

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004 Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	4
Neue Aufgaben der Stadtentwicklung – Handlungsbedarf unter geänderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	5
1 Städte und Stadtentwicklung als wichtiges Politikfeld	11
1.1 Städte als Orte der Modernisierung	11
1.2 Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung	14
1.3 Die Stadt gestalten, der aktivierende Staat	17
2 Wesentliche Trends und Aufgabenfelder einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik	21
2.1 Stadtentwicklung- ein dynamisches Zusammenwirken von Stadterneuerung, Stadtumbau und Stadterweiterung	22
2.2 Soziale Stadtentwicklung	28
2.3 Wohnen in der Stadt – Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung	30
2.4 Altersgerechter Städtebau	34
2.5 Wirtschaftliche Wandlungsprozesse aktiv begleiten	36
2.6 Mobilität Stadt- und umweltverträglich gestalten	39
2.7 Flächensparende Stadtentwicklungspolitik	42
3 Anforderungen an eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik	47
3.1 Städtebauliche Entwicklungskonzepte	47
3.2 Bündelung finanzieller Ressourcen	49

	Seite
3.3 Neue Partnerschaften in der Stadt und interkommunale Kooperationsformen	51
3.4 Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung und Programm-Monitoring der Bundesregierung	53
4 Maßnahmen der Bundesregierung	55
4.1 Rechtliche Anpassungen	55
4.1.1 Wesentliche Inhalte des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau	55
4.1.2 Überblick über die wesentlichen Inhalte im Einzelnen	56
4.1.3 Rechtliche Anpassungen im Bereich erneuerbarer Energien	59
4.1.4 Rechtliche Anpassungen im Wohnungsbau- und Mietrecht	59
4.2 Finanzielle Förderinstrumente des Bundes	61
4.2.1 Städtebauförderung	61
4.2.2 Wohnungspolitische Maßnahmen und Instrumente	62
4.2.3 Ökologische Steuerreform	66
4.2.4 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	66
4.2.5 Rechtliche Anpassung des Bundesreisekostengesetzes	67
4.2.6 Weitere Förderinstrumente für strukturschwache Städte	67
4.3 Informativische Instrumente	73
4.3.1 Praxisorientierte Forschung	73
4.3.2 Kommunikation und Initiativen	74
4.4 Vertretung deutscher städtebaulicher Interessen in Europa	75
5 Ziele und Wirksamkeit der Förderinstrumente	78
5.1 Ziele der Städtebauförderung und Schritte zur Umsetzung	78
5.1.1 Ziele der Städtebauförderung	78
5.1.2 Ausbau und Weiterentwicklung der Städtebauförderung	80
5.1.3 Schritte zur Verbesserung der Umsetzung und zur Steigerung der Effektivität der Förderprogramme (Forschungsbegleitung)	84
5.2 Verteilung und Schwerpunktsetzung der Städtebauförderung	90
5.2.1 Verteilung der Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung	90
5.2.2 Siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Schwerpunktsetzungen der Städtebauförderung	93
5.3 Wirkungen der Städtebauförderung	99
5.3.1 Wirkungsdimensionen der Städtebauförderung	99
5.3.2 Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	101
5.3.3 Städtebaulicher Denkmalschutz	104
5.3.4 Soziale Stadt	107
5.3.5 Stadtumbau Ost	111
5.4 Räumliche Wirkungen der Instrumente der Wohnungsbauförderung	115
5.4.1 Soziale Wohnraumförderung	115
5.4.2 Eigenheimzulage (EHZ)	118
5.4.3 Wohnungswirtschaftliche Kreditprogramme der KfW	120

	Seite
5.4.4 Steuerliche Förderung über erhöhte Abschreibung nach §§ 7h und 7i EStG sowie § WfEStG (Denkmalschutz, Sanierungsgebiete)	122
5.4.5 Fördergebietsgesetz/Investitionszulage	123
5.4.6 Altschuldenhilfe für die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern	126
5.4.7 Wohnungsgenossenschafteneiterentwicklung der stadtentwicklungspolitischen Instrumente aus Sicht der Bundesregierung	127
6 Weiterentwicklung der stadtentwicklungspolitischen Instrumente aus Sicht der Bundesregierung	129
6.1 Die Städtebauförderung	129
6.1.1 Inhaltliche Schwerpunkte der künftigen Städtebauförderungspolitik mit ihren regionalen Dimensionen	129
6.1.2 Künftiger Förderbedarf	130
6.1.3 Sachgerechte Verteilungsschlüssel	133
6.1.4 Vereinfachung der Abstimmungsprozesse	135
6.1.5 Flexibilisierung der Städtebauförderung	136
6.2 Stadtentwicklung: Eine nationale Aufgabe	138
6.2.1 Integrative Lösungsansätze zur Stadtentwicklung	138

Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag hat am 17. Juni 2004 die Bundesregierung aufgefordert, einen städtebaulichen Bericht bis zum 31. Dezember 2004 vorzulegen.

