von Arbeitslosigkeit betroffener Menschen stark zugenommen hat und die durch besondere soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Probleme gekennzeichnet sind. In den alten Bundesländern sind diese Quartiere oft durch einen hohen Anteil von Ausländern gekennzeichnet, deren Integration in den Arbeitsmarkt besondere Schwierigkeiten bereitet. Werden keine Gegenmaßnahmen ergriffen, können sich soziale Brennpunkte herausbilden. Zur Stabilisierung dieser Quartiere müssen Maßnahmen zum Stadtumbau flankiert werden von wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Maßnahmen sowie solchen zur Verbesserung des Angebotes an sozialen und kulturellen Aktivitäten.
2. *Wohnungsleerstand:* Vor allem in den neuen Bundesländern ist der Wohnungsleerstand von Mitte der neunziger Jahre bis zum Jahr 2002 stark angestiegen. Das Statistische Bundesamt hat im Mikrozensus 2002 für die neuen Bundesländer eine Leerstandsquote von 14,2 % ermittelt. Der Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) hat für den unternehmerischen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand für das Jahr 2005 eine Leerstandsquote von 13,4 % erhoben. Damit hat sich die vom GdW erhobene Leerstandsquote gegenüber 2002 durch die Abrisse im Programm Stadtumbau Ost um 2,8 %-Punkte verringert. Die Leerstandsreduzierung zeigt somit deutliche Erfolge. Der Handlungsbedarf ist jedoch immer noch beträchtlich. Dies gilt auch für das Segment der privaten Eigentümer, deren Leerstände sich vielerorts auf Altbaubestände in den Innenstädten konzentrieren.

In den alten Bundesländern war der Wohnungsleerstand im unternehmerischen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand im Jahr 2005 mit 3,3 % insgesamt deutlich geringer als in den neuen Bundesländern. Aber auch dort ist seit Mitte der neunziger Jahre ein

Anstieg zu verzeichnen, der sich mit leichter, jedoch beständiger Aufwärtstendenz fortgesetzt hat. Während der Leerstand in den neuen Bundesländern nahezu ein flächendeckendes Problem darstellt, konzentriert er sich in den alten Bundesländern bisher auf einzelne Städte und Stadtteile mit hohen Bevölkerungsverlusten. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass mit der steigenden Anzahl von Städten und Stadtteilen mit abnehmenden Einwohnerzahlen auch in den alten Bundesländern das Leerstandsproblem auf regionaler Ebene deutlich zunehmen wird.

Leerstände führen zu Mietausfällen, während weiter Betriebs- und Instandhaltungskosten und ggf. Zinsen auf Sanierungskredite oder noch verbliebene Altschulden zu zahlen sind. Außerdem können sie in Städten mit besonders hohem Leerstand das Mietniveau drücken, was die Finanzierung notwendiger Investitionen erschwert. Wohnungsunternehmen und private Wohnungseigentümer mit besonders hohem Leerstand sind dadurch in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten; in besonders gravierenden Fällen droht Insolvenz.

Der Wohnungsleerstand wird in den neuen Bundesländern auf absehbare Zeit kaum abgebaut werden können. Der im Programm „Stadtumbau Ost“ geplante Rückbau von 350 000 Wohnungen dürfte den strukturellen Leerstand in den nächsten Jahren zwar weiter verringern. Aber nach Auslaufen des Programms wäre ab 2010 ohne weitere Gegenmaßnahmen wieder mit einem erheblichen Anstieg des Leerstands zu rechnen. Die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ prognostizierte im Jahr 2000, dass der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland ohne Gegenmaßnahmen, bedingt durch den anhaltenden Bevölkerungsrückgang und Wohnungsneubau, bis zum Jahr 2030 auf 1,6 bis 2 Mio. Wohnungen anwachsen würde, was dann etwa einem Fünftel des Wohnungsbestandes entsprechen dürfte.

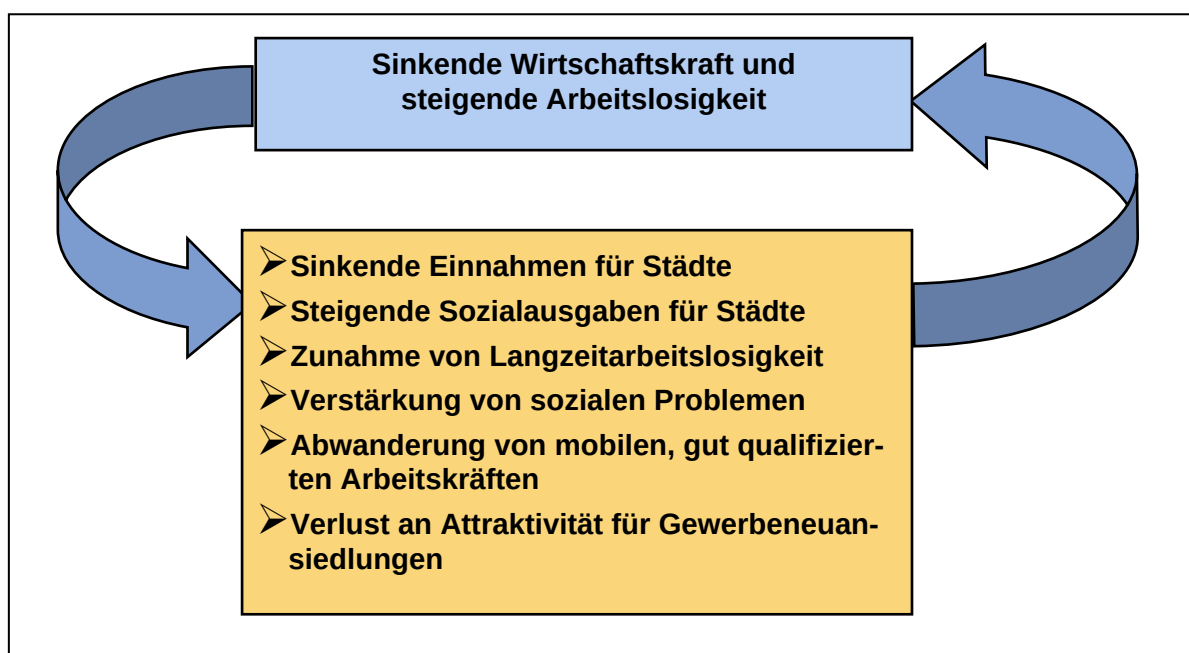
Vor allem in den neuen Bundesländern, aber nicht nur dort, war in erheblichem Umfang der Bau neuer Wohnungen eine Ursache für den steigenden Leerstand. Wohnungen in unattraktiven Lagen und solche, die den Bedürfnissen der Bewohner nicht mehr gerecht wurden, sind dafür leer gezogen worden. Derartige Wohnungen werden auch in Zukunft von Leerstand besonders betroffen oder bedroht sein, in manchen Segmenten noch stärker als heute. So zeichnet sich ab, dass für Wohnungsbestände an städtischen Ausfallstraßen die Vermietungsschwierigkeiten deutlich zunehmen werden. Auch die Vermietung kleiner Wohnungen mit relativ geringem Wohnkomfort dürfte, insbesondere in Städten und Stadtteilen mit Bevölkerungsrückgängen, zunehmend schwieriger werden.

Die Abwanderung von Einwohnern ist zumeist darauf zurück zu führen, dass andernorts ein besseres Arbeitsplatzangebot und höhere Verdienstmöglichkeiten oder attraktivere Wohn-

bedingungen geboten werden. Sie ist damit im Wesentlichen Folge eines Standortwettbewerbs, der sich in Zukunft weiter intensivieren wird. Soll die Regenerationsfähigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Städten erhalten bleiben, werden sie sich bemühen müssen, einerseits für junge Menschen, insbesondere junge Familien, attraktiv zu sein und andererseits ihre Attraktivität als Gewerbestandorte zu stärken. Dies wird vor allem für strukturschwache Städte mit hohen Einwohnerverlusten eine wachsende Herausforderung werden, da sich die Abwanderung junger Bevölkerung dort beschleunigt vollzieht. Aber auch Städte, die bisher eine starke Position im Standortwettbewerb haben, werden sich um den Erhalt ihrer Wettbewerbsposition bemühen müssen. Dies gilt umso mehr, als sich die Standortkonkurrenz aufgrund der zunehmenden Mobilität gut qualifizierter Fachkräfte immer mehr auch über Staatsgrenzen hinweg vollzieht.

Weitere Handlungserfordernisse sind durch die Alterung der Bevölkerung zu erwarten. Auch hier werden vorwiegend strukturschwache Städte mit hohen Bevölkerungsverlusten betroffen sein. Sie werden einerseits verstärkt in eine altengerechte Infrastruktur wie Seniorenheime und Altenpflegeeinrichtungen investieren müssen, andererseits weiterhin in ausreichendem Umfang Einrichtungen und Leistungen wie Kindergärten und Schulen anbieten müssen, die den Bedürfnissen junger Menschen und Familien entgegen kommen, wollen sie diese halten oder dazu gewinnen.

2.3. Schwierigere wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen.



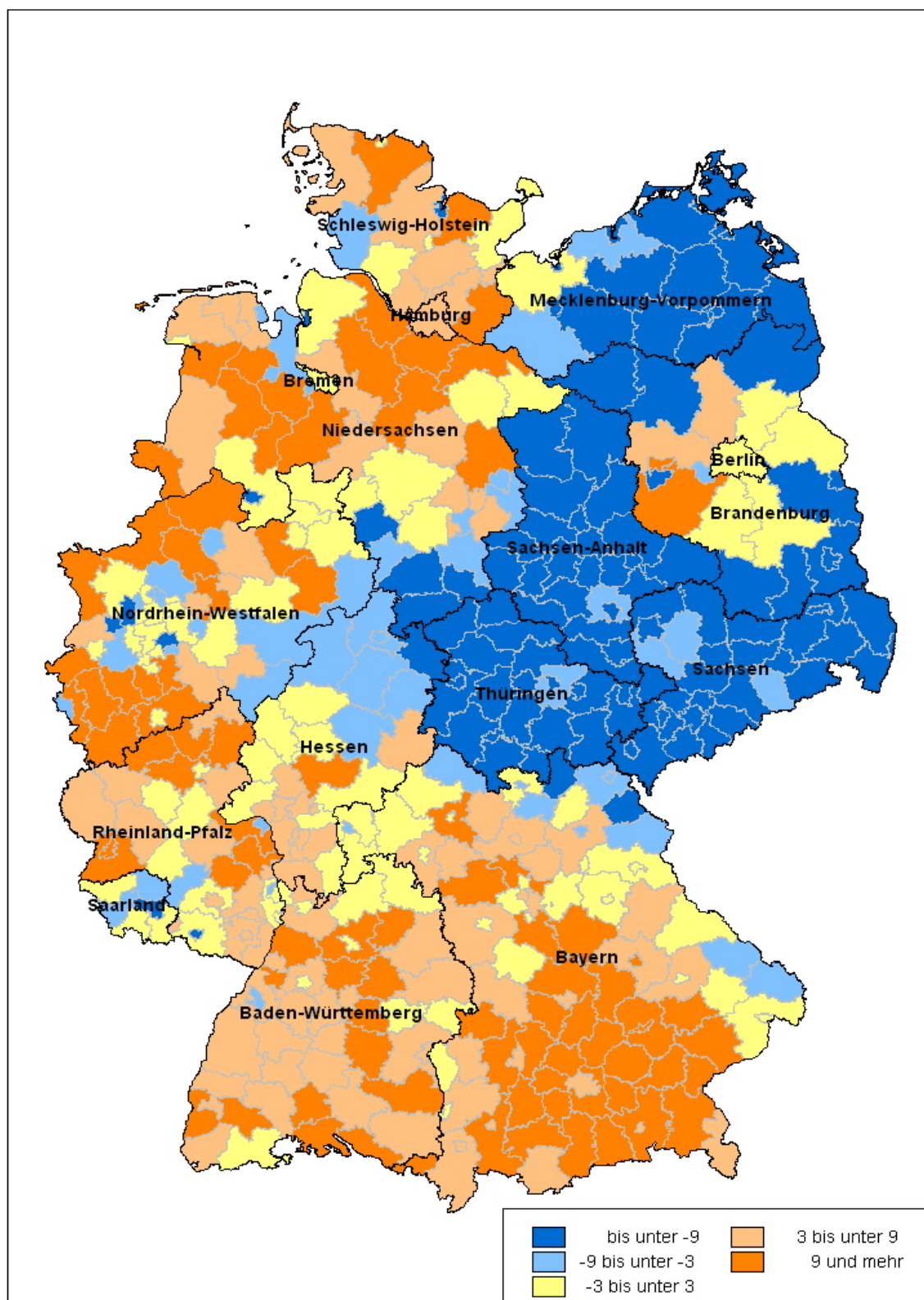
Grundlegende Ursachen für die Herausbildung sozialer Problemquartiere sind die gestiegenen wirtschaftlichen Strukturprobleme und die hohe Arbeitslosigkeit. Gelingt es nicht rechtzeitig, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, kann für die betroffenen Städte und Stadtteile ein

sich selbst verstärkender Kreislauf wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs in Gang geraten.