„Der Bericht soll:

- Aussagen über den aktuellen städtebaulichen Handlungsbedarf treffen und aufzeigen, mit welchen Maßnahmen die Bundesregierung hierauf reagiert. Dabei sind insbesondere die regional unterschiedlichen Herausforderungen aus den prognostizierten demographischen Entwicklungen auf die Stadtentwicklung und die Möglichkeiten des Stadtbbaus zur Problembewältigung bei Schrumpfungsprozessen in den alten und neuen Ländern darzustellen;
- Aussagen über die Wirksamkeit der Instrumente der bisherigen Städtebauförderung und der Raumwirksamkeit der direkten und indirekten Instrumente der Wohnungsbauförderung – auch im Verhältnis zum Mitteleinsatz – treffen und die Absichten der Bundesregierung für eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung der Städtebauförderung darstellen. Dazu ist eine Einschätzung über den künftigen Förderbedarf zu geben und darzustellen, wie die Bundesregierung – unter der Voraussetzung einer Fortsetzung der gemeinsamen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen – dem Erfordernis nach einer bedarfsgerechten Mittelverteilung durch messbare Kriterien entsprechen möchte. Dabei sollen auch Mittel einer Vereinfachung der Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern und Möglichkeiten einer Flexibilisierung der Städtebauförderung aufgezeigt werden. Hier sollen insbesondere die seit 1996 hinzugekommenen Programme der Städtebauförderung hinsichtlich des Erreichens ihrer städtebaulichen Vorgaben evaluiert werden.“

Der Bericht wird hiermit vorgelegt.

Neue Aufgaben der Stadtentwicklung – Handlungsbedarf unter geänderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Politik der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Modernisierung der Städte und Gemeinden steht vor neuen Herausforderungen. Die Abnahme der Bevölkerung, ihre Alterung und Heterogenisierung werden langfristig – wenn auch regional unterschiedlich – den demographischen Wandel in Deutschland prägen. Gleichzeitig ändern sich die Handlungsbedingungen nationaler Politik grundlegend sowohl heute als auch in Zukunft. Ihre Merkmale sind die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft, die Internationalisierung der Finanzmärkte, die fortschreitende Integration Europas und die globalen Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung. In den Städten konzentrieren und verstärken sich die Folgen dieser weltweiten Veränderungen.

Dieser Veränderungsprozess, die Komplexität des Stadtsektors, das Ineinandergreifen von Finanzierungen und Regelungen von EU, Bund, Ländern und Gemeinden haben den Staat in vielen Bereichen für die Bürger unübersichtlich gemacht. Mitwirkung ist in vielen Bereichen schwierig geworden. Die Städte werden ihre neuen Aufgaben und Herausforderungen aber nur dann bewältigen, wenn sie die Lebensinteressen aller Beteiligten unmittelbar berücksichtigen, wenn Mitgestaltung und Mitbestimmung zunehmen. Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist daher unverzichtbare Voraussetzung für den Weg zur Stadt der Zukunft.

Es gilt, die Veränderungen als Chance zu begreifen und sich den damit verbundenen Aufgaben aktiv zu stellen. So ergeben sich für die Zukunftsfähigkeit der Städte und Regionen neue Möglichkeiten. Modernisierungsbereitschaft, demokratische Kultur und der Wille, die ökonomischen und ökologischen Grundlagen zu erhalten und zu verbessern, sind dabei wesentliche Bausteine.

Für die zukunftsfähige städtebauliche Entwicklung stehen folgende Themenschwerpunkte im Mittelpunkt des politischen Entscheidungsbedarfs :

1. Siedlungsentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen – Orientierung auf die Städte

Städtebau und Stadtplanung waren in der Vergangenheit stark entwicklungsorientiert. Die Städte haben die Wachstumsprozesse begleitet und aktiv gestaltet. Ausbau der Infrastruktur und Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten standen im Mittelpunkt.

Der demographische Wandel hingegen führt zu erheblichen Veränderungen bei Bevölkerung und Arbeitsplätzen, bei Kaufkraft- und Realsteuerkraft und hat Einfluss auf die städtische Dichte. Die Urbanität, der gesellschaftliche Zusammenhalt, die wirtschaftliche Leistungskraft und die kulturelle Substanz vieler Städte werden vor große Herausforderungen gestellt.