Die große Bedeutung wirtschaftlicher und sozialer Probleme für die Stadtentwicklung lässt sich anhand der regionalen Arbeitslosenzahlen verdeutlichen: Zu Beginn des Jahres 2005 hatte ein Drittel aller Landkreise und kreisfreier Städte in Deutschland Arbeitslosenquoten von über 15 %, ein Fünftel sogar von über 20 %. Im Osten sind hohe Arbeitslosenquoten fast ein flächendeckendes Problem; im Westen konzentrieren sie sich auf strukturschwache Regionen, wie z. B. das Ruhrgebiet, den Nordwesten Niedersachsens oder Teile des Saarlandes und Rheinland Pfalz.

Die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung prognostizierten Erwerbspersonenzahlen lassen erwarten, dass das West-Ost-Gefälle am Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2020 erhalten bleiben wird. Zwar wird auf Bundesebene die Zahl der Erwerbspersonen in etwa konstant bleiben. Jedoch wird auch hier die zukünftige Entwicklung regional sehr unterschiedlich verlaufen (Grafik 4: Veränderung der Erwerbspersonenzahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und Kreisfreien Städten).

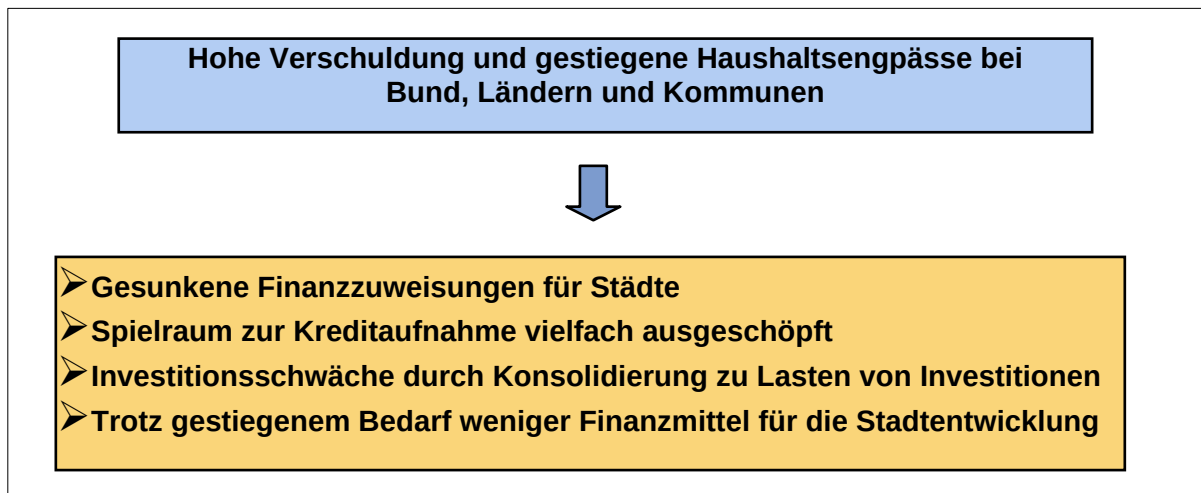
Ohne den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen werden die Probleme von schrumpfenden Städten mit hoher Arbeitslosigkeit auch in der Stadtentwicklung nicht in den Griff zu bekommen sein. Zur Aufwertung von Stadtgebieten, in denen städtebauliche Defizite in Kombination mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen auftreten, müssen Investitionen in die Infrastruktur und in den Wohnungsbestand verbunden werden mit einem Bündel von Maßnahmen, das die Förderung von Unternehmensinvestitionen und Gewerbeansiedlungen sowie bildungs-, arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen mit einbezieht. Stadtentwicklung und ihre Förderung erfordern daher (zunehmend) einen integrierten, ressortübergreifenden und regionalen Ansatz.



Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. CD-ROM. Bonn 2006.

Grafik 4: Veränderung der Erwerbspersonenzahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und Kreisfreien Städten

2.4. Finanzielle Situation der Städte und Gemeinden und kommunale Investitionen.

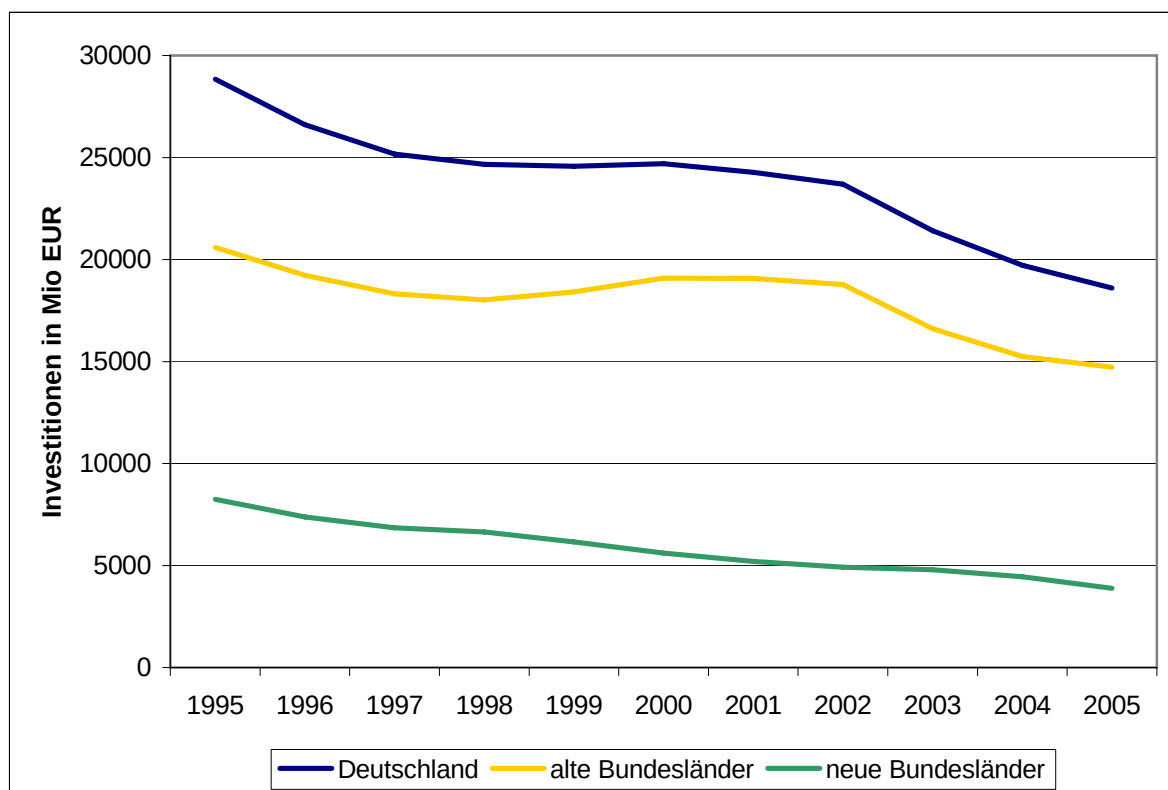


Seit 2001 haben die zusammen gefassten Kommunalhaushalte durchgehend Defizite aufgewiesen. Im Jahr 2005 betrug das Defizit 2,3 Mrd. EUR bzw. 1,5 % der Einnahmen. Ursächlich für ihr Entstehen waren sowohl ein tendenzielles Sinken der Einnahmen als auch ein tendenzieller Anstieg der Ausgaben. Erst im Jahr 2005 übertrafen die Einnahmen den vormaligen Höchstwert des Jahres 2000. Auf der Einnahmenseite waren vor allem die Einnahmen aus der Einkommensteuer und aus Gebühren aber auch die Investitionszuweisungen der Länder zurückgegangen. Auf der Ausgabenseite waren es vor allem die stark steigenden Sozialausgaben, die zu den hohen Defiziten beigetragen haben.

Um ihre Verschuldung einzugrenzen, haben Städte und Gemeinden ihre Sachinvestitionen massiv gekürzt. Von 1995 bis 2005 sind sie um über ein Drittel auf 18,6 Mrd. EUR zurückgeführt worden. (Grafik 5: Sachinvestitionen der Städte und Gemeinden 1995 bis 2005 in den alten und den neuen Bundesländern). Zu diesem Rückgang haben zwar auch Ausgliederungen von Aufgabenbereichen wie Energie- und Wasserversorgung, ÖPNV, Wohnungsverwaltung oder Abwasserbeseitigung in kommunale Eigenbetriebe und privatrechtlich organisierte Unternehmen beigetragen. Dieser Effekt wird jedoch meist überschätzt. Untersuchungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU) kommen zu dem Ergebnis, dass eine große Lücke zwischen der Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden und deren Investitionsbedarf klafft, die sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich vergrößert hat. Seit dem Jahr 2003 waren die Abschreibungen des kommunalen Anlagevermögens höher als die neu getätigten Investitionen. Die Investitionstätigkeit reichte somit nicht einmal aus, um das Anlagevermögen zu erhalten. Damit ist eine kritische Grenze erreicht. Die verfügbaren Angaben zu den

Jahresabschlüssen kommunaler Unternehmen legen zudem nahe, dass auch deren Investitionen erheblich zurückgegangen sind¹.

In den neuen Bundesländern war der prozentuale Investitionsrückgang erheblich stärker als in den alten Bundesländern. Während sich die Sachinvestitionen der ostdeutschen Städte und Gemeinden mehr als halbierten, gingen die der westdeutschen um etwa ein Viertel zurück. Der stärkere Rückgang in den neuen Bundesländern ist nicht nur auf größere Konsolidierungszwänge, sondern auch auf den verringerten Nachholbedarf zurückzuführen. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hat sich der Bestand an Infrastrukturkapital der ostdeutschen Flächenländer und deren Gemeinden je Einwohner seit Beginn des Jahres 1992 nahezu verdreifacht und die Ost/West-Relation des Infrastrukturkapitals je Einwohner von 37 % auf gut 70 % erhöht².



Quelle: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommalfinanzen, BMF.

Grafik 5: Sachinvestitionen der Städte und Gemeinden 1995 bis 2005 in den alten und den neuen Bundesländern

¹ Vgl. Michael Reidenbach u. a.: Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Difu Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35., Berlin 2002 sowie Michael Reidenbach: Die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen – eine Bestandsaufnahme, Aktuelle Information des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin 2006.

² Vgl. Bernhard Seidel: Dieter Vesper, Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf, Wochenbericht des DIW Berlin 24/00 sowie Dieter Vesper, Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland, Wochenbericht des DIW Berlin 25/2005.