In den weiterhin prosperierenden Städten wird es auch zukünftig Expansion geben, auf die städtebaulich ange-

messen zu reagieren ist. Dennoch macht auch in diesen Städten ebenso wie in Städten mit Verlusten an Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen und benachteiligten Stadtquartieren der demographische und wirtschaftliche Wandel eine Änderung der Stadtpolitik notwendig. Eine gute und bezahlbare örtliche und überörtliche Infrastrukturversorgung unter den Bedingungen einer abnehmenden und alternden Bevölkerung zu gewährleisten und die Städte als Standorte für Arbeit und Wirtschaft und Stätten der Innovation zu sichern, erfordern neue Konzepte. Sie müssen sich durch abgestimmtes Vorgehen und konzertierten Ressourceneinsatz auszeichnen. Die Werthaltigkeit von Investitionen in den privaten Wohn- oder Gewerbebau kann in Zukunft nur an Standorten erwartet werden, die unter den geänderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zukunftsfähig sind.

Dies erfordert die Orientierung der Siedlungsentwicklung, der Stadtentwicklung überhaupt, wieder auf die Städte, auf die Wiederherstellung und Sicherung funktionsfähiger, urbaner Stadtzentren und -quartiere.

Die von Verlusten an Einwohnern und Arbeitsplätzen in besonderer Weise betroffenen Städte sind nicht in der Lage, die Mittel aufzubringen, die erforderlich sind, um wieder nachhaltige städtebauliche Entwicklungen einzuleiten. Dies gilt auch für Städte mit Gebieten, die durch soziale Missstände benachteiligt sind und bei denen ein besonderer Entwicklungsbedarf vorliegt. Es besteht deshalb die Gefahr, dass sich die negativen Entwicklungen ohne die notwendige Gegensteuerung beschleunigen und verschärfen. Die Länder und die Kommunen bedürfen in dieser Situation der Unterstützung des Bundes in seinem Verantwortungsbereich.

2. Kooperation der Städte im regionalen Maßstab ausbauen

Die mit dem demographischen und wirtschaftlichen Wandel einhergehenden Herausforderungen lassen sich häufig nur im regionalen Maßstab bewältigen. Für die Stadt als Wirtschaftsstandort gilt, dass erst die Summe der regionalen Standortbedingungen zukünftig entscheidend sind. So lassen sich die für Innovationen wichtigen Rahmenbedingungen wie „Netzwerke“ zumeist auf regionaler Ebene besser organisieren.

Auf Dauer sind nachhaltige Siedlungsformen nur durch eine enge Abstimmung der Kernstädte mit den Nachbargemeinden zu erreichen. Dafür müssen neue institutionelle Formen der regionalen Zusammenarbeit genutzt und, soweit schon praktiziert – wie im Stuttgarter und Frankfurter Raum sowie in Hannover –, auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft werden.

Perspektivisch gilt: Stadtpolitik ist immer auch Regionalpolitik – die Zukunft der Stadt liegt in der Stadtregion. Kernstadt und Umland bilden eine sozioökonomische Einheit: Mit regionaler Kooperation sind sie wettbewerbsfähiger, durch die Überwindung kommunaler Konkurrenz lassen sich die sozialen Herausforderungen besser bewältigen, die Kommunen können gemeinsam eine nachhaltige Flächennutzung effektiver realisieren.

3. Rückgang der Flächeninanspruchnahme als Chance nutzen – Wohnquartiere für Familien mit Kindern attraktiver machen

Die Zuwächse bei der Ausweisung von Flächen gehen zurück. Neben der demographischen und konjunkturellen Entwicklung kommen hierbei Erfolge eines verstärkten kommunalen und regionalen Flächenmanagements und die Nutzung von Möglichkeiten der Innenentwicklung der Städte zum Tragen. Dies entspricht der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu orientieren.