Die Investitionsrückgänge bei Städten und Gemeinden stehen nicht nur in der Stadtentwicklung in deutlichem Widerspruch zu den Erfordernissen. Sie haben wesentlich dazu beigetragen, dass in Deutschland die öffentlichen Investitionen weit hinter die der meisten anderen Länder der EU zurück gefallen sind. So fielen die öffentlichen Investitionen in Deutschland in Relation zum BIP in nominaler Rechnung im Jahr 2005 mit 1,3 % um 1 Prozentpunkt geringer aus als noch 1995 und lediglich halb so hoch wie in den anderen Staaten der EU 15. Dieser Befund deutet ebenfalls auf eine alarmierende Investitionsschwäche hin, denn eine Vernachlässigung von Investitionen in die Instandhaltung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur gefährdet die Position deutscher Städte und Gemeinden im Standortwettbewerb.

Es ist nicht zu erwarten, dass die Städte und Gemeinden eine deutliche Erhöhung ihrer Investitionen in ihrer derzeitigen finanziellen Lage aus eigenen Mitteln realisieren können. Dies wird schon deshalb nicht möglich sein, weil sie in erheblichem Umfang auf finanzielle Zuweisungen von Bund und Ländern angewiesen sind. Im Jahr 2005 erhielten die Kommunen Zuweisungen in Höhe von 50,6 Mrd. EUR, was einem Drittel ihrer gesamten Einnahmen entsprach. Davon waren 7,9 Mrd. EUR Investitionszuweisungen. Vor allem in den neuen Bundesländern tragen die Investitionszuweisungen wesentlich zur Investitionsfinanzierung der Kommunen bei. Im Jahr 2005 machten sie dort mit 2,9 Mrd. EUR drei Viertel der Sachinvestitionen aus. In den alten Bundesländern lag diese Relation bei einem Drittel.

Die Investitionsschwäche in Deutschland betrifft die öffentlichen Investitionen in besonderem Maße, aber nicht nur diese. Auch bei den gewerblichen Investitionen und im Wohnungsbau ist im internationalen Vergleich ein Rückstand erkennbar. Die Investitionsquote der deutschen Wirtschaft ist seit Mitte der Neunziger Jahre um fast fünf Prozentpunkte auf 17,1 % zurückgegangen³. Zum Vergleich: Die Staaten der EU 15 haben ohne Deutschland zusammen eine Investitionsquote von 19,3 %.

2.5. Fazit.

Die gewachsene Zahl von Städten und Stadtteilen mit erheblichen Bevölkerungsverlusten, die gestiegenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme und die hohe Arbeitslosigkeit haben den Handlungs- und Investitionsbedarf in der Stadtentwicklung nachhaltig gesteigert. Zu den neuen Herausforderungen zählen die Aufwertung von Städten und Stadtteilen als Wohn- und Gewerbestandorte, der Rückbau und die Umnutzung von überschüssigen Wohn- und Gewerbeimmobilien sowie von Überkapazitäten in der Infrastruktur, die Neunutzung der durch

³ Die Investitionsquote wurde hier berechnet als Quotient aus den nominalen gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Rückbau frei werdenden Flächen und die Aufwertung der verbleibenden Gebäudebestände. Die Bevölkerungsprognosen lassen für die nächsten Jahre und Jahrzehnte ein weiteres Ansteigen des mit „Stadtschrumpfung“ und Alterung verbundenen Handlungs- und Investitionsbedarfes erwarten.

Im Gegensatz zu den steigenden Herausforderungen haben Städte und Gemeinden aufgrund der erheblichen Konsolidierungszwänge ihre Investitionen seit Jahren verringert. Seit dem Jahr 2003 waren ihre Investitionen insgesamt geringer als ihre Abschreibungen. Das Infrastrukturvermögen der Städte und Gemeinden hat somit an Substanz verloren. Auch der Vergleich mit den anderen Staaten der EU lässt einen erheblichen Investitionsrückstand erkennen. Diese Entwicklung ist alarmierend, denn eine Vernachlässigung der Investitionen in die kommunale Infrastruktur und in die Stadtentwicklung gefährdet die Qualität deutscher Städte und Gemeinden als Wohn- und Gewerbestandorte und lässt auf Dauer eine Verschlechterung ihrer Position im internationalen Standortwettbewerb befürchten.

Auch die gewerblichen und wohnungswirtschaftlichen Investitionen sind zurückgegangen und weisen im internationalen Vergleich einen Rückstand auf. Auf städtischer Ebene hat dieser Investitionsrückstand zu wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten beigetragen, die wiederum erhebliche Bevölkerungswanderungen nach sich ziehen.

Für die Finanzierung der Stadtentwicklung folgt daraus dreierlei:

1. Trotz der finanziellen Engpässe auf allen föderalen Ebenen sollten Lösungen gefunden werden, wie die verfügbaren Mittel für die Stadtentwicklung aufgestockt werden können. Bei der Suche nach neuen Finanzierungsquellen sollten insbesondere Überlegungen einbezogen werden, wie private Mittel und privates Engagement stärker mobilisiert werden können, um die öffentlichen Mittel zu ergänzen. Auch sollten die Möglichkeiten ausgeschöpft werden, Fördermittel der EU einzubinden.
2. Ursachen für Defizite in der Stadtentwicklung sind oftmals wirtschaftliche Probleme und Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt. Daher sollten neben baulichen Maßnahmen in der kommunalen Infrastruktur und in Wohnquartieren sowie nichtinvestiven Maßnahmen zur Stadtentwicklung (z. B. zur Prozessteuerung, zum Quartiersmanagement oder zur Netzwerkbildung) insbesondere auch solche der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Belebung der wirtschaftlichen Aktivität in die Stadtentwicklung integriert werden. Ein derartiger integrativer Ansatz sollte auch in der Förderung der Stadtentwicklung verfolgt werden.

3. Es sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, die knappen Ressourcen noch effizienter als bisher einzusetzen. Wichtige Ansätze hierzu sind die Erstellung und Fortschreibung integrierter Stadtentwicklungskonzepte unter Mitwirkung aller maßgeblichen Akteure auf der Basis langfristig verbindlicher Übereinkünfte und Verträge. Insbesondere in Städten mit schwierigen Problemkonstellationen am Wohnungsmarkt sind ergänzende wohnungswirtschaftliche Konzepte notwendig. Auch die Schaffung eines transparenten integrierten Förderangebotes für Vorhaben der Stadtentwicklung trägt zur Effizienz der Mittelbeschaffung und des Mitteleinsatzes bei.

Auf diese Punkte wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

3. Bewertung des bestehenden Förderangebotes für die Stadtentwicklung.

In diesem Bericht gilt das Hauptaugenmerk der finanziellen Förderung der Stadtentwicklung. Hierzu gibt es auf Ebene des Bundes, der Länder und der EU sowie derer Förderinstitute ein breites Angebot. Um seine Angemessenheit zu beurteilen, werden im Folgenden vier Kriterien herangezogen:

1. Inwieweit ist die Förderung auf die bestehenden Herausforderungen zugeschnitten?
2. Inwieweit ist sie quantitativ ausreichend?
3. Inwieweit unterstützt sie eine integrierte Stadtentwicklung?
4. Wie transparent, einfach und effizient ist die Förderlandschaft?

3.1. Inwieweit ist die Förderung auf die bestehenden Herausforderungen zugeschnitten?

Zentrales Element der Stadtentwicklungsförderung ist die Städtebauförderung von Bund und Ländern. Zur Anpassung an den gestiegenen Handlungs- und Investitionsbedarf ist diese seit 1999 um mehrere Programme ergänzt worden. Das Förderangebot wird vorwiegend von mittleren und großen Städten ab 20.000 Einwohnern genutzt. Derzeit existieren folgende fünf Programme:

- i) *Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen:* Im Rahmen der klassischen Städtebauförderung werden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zur Behebung städtebaulicher Missstände oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen zur erstmaligen Entwicklung oder Neuordnung von Teilen eines Stadt- bzw. Gemeindegebietes im gesamten Bundesgebiet unterstützt. Ziel ist insbesondere auch die Revitalisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren. Zu Beginn des Jahres 2005 wurden in dem Programm

489 Maßnahmen in den neuen Bundesländern und 453 Maßnahmen in den alten Bundesländern gefördert.

- ii) *Soziale Stadt*: Das städtebauliche Förderprogramm „Soziale Stadt“ wurde 1999 zu dem Zweck gestartet, durch integrierte Ansätze unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen Stadtteile mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen zu stabilisieren und die dortige Lebensqualität zu erhalten und zu verbessern. Um in solchen Stadtteilen eine positive Entwicklung in Gang zu setzen, werden in dem Programm nicht nur städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Investitionen gefördert, sondern z. B. auch investive Maßnahmen für Unternehmensgründungen, zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, zur Verbesserung des Angebotes an Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten sowie der sozialen Infrastruktur und des Kultur- und Freizeitangebotes. Die Programmmittel sollen ergänzt werden durch Fördermittel aus anderen Programmen. Zu Beginn des Jahres 2005 waren 252 Gemeinden in das Programm eingebunden.
- iii) *Stadtumbau Ost*: Das Programm „Stadtumbau Ost“ dient der Minderung des Wohnungsleerstandes sowie der Aufwertung der Städte in den neuen Bundesländern als Wohn- und Wirtschaftsstandorte. Es unterstützt sowohl den Rückbau dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen als auch Investitionen in die Aufwertung der Innenstädte und in den von Rückbau betroffenen Stadtquartieren. Es ist mit einer Laufzeit von 2002 bis 2009 angelegt. Die Vergabe der Fördermittel konzentriert sich auf solche Städte, die ein mit den Wohnungseigentümern abgestimmtes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt und sich zu dessen zügiger Umsetzung verpflichtet haben. Zu Beginn des Jahres 2005 wurden 297 Städte in dem Programm gefördert.
- iv) *Stadtumbau West*: Im Vorfeld des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“ wurde im Jahr 2002 ein Forschungsfeld im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ initiiert. In diesem Forschungsfeld erproben bis 2007 16 Pilotstädte⁴ den Stadtumbau in Westdeutschland. Die bisherigen Auswertungen in diesem Forschungsfeld weisen auf zwei Typen von Stadtumbaubedarfen hin:

⁴ Die Pilotstädte sind: Albstadt, Bremen, Bremerhaven, Essen, Gelsenkirchen, Hamburg-Wilhelmsburg, Lübeck, Oer Erkerschwick, Pirmasens, Saarbrücken, Burbach, Salzgitter, Schwalm-Eder-West, Selb, Völklingen, Wildflecken, Wilhelmshaven.

Stadtumbau in altindustriell geprägten Städten, in denen der wirtschaftliche Wandel zu einer Strukturkrise mit ausgeprägten gesamtstädtischen Schrumpfungsprozessen, hohen Leerständen in Wohnungs- und Gewerbeimmobilien sowie großflächigen Industrie-, Gewerbe- und Militärbrachen geführt hat.

1. Stadtumbau von Wohnquartieren mit hohem Leerstand, die in Westdeutschland zunehmend auch in Städten ohne gesamtstädtische Schrumpfungstendenzen auftreten. Die Ursachen dieser Leerstände liegen in der hohen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und den damit zusammenhängenden Imageproblemen dieser Wohnquartiere in einem lokalen Wohnungsmarkt, der durch nachlassende Nachfrage geprägt ist.

Im Jahr 2004 startete der Bund das Städtebauförderprogramm Stadtumbau West als Regelprogramm.

- v) *Städtebaulicher Denkmalschutz*: Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Erhaltung historischer Stadtkerne in den neuen Bundesländern. Zur Programmbegleitung hatte das heutige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine „Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz“ berufen, welche die geförderten Städte, die Länder und das Bundesministerium in Sachfragen berät. Zu Beginn des Jahres 2005 wurden 155 Städte in dem Programm gefördert.

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder wird ergänzt aus Fördermitteln der EU. Im Jahr 1994 leitete die EU die Gemeinschaftsinitiative URBAN ein, um Städte und Stadtteile mit gravierenden städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen bei der Entwicklung innovativer, integrierter Stadtentwicklungskonzepte zu unterstützen. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit URBAN wurde für den Zeitraum 2000-2006 die Gemeinschaftsinitiative URBAN II gestartet. Die 12 deutschen und die 2 österreichischen URBAN II-Städte haben sich unter Mitarbeit des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung zu einem Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerk zusammengeschlossen. Das Netzwerk dient dem Informations- und Erfahrungsaustausch sowie dem Know-how-Transfer. Die förderfähigen Maßnahmen des EFRE beinhalten mittlerweile ebenfalls Maßnahmen zur Erneuerung städtischer Problemgebiete.

Die Darstellung der Fördermaßnahmen für die Stadtentwicklung greift jedoch zu kurz, wenn man sie auf die Städtebauförderung beschränkt. Über die städtebaulichen Förderprogramme hinaus gibt es diverse weitere Förderangebote für Investitionen in die kommunale Infrastruktur sowie wohnungswirtschaftliche und gewerbliche Investitionen, die zur Stadtentwicklung

beitragen. Aufgrund ihrer Vielfalt seien hier nur ausgewählte der derzeit existierenden Förderangebote exemplarisch aufgezählt:

- Die Kreditförderprogramme der KfW Bankengruppe und der Landesförderinstitute für Investitionen in die Infrastruktur, in energetische und allgemeine Gebäudesanierung und selbst genutztes Wohneigentum sowie für Investitionen mittelständischer Unternehmen und Umweltinvestitionen.
- Die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für Infrastrukturinvestitionen und gewerbliche Investitionen.
- Erhöhte Abschreibungen in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen gemäß Einkommensteuergesetz.
- Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrswegefinanzierungsgesetz.
- Die Altschuldenhilfe für die ostdeutsche Wohnungswirtschaft.
- Die einkommensteuerliche Förderung des Denkmalschutzes.

In der Summe übertreffen diese Fördermaßnahmen die Städtebauförderung bei weitem. Sie sind allerdings nicht auf die städtebaulichen Fördergebiete beschränkt. Im Jahr 2005 betrug der Verpflichtungsrahmen des Bundes für die Städtebauförderung insgesamt 522 Mio. EUR. Demgegenüber beliefen sich allein die im Zwanzigsten Subventionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2005 ausgewiesenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes für die Wohnungswirtschaft (ohne die Finanzhilfen der Städtebauförderung) auf 5,7 Mrd. EUR und der Verpflichtungsrahmen des Bundes für die Investitionsförderung im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf 689 Mio. EUR. Darüber hinaus sagte allein die KfW Förderbank für Investitionen in die Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden, insbesondere zur Energieeinsparung und CO₂-Minderung, in die Bildung von selbst genutztem Wohneigentum sowie in den Erhalt, die Erweiterung und die Modernisierung der kommunalen Infrastruktur zinsverbilligte Kredite in Höhe von 13,7 Mrd. EUR zu.

Zum Teil werden in den aufgezählten Förderangeboten städtebauliche Belange explizit berücksichtigt. So ist sowohl im KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm als auch im Programm Wohnraum Modernisieren – Variante ÖKO-PLUS für Modernisierungsmaßnahmen an vermieteten Wohnungen in den neuen Bundesländern grundsätzlich eine Bestätigung der Gemeinde vorzulegen, dass die zu fördernde Baumaßnahme den städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielen der Gemeinde nicht zuwider läuft.

Bewertung

Nach Einschätzung des Expertenkreises ist die Städtebauförderung in den letzten Jahren an den neu entstandenen Handlungs- und Investitionsbedarf in der Stadtentwicklung grundsätzlich problemgerecht angepasst worden. Die Städtebauförderung und die ergänzenden Programme sind so ausgestaltet, dass für alle wesentlichen Bedarfe des Städtebaus ein finanzielles Förderangebot vorhanden ist. Die neu geschaffenen städtebaulichen Förderangebote sollten grundsätzlich beibehalten, weiter erprobt und wie bisher laufend evaluiert werden, um sie bei Fehlentwicklungen und veränderten Problemstellungen flexibel anzupassen. Im Rahmen der Föderalismusreform sind hierfür neue Voraussetzungen geschaffen worden. Nach dem in Kürze in Kraft tretenden neuen Art. 104 b des Grundgesetzes sind künftig die Programmbereiche der Städtebauförderung so an die neuen Vorgaben anzupassen, dass die Bundesfinanzhilfen befristet gewährt werden und im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten sind. Vorbild für die Umsetzung der Vorgaben ist das Programm Stadtumbau Ost. Die Verwendung der Bundesfinanzhilfen wird dann in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen sein. Dies soll nach dem Vorbild für die Zwischenevaluierung zum Programm Soziale Stadt geschehen.

Der Expertenkreis sieht jedoch die Notwendigkeit, in manchen Bereichen neue Akzente zu setzen und eine zielgerechte Umsetzung der Förderangebote zu sichern. Auch sollten Fördermaßnahmen unterschiedlicher Ressorts besser miteinander verknüpft werden. Dafür erachtet der Expertenkreis insbesondere folgende Anpassungen für sinnvoll:

1. Die Städtebauförderung sollte verstärkt mit wirtschafts-, arbeitsmarkt-, bildungs- und integrationspolitischen Maßnahmen verknüpft werden. Als beispielhaft ist hier die EU-Förderung (Urban) anzusehen. Der Aufbau eines entsprechenden Know-hows würde auch die Erfolgchancen bei der Beantragung von Fördermitteln der EU erhöhen.
2. Auch die Förderung „weicher“ Investitionen (= nichtinvestiver Maßnahmen), z. B. zur Prozesssteuerung, zum Quartiersmanagement, zum Sozialmanagement oder zur Bildung von Netzwerken wie dem EU-Netzwerk URBAN, sollte verstärkt mit der Städtebauförderung verknüpft und gefördert werden. Derartige Maßnahmen sind für die Stadtentwicklung von zentraler Bedeutung und ihre finanzielle Unterstützung kann manchmal mehr bewirken als die Förderung von Sachinvestitionen. Ebenso können Imagekampagnen, z. B. für Innenstädte als Wohnstandorte, Investitionen wirksam ergänzen und sollten daher in die Förderung einbezogen werden.

3. Im Stadtumbau sollte die Förderung der Aufwertung von Wohnquartieren und der Innenstadtentwicklung stärkeres Gewicht erhalten. Soll das Ziel der Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte erreicht werden, sind entsprechende Maßnahmen unabdingbar und nicht weniger bedeutsam als der Rückbau.

Zudem sollte aus Sicht der unternehmerischen Wohnungswirtschaft die Altschuldenhilfe im Stadtumbau Ost so modifiziert werden, dass sie grundsätzlich allen Wohnungseigentümern mit strukturellem Leerstand eine Altschuldenentlastung ermöglicht, die durch Rückbau von Wohnungen zur Stabilisierung der lokalen Teilmärkte und zur städtebaulichen Aufwertung von Stadtgebieten beitragen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die städtebauliche Förderung von Bund und Ländern ist mit den Programmen Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und Stadtumbau West problemorientiert erweitert worden. Ergänzend können städtebauliche Fördermittel der EU sowie Fördermittel anderer Ressorts für Investitionen zur Stadtentwicklung genutzt werden. In seiner Gesamtheit deckt das Förderangebot damit alle wesentlichen Bedarfe der Stadtentwicklung ab. Allerdings sollten in manchen Bereichen neue Akzente gesetzt und die städtebaulichen Förderangebote verstärkt mit jenen für wirtschafts-, bildungs- arbeitsmarkt- und integrationspolitische Maßnahmen verknüpft werden. Die Förderung weicher Investitionen, also nichtinvestiver Maßnahmen zur Stadtentwicklung sollte neben städtebaulichen Maßnahmen stärker unterstützt werden. Außerdem sollte im Stadtumbau und dessen Förderung der Aufwertung von Wohnquartieren und der Innenstadtentwicklung mehr Aufmerksamkeit beigemessen werden. Aus Sicht der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wäre es zudem angebracht, die Altschuldenhilfe allen Wohnungseigentümern, die durch Rückbau oder anderweitige Verwertung dauerhaft leer stehender Wohnungen zur Wohnungsmarktbereinigung und zum Stadtumbau beitragen, zugänglich zu machen.

3.2. Inwieweit ist die Förderung quantitativ ausreichend?

Für das Jahr 2006 stellt der Bund für die Städtebauförderung Finanzhilfen in Höhe von 546,3 Mio. EUR zur Verfügung. Die Fördermittel verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Programme:

- Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“: 87,1 Mio. EUR für die alten und 92,4 Mio. EUR für die neuen Länder,
- Städtebaulicher Denkmalschutz in den neuen Ländern: 90,6 Mio. EUR,
- Stadtumbau Ost: 109,7 Mio. EUR,

- Stadtumbau West: 56 Mio. EUR,
- "Soziale Stadt" in den alten und den neuen Ländern: 110,4 Mio. EUR.

Die Fördermittel in den Programmen werden durch jene der Länder und Eigenanteile der Städte aufgestockt. Im Jahr 2002 wurden von allen öffentlichen Haushalten zusammen im Rahmen der Städtebauförderung 1,5 Mrd. EUR ausgegeben.

Bewertung

Gemessen am vorhandenen Investitions- und Finanzierungsbedarf erscheint dieses Volumen aus zwei Gründen zu gering:

1. Setzt man die Städtebaufördermittel des Jahres 2002 in Relation zu den damaligen Investitionen der Kommunen (ohne Stadtstaaten), so ergibt sich ein Wert von 6 %. In Relation zu deren Gesamteinnahmen lag der Anteil lediglich bei 1 %. Daraus wird deutlich, dass die Städtebaufördermittel für die Finanzierung kommunaler Investitionen von begrenzter Bedeutung sind. Zwar ist zu berücksichtigen, dass die Fördermittel ein Mehrfaches an Investitionen anstoßen. Jedoch werden im Rahmen der Städtebauförderung in erheblichem Umfang auch wohnungswirtschaftliche Investitionen gefördert. Die Fördermittel müssen somit ausreichen, um sowohl den Städten als auch der Wohnungswirtschaft und evtl. noch weiteren Akteuren hinreichende Finanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen und Anreize zu geben, sich an städtebaulichen Maßnahmen zu beteiligen.
2. Wie im Diagnoseteil dieses Berichts ausgeführt wurde, leidet die deutsche Wirtschaft an einer ausgeprägten Investitionsschwäche, vor allem im öffentlichen Bereich. Diese hat zu dem geringen Wirtschaftswachstum und der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland wesentlich beigetragen. Die Investitionsschwäche betrifft auch Investitionen in die Stadtentwicklung, die große Bedeutung für die Stärkung Deutschlands als Unternehmensstandort und seine Position im internationalen Standortwettbewerb haben.

Aus diesen Gründen erscheint es angebracht, die für die Stadtentwicklung eingesetzten Finanzierungs- und Investitionsmittel in Deutschland mittelfristig deutlich aufzustocken. Dabei sollten verstärkt private Finanzierungs- und Investitionsmittel für die Stadtentwicklung mobilisiert werden. Möglichkeiten hierzu bestehen zum einen in Investitionsanreizen für private und gewerbliche Wohnungseigentümer. Zum anderen kann privates Kapital und Know-how durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und PPP eingebunden werden. Zur Förderung von Kooperationsprojekten zwischen Städten und Privaten ist neben finanziellen Anreizen auch organisatorische Unterstützung hilfreich. Insbesondere im Bereich der Innenstadtentwicklung sollten Kooperationen zwischen Städten und Privaten genutzt werden, um privates Kapital zu mobilisieren.

Nicht wenige Städte können aufgrund der gravierenden Engpässe in ihren Finanzhaushalten die in der Städtebauförderung geforderten Eigenanteile bei der Finanzierung von Investitionsvorhaben nicht mehr aufbringen. Es sollte daher geprüft werden, ob und inwieweit die Eigenanteile zumindest fallweise reduziert und z. B. über die Einbringung privaten Kapitals wenigstens teilweise ersetzt werden könnten. Bisher ist dies nur sehr begrenzt möglich.