Es gilt, die Stadtentwicklung auf die Innenentwicklung der Städte und Orte zu richten. Die Möglichkeiten, die Städte familien- und kinderfreundlicher zu machen, wachsen. Die Qualität der Städte kann durch eine weitere Durchgrünung verbessert werden. Wohnen im Grünen und Wohnen in der Stadt dürfen nicht länger Gegensätze sein. Unentbehrlich für die Qualität der Städte sind Öffentliche Räume. Sie repräsentieren das kulturelle und politische Zentrum einer Stadt. Ihre Sicherheit, Gestaltung, Pflege und Nutzung sind entscheidend für die Attraktivität der Innenstädte. Ihre Qualität trägt zur Stärkung der Wohn- und Handelsfunktion insbesondere in den Innenstädten bei und fördert zugleich die private Investitionsneigung an diesen Standorten. Straßen, Wege und Plätze in den Innenstädten sind daher aufzuwerten – sowohl in funktionaler wie gestalterischer Hinsicht. Dabei sollen sie ein hohes Maß an Aufenthalts- und Erlebnisqualität bieten. Es ist eine Aufgabe der nächsten Jahre, den Bürgerinnen und Bürgern durch beispielhafte Lösungen zu zeigen, wie sie ihre Wohnwünsche im Einklang mit einer kommunalpolitisch erstrebenswerten Stadtstruktur erfüllen können.

Um ihre Zukunftsfähigkeit zu behaupten, muss die Stadt insbesondere als Wohn- und Lebensbereich für Familien mit Kindern gestärkt werden. Bedenklich ist, dass die Städte gerade von Bewohnern der Altersklasse von 30 bis 45 Jahren verlassen werden. Hierdurch verliert die Stadt ein für ihre Entwicklung entscheidendes Potenzial an Fähigkeiten, Ideen, Engagement und Erfahrungen. Es muss wieder ein Vorteil sein, Angebote der Kinderbetreuung in der Nähe der Wohnung zu haben und ohne hohen Verkehrsaufwand zu Arbeitsplätzen, zu leistungsfähigen Schulen und zum Einkaufen zu gelangen. Wanderungsstudien zeigen, dass Umzüge von Familien ins Umland in der Vergangenheit häufig nicht so sehr wohnungs-, sondern eher wohnumfeldbedingt waren. Daher ist eine verstärkte Vernetzung von wohnungspolitischen Maßnahmen mit der Städtebauförderung und Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung unabdingbar.

4. Sozial stabile Stadtquartiere schaffen – Migration als Chance nutzen

Die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit, Armut und Hilfsbedürftigkeit konzentrieren sich in bestimmten Stadtteilen und führen dort häufig zu unansehnlichen öffentlichen Räumen. Dies führt zu wachsender Segregation, weil sozial stabile Gruppen wegziehen. Hinzu kom-

men die Aufgaben der Integration der zugewanderten Bevölkerung. Hier kann eine durchlässige ethnisch-kulturelle Milieubildung im Stadtquartier durchaus positive Wirkungen haben, wenn sie zur Anerkennung der Verschiedenheit bei gleichzeitiger Vermeidung von Ausgrenzung führt. Grundlagen müssen aber gemeinsame Werte wie die Anerkennung der Rechtsordnung, Toleranz, demokratische Verfahren und Institutionen sein. Mit der auf die bauliche Verbesserung der Stadtquartiere ausgerichteten Städtebauförderung kann ein wichtiger Beitrag zur Lösung dieser Fragen geleistet werden. Erforderlich ist darüber hinaus das Zusammenwirken verschiedener Politikfelder. Trotz positiver Tendenzen in der Wohnungs- und Städtebaupolitik sind Städte und Gemeinden aufgrund wirtschaftlich schwieriger Rahmenbedingungen kaum in der Lage, solche Polarisierungen in den betroffenen Stadtteilen aus eigener Kraft zu bewältigen.

Mit dem 1999 angelaufenen Programm Soziale Stadt reagiert die Politik auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Städten. Nach fünfjähriger Laufzeit ist die Implementierung des Programms Soziale Stadt abgeschlossen. Eine Zwischenevaluierung zeigt, dass der richtige Weg beschritten wurde, um einer zunehmenden sozialräumlichen Polarisierung entgegenzuwirken.

5. Altengerechten Umbau der Infrastruktur angehen

Nach allen verfügbaren Prognosen muss sich Deutschland auf eine zunehmend alternde Gesellschaft einstellen. Im Jahre 2050 wird die Hälfte der deutschen Bevölkerung älter als 48 Jahre und ein Drittel 60 Jahre und älter sein. Die Wohnungs- und Städtebaupolitik reagiert auf diese Entwicklung:

- durch einen altengerechten Umbau der Infrastruktur (Straßen, Wege und Plätze),
- durch ein ausreichendes Angebot geeigneter Wohnungen und Wohnformen,
- durch die Herstellung eines barrierefreien Wohnumfeldes,
- durch die Förderung eines breiten Spektrums an Wohntypen auf der Quartiersebene, um eine vielfältige Mischung von Haushaltstypen sowie Alters- und Sozialgruppen zu ermöglichen und so vor allem älteren Menschen ein Angebot unterschiedlicher Wohnformen zu eröffnen.

Zur Unterstützung dieser Aufgabe bedarf es der verstärkten Verbindung von Stadtplanung, wohnungsbezogenen Maßnahmen, Sozialplanung und Altenhilfeplanung.

Die den Interessen älterer Menschen Rechnung tragende Wohnungs- und Städtebaupolitik unterstützt ältere Menschen, in ihrer vertrauten Umgebung und Wohnung so lange wie möglich zu verbleiben. Das Zusammenleben aller Generationen ist als Wohnform zu fördern. Ältere Bewohner sind in ihrer Selbstständigkeit zu bestärken und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Eine solche Politik kann auch einen wesentlichen

Beitrag zur Entspannung der Sozialen Sicherungssysteme leisten.

6. Mobilität stadt- und umweltverträglich gestalten

Die Stadt als Lebensform, als Wirtschaftsstandort oder als Kulturforum ist ohne Kommunikation, ohne Austausch von Gütern und Ideen und vor allem ohne Mobilität nicht denkbar. Mobilität ist die Voraussetzung für die Existenz einer modernen arbeitsteiligen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft und damit die Grundlage für vitale und prosperierende Städte. Alle Prognosen deuten daraufhin, dass das Verkehrswachstum weiter anhält. Die Gründe sind sinkende Raumwiderstände, wirtschafts- und siedlungsstrukturelle Gründe, gesellschaftlicher Wandel und individuelle Verhaltensweisen. Der stetig zunehmende überproportionale Motorisierungsgrad im Umland der Städte ist ein Indikator für das Entstehen zusätzlicher regionaler Verkehrsräume. In Großstädten mit Zentralfunktion für ihr Umland kommt heute schon die Hälfte des Autoverkehrs aus dem Umland.

Die Städte leiden unter diesem Verkehrsdruck durch Lärm, Luftverschmutzung, Unfallgefahren und Staus am meisten. Es geht darum, Mobilitätsanfordernisse und Lebensqualität in den Städten in Übereinstimmung zu bringen, d. h. Mobilität stadtverträglich auszugestalten.

Der Erhalt und zukunftsgerichteter Ausbau der städtischen Infrastruktur ist ein zentraler Faktor, um Wirtschaft und Beschäftigung zu sichern. Dabei hat die räumliche Planung eine wichtige Aufgabe: Sie muss auf die siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen der Verkehrserzeugung Einfluss nehmen, um mithilfe der Regional- und Bauleitplanung eine Reduzierung der Verkehrsnachfrage zu bewirken. Durch Steuerung der Siedlungstätigkeit und eine günstigere Zuordnung der verschiedenen Nutzungen sind Voraussetzungen zu schaffen, die den Verkehr prinzipiell vermeiden oder die Wege verkürzen.

Darüber hinaus bedarf es einer Blickerweiterung, die über bestimmte „Hauptverkehrsmittel“ hinausgeht. Alle Mobilitätsformen und Fortbewegungsarten – und hierzu gehören vor allem Fahrradfahren und zu Fuß gehen – sowie die Wechselwirkungen zwischen Verkehrsangebot und den Mobilitätsansprüchen aller Altersgruppen müssen einbezogen werden.

Nachdem die große Bedeutung des Fahrrades für ein integriertes Verkehrssystem lange unterschätzt wurde, deutet sich ein Wandel an. Das Fahrrad ist in Städten auf Entfernungen bis zu sechs Kilometer meist das schnellste Verkehrsmittel, gleichzeitig am leisesten und stadtverträglichsten: Ein „Nullemissionsfahrzeug“. Fahrradfahren dient darüber hinaus vielen Zielen: Radfahren nutzt der Gesundheit, bietet wirtschaftliche Wachstumspotenziale und fördert den Tourismus. Verbessert werden muss die Sicherheit des Radfahrens. Während sich die Verkehrssicherheit allgemein auch in den letzten Jahren erhöht hat, gibt es bei Radfahrern keinen entsprechenden Trend. Die Zahl der verunglückten Fahrradfahrer ist trotz angestrebter höherer Verkehrsanteile zu verringern.

Fußgänger sind die wichtigsten Teilnehmer am Stadtverkehr. Ihre Anforderungen müssen Maßstab für die Gestaltung der Wege und Plätze einer Stadt sein. Der Fußgängerverkehr bietet gerade auf den kurzen Wegen eine Chance für Verkehrsverlagerungen und eine umweltfreundliche Verkehrsabwicklung. Umwegfreiheit, Barrierefreiheit und gute Orientierung zeichnen fußgängerfreundliche Infrastruktur aus.