Auch Kooperationen von Städten mit ihrem Umland oder Kooperationen zwischen Städten bei der Innenstadtentwicklung, der Infrastrukturplanung und der Flächennutzung sollten verstärkt realisiert werden, da sie dazu beitragen die vorhandenen Ressourcen effizienter einzusetzen und teure Fehlinvestitionen zu vermeiden.

3.3. Inwieweit unterstützt die Förderung eine integrierte Stadtentwicklung?

Die Analyse hat gezeigt, dass die Realisierung komplexer Stadtentwicklungskonzepte das Zusammenwirken von städtischen und privaten Akteuren wie Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, privaten Wohnungseigentümern, gewerblichen Unternehmen, Trägern sozialer und kultureller Einrichtungen sowie Bürgern erfordert. Da die Umsetzung von Stadtentwicklungskonzepten oft auch Auswirkungen auf die benachbarten Städte und Gemeinden hat, sollten die Konzepte auch mit diesen abgestimmt und soweit sinnvoll in Kooperation umgesetzt werden. Außerdem sind Investitionen in die Infrastruktur und in Wohn-, Gewerbe- und Kommunalgebäude mit nichtinvestiven Maßnahmen zur Umsetzung und Koordinierung der Stadtentwicklungskonzepte sowie wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen zu kombinieren. Unter diesen komplexen Bedingungen erfordert eine planvolle und zielgerichtete Stadtentwicklung

- die Erarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte unter Beteiligung aller maßgeblichen Akteure, was auch einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen und einen tragfähigen Konsens erfordert,
- die abgestimmte Umsetzung dieser Konzepte,
- ein kontinuierliches Monitoring der Umsetzung anhand geeigneter Indikatoren und eine Fortschreibung der Konzepte unter Zuhilfenahme fundierter Prognosen.
- sowie die Schaffung eines integrierten Förderangebotes, das eine Bündelung der Fördermittel unterschiedlicher Ressorts für die Belange der Stadtentwicklung fallweise ermöglicht.

Die Maßnahmen zur Umsetzung sollten auf der Basis langfristiger verbindlicher Vereinba-

rungen und Verträge zwischen allen maßgeblichen kommunalen und privaten Akteuren sowie wohnungswirtschaftlicher Konzepte und Stadtentwicklungskonzepte in der Region erfolgen. Anzustreben ist grundsätzlich eine Lösung von Zielkonflikten in kooperativen Verfahren, die für die Akteure zumutbar und gesamtstädtisch vertretbar sind. Dies kann z. B. durch Diskussions- und Abstimmungsprozesse an Runden Tischen oder auf der Grundlage bilateraler oder multilateraler Übereinkünfte geschehen.

Die Praxis im Stadtumbau zeigt, dass die Einbindung der Akteure und die Abstimmung ihres Vorgehens bisher oft nur unzulänglich funktionieren. Diese Erfahrung wurde z. B. in vielen Städten in den neuen Bundesländern bei großflächigen Rückbauvorhaben gemacht. Zum Teil liegt dies an der Vielzahl der Akteure und der Komplexität der Abstimmungsprozesse, zum Teil an divergierenden Interessen. Dies gilt insbesondere für die Abstimmung der Interessen gleicher Akteursgruppen (z. B. wohnungswirtschaftlicher Unternehmen) untereinander, der betriebswirtschaftlichen Interessen der privaten und unternehmerischen Wohnungswirtschaft mit den städtebaulichen Interessen der Städte sowie für die Abstimmung und Kooperation zwischen den Städten. Je mehr Akteure in den Prozess eingebunden werden müssen, umso leichter kann es zu Situationen kommen, in denen diejenigen, die an Stadtumbaumaßnahmen nicht partizipieren, von den Maßnahmen der Beteiligten profitieren. Die Förderung sollte so ausgestaltet werden, dass sie schon von den Fördervoraussetzungen her eine Interessenabstimmung erfordert oder honoriert, und dass die Ziele unterschiedlicher Fördermaßnahmen einander nicht entgegenstehen. Zusätzlich müssen Lösungen gefunden werden, wie notwendige Akteure, die keine Fördermittel in Anspruch nehmen, in die Kooperation einbezogen werden können.

Grundsätzlich ist mit den Regelungen zum Stadtumbau nach §171 a - d Baugesetzbuch eine gesetzliche Grundlage zur Umsetzung von Baumaßnahmen im Rahmen integrierter Stadtentwicklungskonzepte auf Basis verbindlicher städtebaulicher Verträge zwischen Städten und Immobilieneigentümern geschaffen worden. Auch die städtebaulichen Förderprogramme bieten die Möglichkeit, die Erstellung und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte zu unterstützen. So sind mit dem Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ zur Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte und dem Programmleitfaden zum Förderprogramm Stadtumbau West grundlegende Voraussetzungen und Hilfestellungen zur Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte geschaffen worden. Oft ist jedoch die Umsetzung auf Ebene der Länder und Städte unzureichend. Ebenso gibt es in vielen Bundesländern noch Defizite bei der Abstimmung und Kooperation zwischen den Städten und ihren Umlandgemeinden.

Die Schaffung eines geeigneten Förderangebots zur Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte stößt insbesondere deshalb an Grenzen, weil die Förderung sich aufgrund des Ressortprinzips auf städtebauliche Maßnahmen konzentriert. So müssen im Programm

Soziale Stadt trotz Bündelungsbemühungen von Bund und Ländern die komplementären Fördermittel bisher hauptsächlich von den Städten, auf der Quartiersebene oder in den Projekten beschafft werden. Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik kommt in seiner Zwischenevaluierung zu dem Ergebnis: „Trotz des Programms soziale Stadt sind die Städte mit einer durch Bund und Länder stark sektoral zersplitterten Förderlandschaft konfrontiert. Es ist daher erforderlich, dass Bund und Länder die Voraussetzungen für die Förderung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf weiter verbessern. Einen wesentlichen Beitrag könnte die Weiterentwicklung des Programms zu einem integrierten Stadtentwicklungsprogramm leisten, das in den Handlungsfeldern wie in den förderfähigen Projektarten breiter angelegt ist als die derzeitige soziale Stadt („deutsches URBAN“).⁵

Ziel sollte ein Finanzhilfelinstrument „Integrierte Stadtentwicklung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel“ sein, das je nach gemeindlicher Bedarfslage in Form von Programm- oder Maßnahmenswerpunkten in den Städten umgesetzt werden kann. Eine solche Lösung setzt voraus, dass der Bund für sich die Stadtentwicklung als Politikfeld formuliert. Die hierzu eingeleiteten ersten Schritte sollten fortgeführt werden. Mit dem Finanzhilfelinstrument sollten insbesondere Maßnahmen in folgenden Bereichen gefördert werden:

- Stärkung der lokalen Wirtschaft und der lokalen Arbeitsmärkte
- Strukturanpassung des Wohnungsmarktes
- Verbesserung der Sozialstruktur in Wohnquartieren und Stärkung des sozialen Zusammenhalts zur Stabilisierung von Nachbarschaften
- Umwelt- und Klimaschutz, Energieeinsparung
- Modernisierung sowie Aus- und Umbau von Infrastruktur
- Entwicklung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen und Beseitigung städtebaulicher Missstände, Anpassung städtebaulicher Gegebenheiten an veränderte Bedarfe.

Angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Bedingungen sollte beim Einsatz der Fördermittel ein stärkeres Gewicht auf die Stimulierung von Wachstumspolen bzw. -zentren gelegt werden. Gleichzeitig muss die Raumordnung darauf achten, dass bei dieser verstärkten Wachstumsorientierung diejenigen Ausschnitte des Verteilungsziels, die für unabdingbar gehalten werden, erhalten bleiben.

Angebracht wäre zudem eine stärkere Berücksichtigung der städtischen Dimension bei Poli-

⁵ Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Kurzfassung,

tikformulierungen auf allen föderalen Ebenen. Förderprogramme und steuerliche Fördermaßnahmen, die räumliche Wirkungen entfalten, können auf kommunaler und regionaler Ebene zu Fehlentwicklungen, wie Entleerung von Stadtquartieren, Immobilienleerständen, Unterauslastung von Infrastruktur, Flächenzersiedlung oder Erhöhung des Verkehrsaufkommens mit den damit verbundenen Belastungen für Mensch und Umwelt beitragen. Derartige Fehlentwicklungen sollten bei der Konzipierung und Umsetzung der Förderung nach Möglichkeit vermieden werden. Hierzu sollten raumwirksame Fördermaßnahmen vor ihrer Umsetzung grundsätzlich auf die Möglichkeit entsprechender Fehlentwicklungen evaluiert und während ihrer Umsetzung durch ein geeignetes Monitoring begleitet werden. Bei signifikanten Zielkonflikten sollte überprüft werden, ob und inwieweit die primäre Zielsetzung (wie z. B. die Anhebung der Wohneigentumsquote, die Förderung der Altersvorsorge oder die Erhöhung der Mobilität von Arbeitskräften) mit den Belangen der Stadt- und Raumentwicklung in Einklang gebracht werden kann. Ein Beispiel dafür ist die Regelung im KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und im Programm Wohnraum Modernisieren – Variante ÖKO-PLUS, nach der in den neuen Bundesländern bei Modernisierungsmaßnahmen an Mietwohnungen die Gemeinde bescheinigen muss, dass die Maßnahme deren städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielen nicht entgegensteht. Bei der Integration der Wohneigentumsförderung in die Förderung der Altersvorsorge könnte es aus städtebaulicher Sicht z. B. sinnvoll sein, für Investitionen in ausgewiesenen städtebaulichen Fördergebieten Förderpräferenzen zu gewähren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Realisierung komplexer, integrierter Stadtentwicklungskonzepte erfordert die kooperative Erarbeitung und Umsetzung der Konzepte unter Beteiligung aller maßgeblichen privaten und kommunalen Akteure auf der Basis verbindlicher Vereinbarungen und Verträge. Auch die benachbarten Städte und Gemeinden sollten einbezogen werden. Bei den unvermeidbaren Zielkonflikten sollte auf einen einvernehmlichen Interessenausgleich hingearbeitet werden. Die Konzepte sind auf Grundlage eines kontinuierlichen Monitorings der Stadtentwicklung fortzuschreiben. Die bisherige Praxis der Stadtentwicklung zeigt, dass die Einbindung der relevanten Akteure und die Abstimmung ihres Vorgehens oft nur unzulänglich gelingen. Die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte, die wesentliche Grundlagen für eine in ihrer Gesamtheit planvolle Stadtentwicklung sind, werden in den meisten Städten bisher nur in Ansätzen realisiert. Auch das Förderangebot weist im Hinblick auf die Anforderungen einer integrierten Stadtentwicklung noch Defizite auf. Zur Schaffung eines integrierten Förderangebotes sollte eine fallweise Bündelung der Fördermittel unterschiedlicher Ressorts möglich sein. Die unterschiedlichen Förderprogramme sollten so ausgestaltet sein, dass schon von den Fördervoraussetzungen her ein Interessenausgleich gefordert wird und dass sie bei unterschiedlichen

Zielsetzungen nicht widersprüchliche Anreize setzen. Ziel sollte ein Finanzhilfelinstrument integrierte Stadtentwicklung sein, das alle relevanten Maßnahmeschwerpunkte unterstützt. Zusätzlich müssen Lösungen gefunden werden, wie notwendige Akteure, die keine Fördermittel in Anspruch nehmen, in die Kooperation einbezogen werden können. Angesichts des derzeitigen verhaltenen Wirtschaftswachstums sollte ein erhöhtes Gewicht auf die Stimulierung des Wachstums gelegt, das heißt eine gezielte Förderung von Wachstumspolen bzw. –zentren realisiert werden.

3.4. Wie transparent, einfach und effizient ist die Förderlandschaft?

Die Vielzahl unterschiedlicher Fördergeber und Antragsverfahren für Städte, Wohnungswirtschaft, Unternehmen, Private und sonstige Akteure erschwert die Inanspruchnahme von Fördermitteln bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte. Aufgrund des umfangreichen und insgesamt nur schwer überschaubaren Angebots ist das Beschaffen von Fördermitteln für die beteiligten Akteure mit beträchtlichem Suchaufwand verbunden, und es ist nicht gewährleistet, dass tatsächlich die günstigsten Finanzierungsmittel gefunden werden. Zum Teil wird aus diesem Grund von vornherein auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln verzichtet oder Investitionen unterbleiben, wenn die Finanzierungskosten zu hoch erscheinen. Dass eine Bündelung von Fördermitteln von unterschiedlichen Trägern und für unterschiedliche Zielsetzungen in einem Programm sehr aufwendig sein kann, zeigt z. B. das Programm „Soziale Stadt“. Hinzu kommt, dass die Antragsverfahren und die Abrechnung der Vorhaben in den städtebaulichen Förderprogrammen aus Sicht der beteiligten Städte oft komplex und mit erheblichem Aufwand verbunden sind.

Kasten 1: Ansatzpunkte und Vorschläge zur Schaffung eines problemgerechten, integrierten Förderangebotes

Qualitative Ausgestaltung des städtebaulichen Förderangebotes

- Die Städtebauförderung von Bund, Ländern und EU sowie die ergänzenden Förderprogramme sind so ausgestaltet, dass für alle wesentlichen Bedarfe des Städtebaus und der Stadtentwicklung ein finanzielles Förderangebot vorhanden ist. Die städtebauliche Förderangebote sollten grundsätzlich beibehalten, weiter erprobt und laufend evaluiert werden, um sie bei veränderten Problemstellungen und Fehlentwicklungen flexibel anzupassen.
- Der Expertenkreis sieht jedoch die Notwendigkeit, in manchen Bereichen neue Akzente zu setzen und eine zielgerechte Umsetzung der Förderangebote zu sichern.
- Die Städtebauförderung von Bund und Ländern sollte verstärkt mit förderpolitischen Maßnahmen anderer Ressorts verknüpft werden (Förderung einer integrierten Stadtentwicklung). Als beispielhaft ist hier die EU-Förderung (Urban) anzusehen.
- Auch „weiche“ Investitionen (= nichtinvestive Maßnahmen), z. B. zur Prozesssteuerung, Quartiersentwicklung, Netzwerkbildung oder für Imagekampagnen, sollten stärker mit der Städtebauförderung verknüpft und gefördert werden.

- Im Stadtumbau und dessen Förderung sollte der Aufwertung von Wohnquartieren und der Innenstadtentwicklung mehr Aufmerksamkeit beigemessen werden.

Quantitative Ausgestaltung des Förderangebotes

- Mit 6 % der kommunalen Investitionen und 1 % der kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2002 erscheint das Volumen der Städtebauförderung auch unter Berücksichtigung der beachtlichen Anstoßwirkungen zu gering. Vor dem Hintergrund der ausgeprägten Investitionsschwäche, vor allem im öffentlichen Bereich, sollten die für die Stadtentwicklung eingesetzten Finanzierungs- und Investitionsmittel daher mittelfristig deutlich aufgestockt werden.
- Um die Investitionsschwäche zu überwinden sollten verstärkt private Finanzierungs- und Investitionsmittel für die Stadtentwicklung mobilisiert werden.
- Es sollte geprüft werden, ob und inwieweit die Eigenanteile der Städte bei der Finanzierung von Investitionen im Rahmen der städtebaulichen Förderprogramme vermehrt durch privates Kapital ersetzt werden können.
- Kooperationen von Städten und Gemeinden bei der Innenstadtentwicklung und der Bereitstellung von Infrastruktur sollten verstärkt realisiert werden, um zu einem effizienteren Mitteleinsatz beizutragen.

Gezielte Förderung einer integrierten Stadtentwicklung

- Um die gestiegenen Anforderungen in der Stadtentwicklung bewältigen zu können sollte eine integrierte Stadtentwicklung angestrebt werden. Dies erfordert die Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte unter Beteiligung aller maßgeblichen kommunalen, gewerblichen und privaten Akteure. Insbesondere in Städten mit schwierigen wohnungsmarktbezogenen Problemkonstellationen sind ergänzende wohnungswirtschaftliche Konzepte notwendig. Derzeit sind Erstellung und Umsetzung von Stadtentwicklungskonzepten oft noch unzureichend.
- Die Umsetzung sollte soweit möglich auf der Basis kooperativer Verfahren und verbindlicher Vereinbarungen und Verträge zwischen den Akteuren erfolgen.
- Die Konzepte sollten auch mit den benachbarten Städten und Gemeinden abgestimmt und wo sinnvoll in Kooperation umgesetzt werden. Bei der interkommunalen Abstimmung und Kooperation gibt es in vielen Bundesländern ebenfalls noch Defizite.
- Um auf veränderte Rahmenbedingungen und Fehlentwicklungen frühzeitig reagieren zu können, ist ein kontinuierliches Monitoring der Stadtentwicklung und eine Fortschreibung der Konzepte erforderlich.
- Das Ziel einer integrierten Stadtentwicklung sollte durch ein integriertes Förderangebot unterstützt werden. Anzustreben wäre ein Finanzhilfelinstrument „Integrierte Stadtentwicklung“, das neben städtebaulichen Maßnahmen und „weichen“ Investitionen zur Stadtentwicklung auch solche der Wirtschafts-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Integrationspolitik unterstützt. Angesichts des gedämpften Wirtschaftswachstums in Deutschland sollten verstärkt Investitionen und Maßnahmen zur Stärkung von Wachstumspolen bzw. -zentren unterstützt werden.
- Die Förderung sollte so ausgestaltet werden, dass sie schon von den Fördervoraussetzungen her eine Interessenabstimmung erfordert, und dass die Ziele unterschiedlicher Fördermaßnahmen einander nicht entgegenstehen.
- Angebracht wäre zudem eine stärkere Berücksichtigung der städtischen Dimension bei Politikformulierungen auf allen föderalen Ebenen. Förderprogramme und steuerliche Fördermaßnahmen, die räumliche Wirkung entfalten, wie z. B. die Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen, sollten vor ihrer Umsetzung grundsätzlich auf die Möglichkeit von Fehlentwicklungen auf Ebene der Städte und Gemeinden evaluiert und bei ihrer Umsetzung durch ein geeignetes Monitoring begleitet werden.

Verbesserung von Effizienz, Einfachheit und Transparenz des Förderangebotes

- Aufgrund des umfangreichen und insgesamt nur schwer überschaubaren Angebots ist das Beschaffen von Fördermitteln für die beteiligten Akteure mit beträchtlichem Suchaufwand verbunden, und es ist nicht gewährleistet, dass tatsächlich die günstigsten Finanzierungsmittel gefunden werden.
- Es sollten auch deshalb eine stärkere Bündelung der Fördermittel für die Zwecke der Stadtentwicklung seitens der Fördergeber, eine Vereinfachung der Antragswege und eine Verschlankung des Berichtswesens angestrebt werden.

4. Vorschläge zur Ergänzung und Verbesserung der Förderung der Stadtentwicklung.

Die Bewertung des Finanzierungs- und Förderangebotes für die Stadtentwicklung hat ergeben, dass die neuen Herausforderungen grundsätzlich erkannt und mit der Weiterentwicklung des Förderangebotes sowie der Novellierung des gesetzlichen Rahmens gute Grundlagen geschaffen worden sind, um die mit einer integrierten Stadtentwicklung verbundenen Aufgaben erfolgreich anzugehen. Die deutliche Aufstockung der Finanzmittel für die Städtebauförderung seit Ende der neunziger Jahre und die im Februar dieses Jahres von Bund und KfW Bankengruppe gestartete Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ begrüßt der Expertenkreis vor dem Hintergrund der diagnostizierten Investitionsschwäche ausdrücklich. Angesichts der bestehenden Herausforderungen muss aus Sicht des Expertenkreises dieser Weg fortgesetzt und die Stadtentwicklung als Politikbereich weiter aufgewertet werden. Dazu gehört auf mittlere Frist insbesondere eine weitere deutliche Aufstockung der Fördermittel. Ziel muss es sein, den Substanzverlust an kommunalem Infrastrukturvermögen aufzuhalten und die deutschen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte nachhaltig zu stärken. Nur so können Fehlentwicklungen wie umfangreiche Immobilienleerstände oder die Herausbildung sozialer Brennpunkte wirksam eingedämmt und die Position deutscher Städte im internationalen Standortwettbewerb auch in Zukunft erhalten und weiter verbessert werden.

Eine zukunftsorientierte Stadtentwicklungspolitik erfordert eine Investitions- und Standortinitiative, die der Investitionsschwäche aktiv entgegengewirkt und dazu beiträgt, die deutsche Wirtschaft wieder auf einen höheren Wachstumspfad zu heben. Damit würde auch ein wichtiger Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Reduktion der unhinnehmbar hohen Arbeitslosigkeit geleistet.

Zusätzlich zu einer Verbesserung der Mittelausstattung für die Stadtentwicklung sieht der Expertenkreis in einigen Bereichen der Förderung Bedarf für Modifikationen. Dazu zählen insbesondere:

- Schaffung einer transparenteren Förderlandschaft.

- Konsequenterer Unterstützung einer integrierten Stadtentwicklung. Dazu wäre eine stärkere Bündelung der Förderprogramme aus unterschiedlichen Ressorts sehr wünschenswert. Hiermit könnte auch eine Verbesserung der Mittelausstattung für die Stadtentwicklung erreicht werden, ohne das zusätzliche Finanzmittel eingesetzt werden müssten.
- Beseitigung von Fehlanreizen, die durch Fördermaßnahmen mit unterschiedlichen Zielsetzungen z. T. geschaffen worden sind.

Diese Ziele werden sich nicht von heute auf morgen in idealer Weise umsetzen lassen. Der Expertenkreis möchte sie vielmehr als Leitlinien verstanden wissen, an denen sich die zukünftige Förderpolitik in der Stadtentwicklung orientieren sollte.

Der Expertenkreis hat auf Grundlage seiner Bewertung des bestehenden Förderangebotes die folgenden konkreten Vorschläge für eine Ergänzung und Verbesserung entwickelt. Wie in der Praxis der Stadtentwicklung so hat sich auch in der Diskussion in diesem Gremium gezeigt, dass die beteiligten Akteursgruppen zum Teil unterschiedliche Ziele und Interessen verfolgen, die nicht immer in Einklang zu bringen sind. Auch sehen die Gegebenheiten und Erfordernisse von Stadt zu Stadt zum Teil sehr unterschiedlich aus. Über die hier unterbreiteten Vorschläge konnte Konsens erzielt werden.

Vorschlag 1: Schaffung einer Taskforce „Stadtentwicklung“ zur Fördermittelberatung

Um die Komplexität der Mittelbeschaffung für integrierte Stadtentwicklungsvorhaben zu reduzieren und das Politikfeld Stadtentwicklung entsprechend seiner gestiegenen Bedeutung aufzuwerten, wäre die Ideallösung, Stadtentwicklung zu einem eigenständigen Politikfeld zu erklären. Dies würde bedeuten, alle bestehenden stadtentwicklungsrelevanten Ressourcen und Programme in ein umfassendes Stadtentwicklungsprogramm in enger Abstimmung mit allen beteiligten politischen Ebenen (Städtebau, Wohnen, Soziales, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildung Verkehr, Umwelt) zu integrieren. Schon aufgrund des gesetzlich verankerten Ressortprinzips dürfte eine solche Lösung politisch schwer umsetzbar sein.