Mit einer solchen, alle Belange eines umweltverträglichen integrierten Verkehrssystems berücksichtigenden Politik kann die Mobilität stadtverträglich gestaltet werden.

7. Städte als Wirtschafts- und Innovationsstandorte stärken

Der wirtschaftliche Strukturwandel hat weit reichende städtebauliche Konsequenzen. Alte Industrien und Gewerbebranchen erleben einen Niedergang, neue schaffen sich einen Markt. Betroffen sind in erster Linie – bei der Struktur des internationalen Lohnniveaus – arbeitsintensive Produktionsbereiche mit großen Flächenansprüchen. Hier ist die Tendenz zur Abwanderung ins Ausland am größten.

Gleichzeitig verschiebt sich die wirtschaftliche Dynamik zwischen den Regionen und einzelnen Städten. Folgen für den Städtebau und die Planung ergeben sich zwangsläufig. Gewerblich genutzte Flächen und Gebäude fallen brach; für sie gilt es, neue Nutzungen zu verwirklichen.

Viele Städte und Regionen reagieren auf den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel. Standortvorteile werden betont. Mit neuen Strategien und Verfahren wird die Qualität der Städte verbessert. Hamburg entdeckt seine Speicherstadt und entwickelt sie als Wirtschafts- und Wohnstandort. Im Ruhrgebiet werden ehemals als Werkshallen genutzte Anlagen zu Dienstleistungszentren oder kulturellen Einrichtungen wie Musicaltheatern ausgebaut. Mit der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscherpark wurde das Industriebaukulturelle Erbe erhalten und mit einem postindustriellen Landschaftspark – dem gestalterischen Dialog von Industriebaukultur und Industrienatur – verbunden. Im Ruhrgebiet bietet sich nun die Chance, neue in den Landschaftspark eingebettete Urbanität mit neuen Investitionsstandorten entstehen zu lassen.

In den weiterhin prosperierenden Städten, wo es auch zukünftig Expansion geben wird, muss Fläche vorgehalten und die Entwicklungsdynamik durch Baurechtschaffung und zügige Genehmigungserteilung unterstützt werden.

Wirtschaftliche Neugründungen haben im Beziehungsgeflecht einer Stadt die besten Überlebens- und Wachstumschancen. Aufgabe und Herausforderung für die Stadt als Wirtschaftsstandort muss es sein, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch Aktivierung des Eigenpotenzials und der Förderung von Existenzgründungen und technologischer Innovationen zu schaffen. Ein Standortfaktor mit Bedeutung im internationalen Wettbewerb ist der Zugang zu leistungsfähigen Informations- und Telekommunikationsdienstleistungen.

8. Einzelhandel in seiner Vielfalt erhalten – Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche

Die Entwicklung der Städte und Gemeinden ist eng verknüpft mit der Situation des Handels. Städte ohne einen funktionierenden Handel sind ebenso undenkbar wie ein Handel ohne Städte mit einer entsprechenden Wohn- und Lebensqualität und der notwendigen Infrastruktur. Auch wenn Städte mehr sind als Handelszentren, sondern zugleich Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitzentren, so wächst die Anziehungskraft der Stadt mit der Attraktivität als Einkaufsstandort. Der Einzelhandel bildet den Anziehungspunkt der Innenstädte und Stadtteilzentren, die zu stärken sind.

Wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig unterlag der Handel in den zurückliegenden Jahren in seiner räumlichen, konzeptionellen und institutionellen Struktur erheblichen Veränderungen. Eine Entwicklung, die sich auch in Zukunft fortsetzen wird. Alles deutet daraufhin, dass die Konzentrationsprozesse im Einzelhandel eine neue Dimension erreichen. Für viele Innenstädte bedeutet dies eine ständige Korrektur im Erscheinungsbild.

Die Kleinteiligkeit und die mittelständische Struktur sind wichtige Beiträge für die unverwechselbare Erlebniswelt Stadt. Deshalb müssen insbesondere die Innenstädte und Stadtteilzentren mit ihren Versorgungsfunktionen als Orte des Einzelhandels gesichert, erhalten und wettbewerbsfähig gestaltet werden. Flächen und Gebäude müssen verfügbar gehalten und zügig vermarktet werden. Dabei ist zu gewährleisten, dass der Einzelhandel entsprechend der Bedeutung der städtischen Standorte an städtebaulich integrierten oder sonstigen geeigneten Standorten angesiedelt wird. Die Entwicklung städtebaulicher Einzelhandelskonzepte und ihre Umsetzung in Bebauungspläne ist häufig eine wichtige Voraussetzung.

Bei der Politik zur Erhöhung der Attraktivität der Innenstädte und anderen Stadtteilzentren sollten die Anforderungen des Handels und der Dienstleistungen bei städtebaulichen Konzepten und planerischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Die Entwicklung und Umsetzung innovativer Verkehrskonzepte zum Zwecke einer guten Erreichbarkeit der zentralen Versorgungsbereiche unter Berücksichtigung des Fahrrad- und Fußgängerverkehrs haben hierbei den gleichen Stellenwert wie die weitere Verbesserung des Erscheinungsbildes der Städte oder die Erhöhung der Sicherheit und Sauberkeit in den Innenstädten. Die Zusammenarbeit und Eigeninitiative aller Beteiligten vor Ort, z. B. in Form von Werbegemeinschaften, Citymanagement und ähnlich den angelsächsischen Formen der BID's (Business improvement districts) unter Einbeziehung der Immobilienbesitzer und für selbst verwaltete Projekte, sind zu stärken.

9. Zusammenwirken von kommunaler Planung und privaten Investoren verbessern

Attraktive und lebenswerte Städte müssen gemeinsam von der öffentlichen Hand sowie Bürgern und der Wirtschaft gestaltet und unterhalten werden. Die Aufgaben-

verteilung zwischen öffentlicher Hand, privater Wirtschaft und den Bürgern muss sich ständig neu an den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen orientieren. Für die städtebauliche Entwicklung bleibt weiterhin eine politische Führungs- und Kontrollfunktion der öffentlichen Hand erforderlich, um die Wohnbarkeit der Städte zu garantieren, die Gestaltungsmaßstäbe zu sichern und dabei den Schutz der Schwächeren zu gewährleisten.

Private Investoren werden sich in den Städten engagieren, die klare, verlässliche und zukunftsbeständige städtebauliche Entwicklungskonzepte haben und bereit sind, auf die Konzepte der Investoren einzugehen. Wichtige Erfolgsfaktoren einer kooperativen Stadtentwicklung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren sind:

- ein klares Leitbild und politisch verbindliche Leitlinien und Konzepte der Stadtentwicklung, die längerfristige Planungssicherheit für Investoren geben,
- ein hohes Maß an Konsens im Stadtrat und in der städtischen Gesellschaft über die grundsätzlichen Ziele und Verfahrensweisen einer sozial und ökologisch verantwortlichen und wirtschaftlich tragfähigen Stadtentwicklung,
- ein transparentes und einheitliches Verfahren zum Interessenausgleich zwischen Stadt und Privaten,
- eine hinreichende Entwicklungsdynamik und realistische Wertsteigerungsmöglichkeiten durch die Baurechtsschaffung mit zügiger Genehmigungserteilung,
- eine rechtssichere Bearbeitung der notwendigen Konzepte, Beschlüsse, Pläne und Verträge sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei den Privaten,
- eine regelmäßige Erfolgskontrolle und die Bereitschaft zum kontrollierten Experiment.

Ein wesentliches Ziel ist es, durch Public-Private-Partnership (PPP) öffentliche Infrastrukturprojekte wirtschaftlicher zu realisieren als bisher. Das Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und Verwerten einer Immobilie muss in einem ganzheitlichen Sinne optimiert werden.

10. Städten ein „Gesicht“ geben – Kultur macht Stadt

Ein wesentlicher Baustein für Stadtkultur ist die Baukultur. Baukultur drückt sich in der Qualität der gebauten Umwelt – Gebäude und Infrastrukturanlagen und ihrer Einordnung in Landschaft und Siedlungsbild aus. Baukultur beschränkt sich nicht auf Architektur. Sie umfasst gleichermaßen die Ingenieurbaukunst, Stadt- und Regionalplanung, Belange des Denkmalschutzes, Landschaftsarchitektur sowie die Kunst am Bau und im öffentlichen Raum. Zur Förderung der Baukultur muss das Bewusstsein hierfür bei Bauschaffenden und Bürgern gestärkt und die Anerkennung des deutschen Architektur- und Ingenieurwesens national und international verbessert werden.