Wie in Kapitel 3.3. ausgeführt, kommt das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik in seiner Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“, zu dem Ergebnis, dass aufgrund der sektoral zersplitterten Förderlandschaft eine Verbesserung der Voraussetzungen für die Förderung durch Bund und Länder erforderlich ist. Solange die Integration vorhandener Förderangebote für die Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene oder Projektebene erfolgen muss, könnte die Etablierung einer Beratungsinstanz für finanzielle Fragen auf Bundesebene eine sinnvolle Unterstützung bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln bieten. Eine Umfrage der KfW Förderbank im Oktober 2005 bei 40 Städten unterschiedlicher Grö-

Benordnung ergab, dass 33 (83 %) eine solche Fördermittelberatung in Anspruch nehmen würden. Beratungsbedarf wurde zu etwa gleichen Teilen für die Förderangebote von Bund, Ländern und EU gesehen. Zu den Fördermöglichkeiten durch die EU wurde teilweise beklagt, dass aktuelle Förderinformationen schwer zu beschaffen und nicht zielgruppenorientiert seien.

Für eine Pilotphase von 2 Jahren könnte zunächst eine Taskforce „Stadtentwicklung“ geschaffen werden, die Städte und andere an komplexen Stadtentwicklungsvorhaben beteiligte private und gewerbliche Akteure als „Vorfeldberatung“ bei der Auswahl geeigneter Fördermittel und bei der Antragstellung hilft. Diese Taskforce würde die bereits bestehenden Beratungsangebote von Sanierungsträgern, kommunalen Ämtern, Planungsbüros etc. in Bezug auf die Einbindung von Fördermitteln in die Finanzierung unterstützen und ergänzen und könnte auch diesen bei Bedarf Informationen und Beratungsleistungen zur Verfügung stellen.

Die Taskforce könnte bei erfolgreichem Abschluss der Pilotphase ihr Tätigkeitsspektrum ausweiten. Denkbar wäre z. B. die Übernahme der Antragstellung als Mandatar oder auch die Abrechnung von Projekten. Damit wäre der Nukleus eines „virtuellen“ integrierten Stadtentwicklungsprogramms geschaffen.

Eine solche Taskforce „Stadtentwicklung“ könnte Städte und andere an Stadtentwicklungsvorhaben beteiligte Akteure von den Suchkosten für Fördermittel sowie dem Aufwand für deren Inanspruchnahme entlasten. Die Schaffung einer zentralen Beratungsinstanz würde zudem zu Effizienzgewinnen bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln führen, da diese aufgrund ihrer Spezialisierung die geeigneten Förderprogramme mit geringerem Aufwand als Städte und andere an Stadtentwicklungsvorhaben beteiligten Akteure finden und auch die Antragstellung und die Abrechnung effizienter abwickeln könnte. Dadurch würden z. B. auf kommunaler Ebene Kapazitäten frei gesetzt, die für personalaufwändigere Aufgaben wie Quartiersmanagement oder Netzwerkkoordination eingesetzt werden könnten. Die Taskforce könnte auch die Bildung von Netzwerken unterstützen, in denen Städte sich über ihre Erfahrungen mit der Finanz- und Fördermittelbeschaffung austauschen und ihr Know-how weitergeben. Sie könnte in diese Netzwerke ihr eigenes Know-how einbringen und dieses durch den Erfahrungsaustausch erweitern.

Vorschlag 2: Fördermittel-Wettbewerbe als Elemente der Qualitätssteigerung und Innovationsförderung einführen

Mit der Auslobung von Wettbewerben um öffentliche Fördermittel sind nicht nur in Deutschland vielfach gute Erfahrungen im Hinblick auf Qualitätssteigerung und Innovationsförderung

im Städtebau gesammelt worden⁶. Es wäre aus Sicht des Expertenkreises daher sinnvoll, ein begrenztes Kontingent an Fördermitteln der Städtebauförderung im Rahmen von Wettbewerben zu vergeben. Zur Qualitäts- und Innovationssteigerung von Prozessen und Produkten dürfte ein Verfahren beitragen, bei dem eine Festbetragsförderung von Konzepten erfolgt mit eindeutigen inhaltlichen Vorgaben. Eine wichtige inhaltliche Vorgabe sollte die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure auf kommunaler bzw. regionaler Ebene im Sinne einer Partnerschaft sein, die sich auch im finanziellen Engagement privater Akteure ausdrückt. Auf der Basis geförderter Konzepte würde eine hochkarätig besetzte Fachjury über die Vergabe der wettbewerbsgebundenen Städtebauförderungsmittel entscheiden.

Ein solches Wettbewerbsverfahren sollte regelmäßig wiederholt werden. Wichtig wäre dabei, dass die Wettbewerbe durch eine offensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Dies würde die Chance eröffnen, auf veränderte städtebauliche Problemlagen frühzeitiger aufmerksam zu machen und deren Wahrnehmung zu verstärken. Ebenso könnten beispielhafte innovative Projekte als nachahmenswert herausgestellt werden. Dem Ziel verstärkter öffentlicher Wahrnehmung könnten zusätzlich wechselnde thematische Schwerpunkte der Wettbewerbe dienen.

Vorschlag 3: Vergabe kommunaler Mikrodarlehen zur Förderung von Existenzgründungen und Kleingewerbe sowie von Gründerzentren in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf

Für Stadtteile, die aus sich heraus zu wenig ökonomische Dynamik entwickeln, bedarf es neuer Impulse mit dem Ziel, die wirtschaftliche Eigeninitiative der dort lebenden Bevölkerung anzuregen, Hilfen für die Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit zu geben und die lokalen Ökonomien zu stärken. Neben diesen ökonomischen Effekten sind vor allem die positiven sozialen Wirkungen zu sehen, die sich ergeben, wenn die Menschen in den Problemquartieren wieder Selbstvertrauen und Perspektive gewinnen.

Der Expertenkreis schlägt aus diesem Grund als Ergänzung der bestehenden Förderangebote die Vergabe von Mikrodarlehen unter der Verantwortung der Städte an Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, Immigranten usw. zur Finanzierung von Existenzgründungen vor. Erfahrungsgemäß haben diese Gruppen einen erschwerten Zugang zu banküblichen Krediten aufgrund mangelnder Sicherheiten, geringer Eigenmittel und hoher Projektrisiken. Eine Studie des Deutschen Seminars für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland noch ein großer Bedarf zur Entwicklung eines Angebo-

⁶ Im Bereich der Städtebauförderung sind gute Beispiele für solche Wettbewerbe das Single Regeneration Budget in Großbritannien, der Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ 2001 oder auf Länderebene z. B. der Landeswettbewerb „Zukunftsfähige Stadterneuerung“ in Baden-Württemberg 2004/2005“.

tes an Mikrodarlehen auf städtischer Ebene besteht⁷. In einzelnen Städten sind bereits entsprechende Kreditprogramme aufgelegt worden (z. B. Kleinstkreditprogramm der Stadt Hamburg, Starthilfefonds Bremen, ProGES –pro Gründen Erhalten Sichern in Kassel).

Da der genannte Personenkreis einer vergleichsweise intensiven Vor-Ort-Betreuung bedarf, sollte auch die finanzielle Unterstützung von Gründerzentren, die sich insbesondere um die Qualifizierung und Betreuung dieses Personenkreises bemühen, förderfähig sein. In einer ersten Phase könnte eine solche Förderung in Modellvorhaben im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) durchgeführt werden.

Vorschlag 4: Förderung von Alternativen zum Rückbau in den neuen Bundesländern

Durch die Altschuldenhilfe nach § 6 a AHG und die Rückbauförderung im Stadtumbau Ost erhalten Wohnungsunternehmen einen starken Anreiz, sich nur über den Rückbau am Stadtumbau zu beteiligen. Gerade im Altbaubereich wird in nicht wenigen Fällen der Gebäuderückbau allein deshalb bevorzugt, weil bei Erhalt des Gebäudes auch die Altschulden erhalten bleiben und der Rückbau daher wirtschaftlicher ist als die Sicherung oder die Sanierung. Alternativen zum Rückbau, wie Wiederverwertung der Hüllen, Konservierung oder Umnutzungen, die aus städtebaulicher und auch gesamtwirtschaftlicher Sicht zum Teil viel sinnvoller wären, werden dadurch kaum realisiert. Die Dimension des Leerstandes in Ostdeutschland ist jedoch zu groß, als dass das Leerstandsproblem innerhalb der nächsten Jahre ausschließlich über den Rückbau lösbar wäre. Um die Alternativen nicht zu benachteiligen, sollte geprüft werden, inwieweit Lösungen zur Sicherung oder Verwertung leer stehender Wohnungen sowie die damit verbundenen Aufwertungsmaßnahmen in der Förderung im Stadtumbau Ost stärker berücksichtigt werden können.

Vorschlag 5: Start einer „Investitionsinitiative Städte Stärken“

Um die Investitionsschwäche in der Stadtentwicklung zumindest teilweise zu beheben, schlägt der Expertenkreis eine „Investitionsinitiative Städte Stärken“ vor. Diese Initiative sollte sich aus einem „Stadtentwicklungsfonds – Infrastruktur“ und einem „Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“ zusammensetzen.

„Stadtentwicklungsfonds - Infrastruktur“

Den deutschen Städten wird der für eine bedarfsgerechte und wettbewerbsfähige Stadtentwicklung notwendige Abbau des Investitionsrückstandes aus eigenen Mitteln nicht möglich

⁷ Mikrofinanzierung in Deutschland, Untersuchung des Bedarfes und des Angebotes von Mikrodarlehen und Kleinstkrediten, DSSW-Materialien, Berlin 2005.

sein. Der Expertenkreis schlägt daher vor, zur Verbesserung ihrer Investitionsmöglichkeiten aus dem „Stadtentwicklungsfonds-Infrastruktur“ (ähnlich dem Sonderfonds „Wachstumsimpulse“) über einen begrenzten Zeitraum Förderkredite mit einer besonderen Zinspräferenz für Infrastrukturinvestitionen zur Stadtentwicklung zu vergeben. Dadurch würde die Zinslast der Städte gesenkt und so ihr finanzieller Handlungsspielraum erhöht. Für die Städte würde dadurch ein Förderangebot geschaffen, dass von den Antragsbedingungen und den Berichtspflichten schlank gehalten werden kann. Vorrangig sollten Investitionsvorhaben in durch Satzung festgelegten Gebieten der Städtebauförderung und sonstigen durch integrierte Stadtentwicklungs- bzw. Handlungskonzepte festgelegten Gebieten gefördert werden. Brachflächen sollten im Sinne der Stadtreparatur ebenfalls in die Förderung einbezogen werden.

„Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“

Investitionen in die Wohnungsbestände sind für die Stadtentwicklung von erheblicher Bedeutung. Die Instandhaltung und Modernisierung von Wohnungen erhöht die allgemeine Wohn- und Lebensqualität in Städten, ermöglicht den Erhalt historischer Bausubstanz und sorgt für eine ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung über die Senkung des Energieverbrauches, die Minderung des CO₂-Ausstoßes und eine Verringerung des Flächenverbrauches. Auch das selbstgenutzte Wohneigentum leistet für die Stadtentwicklung einen wertvollen Beitrag. Städtische Wohnquartiere mit einem hohen Anteil an Selbstnutzern haben in aller Regel eine hohe Wohnqualität und sozial ausgeglichene Bewohnerstrukturen. Da vornehmlich junge Familien selbstgenutztes Wohneigentum bilden, trägt die Wohneigentumsbildung auch zur „Regenerationsfähigkeit“ von Städten bei.

Der „Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“ könnte analog zum „Stadtentwicklungsfonds-Infrastruktur“ über einen begrenzten Zeitraum Förderkredite mit einer besonderen Zinspräferenz vergeben für

- die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen
- den Erwerb bestehender und den Bau neuer Wohnungen zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums
- und Wohnumfeldmaßnahmen.

Die Fördergebietskulisse sollte entsprechend dem „Stadtentwicklungsfonds-Infrastruktur“ abgegrenzt werden.

Mit der Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ (WUW) haben Bundesregierung und KfW das bestehende, umfangreiche Förderangebot für die private, gewerbliche und kommunale Wohnungswirtschaft, mit dem auch Investitionen zur Stadtentwicklung unterstützt wer-

den, bereits wesentlich verbessert. Aufgrund der bestehenden Haushaltengpässe dürfte es die eng begrenzten finanziellen Spielräume von Bund und Ländern derzeit überfordern, parallel zur WUW die hier vorgeschlagene Investitionsinitiative Städte Stärken zu starten. Mittelfristig sieht der Expertenkreis ein entsprechendes Förderangebot jedoch als bedarfsgerechte Ergänzung zur bestehenden Städtebauförderung von Bund und Ländern an, die bei angemessener Mittelausstattung und zeitlicher Perspektive die Investitionskraft von Städten und Wohnungsunternehmen nachhaltig stärken und spürbar dazu beitragen könnte, die Investitionsdefizite in der Stadtentwicklung zu beheben.

Um die Durchführung der vorgeschlagenen Initiative einfach und effizient zu gestalten, könnten die Stadtentwicklungsfonds als gesonderte „Förderfenster“ im Rahmen der bestehenden KfW-Programme für kommunale Infrastrukturinvestitionen und wohnungswirtschaftliche Investitionen ausgestaltet werden. Dies hätte aus fördertechnischer Sicht die Vorteile, dass auf die Förderinfrastruktur der KfW Bankengruppe und das dort bereits vorhandene Personal und Know-how zurückgegriffen werden könnte. Für die Investoren bestünden wesentliche Vorteile darin, dass die Förderprogramme der KfW Bankengruppe weithin bekannt, die Fördermittel einfach zu beantragen und noch vor Vorhabensbeginn verfügbar sind. Zudem können die Investitionsvorhaben in der Regel vollständig oder fast vollständig zu den günstigen Förderkonditionen finanziert werden. Die Fördernehmer müssen somit keine oder relativ geringe ergänzende Finanzierungsmitteln in Form von Eigenmittel oder Fremdkapital aus anderen Quellen aufbringen.

Es wäre wünschenswert, wenn die Förderkredite aus den Sonderfonds durch Zuschüsse ergänzt werden könnten. Zur Anreizförderung im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen müssen verlorene Zuschüsse unabdingbar weiterhin angeboten werden. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil sie kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Investoren die Möglichkeit einräumen, auch dann Investitionsvorhaben mit Hilfe von Fördermitteln zu finanzieren, wenn ihr Spielraum zur Kreditaufnahme ausgeschöpft ist, sie jedoch über genügend Eigenmittel verfügen. Der Expertenkreis geht allerdings nicht davon aus, dass Bund und Länder angesichts der bestehenden Haushaltengpässe ein neues Zuschussprogramm von angemessenem Umfang finanziell darstellen könnten. Aus haushaltspolitischer Sicht ist ein wesentlicher Vorteil von Förderkrediten, dass sie anders als Zuschüsse nicht sofort den Haushalt belasten, sondern erst in dem Jahr, in dem die Zinsverbilligung wirksam wird. Die Haushaltsbelastung wird so auf mehrere Jahre gestreckt.

Auch ohne Zuschussgewährung dürften die Fördermittel jedoch von wohnungswirtschaftlichen und kommunalen Investoren breit genutzt werden. Die Erfahrungen mit dem Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ haben gezeigt, dass auch Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen Förderkredite trotz der bestehenden Haushaltengpässe in beträchtli-

chem Umfang beanspruchen. Insgesamt wurden mit dem Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ fast 1400 kommunale Infrastrukturprojekte in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unterstützt. Damit auch solchen Städten, die die von der Kommunalaufsicht gesetzte Grenze der Kreditaufnahme erreicht haben, die Finanzierung zusätzlicher Investitionen mit den Förderkrediten aus dem „Stadtentwicklungsfonds - Infrastruktur“ möglich würde, könnten diese Kredite von der Anrechnung auf die Verschuldungsgrenze ganz oder teilweise ausgenommen werden. Da sie der zweckgebundenen Finanzierung von Investitionen in die Zukunft der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte und damit auch dem Erhalt ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit dienen, sollte diese Möglichkeit sorgsam geprüft werden.

In beiden Fonds sollten auch „weiche“ Investitionen (nichtinvestive Maßnahmen) zur Stadtentwicklung förderfähig sein, z. B. zur Prozesssteuerung, zum Quartiersmanagement und zur Bildung von Netzwerken wie dem EU-Netzwerk URBAN. Dies sollte auch Imagekampagnen, z. B. für Innenstädte als Wohnstandorte, einschließen. Derartige Maßnahmen sind für die Stadtentwicklung von strategischer Bedeutung und können vor allem in der Wohnungswirtschaft manchmal mehr bewirken als Sachinvestitionen. Da die zu finanzierenden Kosten bei „weichen“ Investitionen oft geringer sind als bei Sachinvestitionen und zudem keine materiellen Investitionsgüter erstellt werden, die bei einer Kreditfinanzierung als Sicherheiten dienen können, wäre hier eine Förderung über Zuschüsse geeigneter als über Förderkredite.

Vorschlag 6: Fördermittel in der Städtebauförderung mittelfristig nur noch dann vergeben, wenn ein integrierter Stadtentwicklungsplan nach verbindlich vorgegebenen Qualitätskriterien vorliegt

Anzustreben ist, dass in einem absehbaren Zeitraum alle wesentlichen städtebaulichen Maßnahmen auf Basis integrierter Stadtentwicklungspläne durchgeführt werden, die vorzulebende Qualitätsanforderungen erfüllen (z. B. aktuelle Bevölkerungs-, Wohnungsmarkt-, Infrastruktur-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktprognose, Flächenbedarfsprognose, Maßnahmenprogramm) und die private und gewerbliche Wohnungswirtschaft und andere wichtige Akteure einbeziehen. Mit der Planung auf Basis prüfbarer Indikatoren wird auch ein Erfolgsmonitoring möglich. Für Stadtteile mit besonderem Handlungsbedarf sind als Konkretisierung der gesamtstädtischen Konzepte integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte als Grundlage der Förderung vorzusehen.

Dies wäre ein wichtiger Schritt, um den Interessenausgleich der am Stadtumbau Beteiligten zur Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten zu machen und Umbaumaßnahmen zu verhindern, die aus städtebaulicher Sicht suboptimal sind. Mit dem Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ zur Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte und dem Programmleitfaden zum

Förderprogramm Stadtumbau West sind bereits grundlegende Voraussetzungen und Hilfestellungen zur Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte geschaffen worden. Auf längere Sicht sollten alle Städte über das nötige Know-how und das nötige Instrumentarium verfügen, entsprechende Konzepte zu erstellen und fortzuschreiben.

Um den Städten Anreize zu setzen, entsprechende Konzepte zu erarbeiten und allgemeingültige Qualitätsstandards zu erreichen, könnte eine Fördervoraussetzung in den oben vorgeschlagenen Stadtentwicklungsfonds sein, dass die Städte, in denen die Projekte durchgeführt werden, über einen integrierten Stadtentwicklungsplan verfügen, der vorher festgelegte Qualitätsanforderungen erfüllt. Alternativ könnte hierfür ein Förderbonus gewährt werden. Zusätzlich sollte dann vorgegeben werden, dass die Investitionsvorhaben auf Basis verbindlicher Vereinbarungen und Verträge durchgeführt werden.

Auf längere Sicht sollte angestrebt werden, dass grundsätzlich alle im Rahmen der Städtebauförderung eingesetzten Fördermittel unter diesen Voraussetzungen vergeben werden. In einem weiteren Schritt sollten dann auch alle anderen für die Stadtentwicklung relevanten Förderprogramme mit den integrierten Stadtentwicklungskonzepten verknüpft werden. Dies kann z. B. dadurch gewährleistet werden, dass die Stadt gegenüber dem Fördermittelgeber bestätigt, dass die zur Förderung vorgesehene Maßnahme mit den Zielen des Integrierten Stadt(teil)entwicklungskonzepts übereinstimmt. Es ist auch denkbar, dass von kommunaler Seite aus eine Wertung vorgenommen wird, die Auswirkung auf die Förderpriorität dieser Maßnahme hat.

Um Anreize zu setzen für interkommunale Kooperationen (z. B. im Hinblick auf Funktionsteilungen, die gemeinsame Finanzierung von Schwimmhallen, Theatern etc. oder die Vermeidung von Mehrfachinvestitionen) könnten zudem beispielhafte Kooperationsprojekte bei der Vergabe von Fördermitteln bevorzugt oder durch einen Förderbonus besonders gewürdigt werden.

Vorschlag 7: Gleichberechtigter Zugang zur Rückbauförderung in den neuen Bundesländern

Zu den Vorschlägen 1 bis 6 bestand im Expertenkreis Konsens. Aus Sicht der vom GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen vertretenen unternehmerischen Wohnungswirtschaft wäre es zudem als Ergänzung der vorgeschlagenen Maßnahmen angebracht, die Altschuldenhilfe auszuweiten. Durch die Auswahlkriterien zur Gewährung der Altschuldenhilfe nach § 6 a AHG erhalten im Stadtumbau Ost fast nur existenzgefährdete Wohnungsunternehmen einen hinreichenden Anreiz, sich am Rückbau zu beteiligen. Der GdW sieht es daher als erforderlich an, die Altschuldenentlastung allen Wohnungs-

unternehmen zu gewähren, die durch Rückbau von Wohnungen zur Stabilisierung der lokalen Teilmärkte und zur städtebaulichen Aufwertung von Stadtgebieten beitragen.

Zusätzlich zu den hier ausführlicher dargestellten Vorschlägen hat der Expertenkreis im Rahmen der Bewertung der bestehenden Förderprogramme im vorangegangenen Kapitel eine Reihe von Vorschlägen für Modifikationen der bestehenden Förderstrukturen unterbreitet, die in Grafik 6 zusammengefasst dargestellt sind. Diese Empfehlungen bzw. Vorschläge können zu einer verbesserten Förderung der Stadtentwicklung ebenfalls wichtige Beiträge leisten.

Anhang: Teilnehmer des Expertenkreises Stadtentwicklung.

Dr. Ralf Bleicher	Deutscher Landkreistag
Hans-Hermann Bode	Stadt Schwerin
Dr. Hans-Michael Brey	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Hartmut Bulwien	BulwienGesa AG, Gesellschaft für immobi- liarwirtschaftliche Forschung
Bernd Düsterdiek	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Dr. Markus Eltges	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Dr. Bernd Hunger	GdW Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
Martin Karsten	Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH
Dr. Heike Liebmann	Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Bundestransferstelle Stadt- umbau Ost
Dr. Engelbert Lütke Daldrup	Herr Dr. Lütke Daldrup nahm bis zu seiner Ernennung zum Staatssekretär im Bundesmi- nisterium für Verkehr, Bau und Stadtentwick- lung für die Stadt Leipzig am Expertenkreis teil
Franz Meiers	Bundesvereinigung der Landesentwicklungs- und Immobiliengesellschaften, LEG Stadtent- wicklung Nordrhein-Westfalen
Johannes Mezler	Freie und Hansestadt Hamburg
Nicola Müller	Haus & Grund Deutschland
Martin zur Nedden	bis Juli 2006 Stadt Bochum, seitdem Stadt Leipzig
Norbert Portz	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Michael Reidenbach	Deutsches Institut für Urbanistik
Willi Rickert	Freie und Hansestadt Hamburg
Dr. Angelika Riemer	GdW Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
Sigurd Trommer	Bundesstadt Bonn
Dr. Oliver Weigel	Stadt Leipzig

KfW Bankengruppe: Sabine Auweiler, Anja Bukowski, Werner Genter,
Maike Götting, Karin Hoensch-Walter, Dr. Norbert Irsch, Klaus Müller,
Martin Müller, Dr. Jochen Struck, Peter J. Zick

Als Gäste nahmen an den Sitzungen des Expertenkreises seitens des Bundes-
ministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beratend teil:
RD Dr. Birgit Richter, MR Joachim Seeger