Ein hohes Maß an baukulturellem Bewusstsein in der Gesellschaft ist nicht zuletzt auch im Hinblick auf die auch

im Bauwesen fortschreitende Deregulierung und Privatisierung wichtig. Wir brauchen ergänzende Formen der Qualitätssicherung, die stärker als bisherige in der Bevölkerung selbst verankert sind. Der Beitrag eines jeden Bauherrn und Investors zur Gestalt unserer Städte und Gemeinden kann ein Stück Baukultur sein. Der Bund bekennt sich als Bauherr zu seiner baukulturellen Vorbildfunktion. Im Bauplanungsrecht ist die Baukultur als ein Belang, der bei der kommunalen Bauleitplanung zu berücksichtigen ist, ausdrücklich benannt und so den gestalterischen Auftrag der Bauleitplanung für den Innen- und Außenbereich hervorgehoben. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass die Qualität der gebauten Umwelt als Spiegelbild der Gesellschaft in direktem Zusammenhang mit der Lebens- und Stadtqualität, aber auch mit der Wirtschaftlichkeit und Standortqualität steht. Baukultur ist eine Grundlage für Stadtkultur. Insofern ist Stadt der gebaute Kulturrahmen. Stadtkultur in ihrer gelebten Vielfalt ist ein wichtiges Element lebendiger, liebenswerter Städte und führt zur Unverwechselbarkeit. Stadtkultur fördert Bürgeridentifikation, sie fördert Wirtschaft und Stadtautonomie. Stadtkultur sollte im städtischen Alltag dauerhaft verankert werden.

11. Historische Altstädte erhalten und als Wirtschaftsfaktor nutzen

Die historischen Städte haben sich in den letzten Jahren zu touristischen Anziehungspunkten entwickelt. Der Städtetourismus nimmt immer stärker zu und ist zu einem echten Wirtschaftsfaktor geworden. Weit über 30 Prozent aller Reisen aus dem Ausland in die Bundesrepublik Deutschland sind klassische Städtereisen und Besichtigungstouren zu historischen Sehenswürdigkeiten. Das gilt auch für die eher peripher gelegenen Orte. Es ist kein Zufall, dass heute mit Mecklenburg-Vorpommern ein ostdeutsches Land an der Spitze der Länder mit dem größten Zuwachs an Übernachtungen steht. Überdurchschnittlich viele deutsche Städte oder Stadtteile sind UNESCO-Welterbestätten. Sie stärken das Ansehen und die touristische Attraktivität Deutschlands.

Zugleich binden vor allem die historischen Innenstädte mit ihrem baukulturellen Reichtum und ihrem individuellen Stadtbild die Bürger an ihre Stadt. So steigt selbst in den meisten ostdeutschen Städten mit rückläufiger Bevölkerung die Einwohnerzahl der sanierten Altstadtquartiere. Diese Entwicklung gilt es fortzusetzen. Deshalb müssen die historischen Altstädte auch künftig ein Schwerpunkt der Städtebauförderung sein.

12. Modernisierung des Gebäudebestandes verstärken – CO₂-Emissionen senken

Der Gebäudebestand bietet ein hohes Modernisierung- und Energieeinsparpotenzial. Vier Fünftel des Wohnungsbestandes wurden vor dem Jahr 1980 errichtet, sodass trotz der von der Bundesregierung erfolgreich eingeleiteten Maßnahmen zur Sanierung des Altbaubestandes weiterhin ein hoher Instandsetzungstau zu verzeichnen ist. Dieser verursacht erhöhte Heizkosten und belastet durch seinen hohen Energieverbrauch auch das Klima. Der

Wohnungsbestand hat mit rd. 120 Mio. t CO₂-Emissionen pro Jahr einen Anteil von ca. 14 Prozent an den Gesamtemissionen in Deutschland.

Neben Maßnahmen im Ordnungsrecht (vor allem Anpassung der Energieeinsparverordnung durch Umsetzung der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden) und zur Information und Beratung der Verbraucher ist daher eine Weiterführung und Neuausrichtung des Förderinstrumentariums, insbesondere der klimaschutzrelevanten Programme der KfW notwendig, um die Sanierung der Altbausubstanz effizient fortzuführen.

Schließlich werden aufgrund der durch die KfW-Programme angestoßenen Investitionsanreize für die Sanierung von Wohngebäuden die Bauwirtschaft und das Handwerk gestärkt. Es werden Arbeitsplätze geschaffen und damit das wirtschaftliche Wachstum gefördert. Jede in die Wohngebäudesanierung investierte Milliarde Euro sichert oder schafft etwa 26 000 Arbeitsplätze.

Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben

Stadtentwicklung ist eine Aufgabe der Länder und Gemeinden, an der sich der Bund durch Gesetzgebung und Finanzhilfen beteiligt.

- Mit dem 2004 durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau novellierten Baugesetzbuch sind die rechtlichen Grundlagen zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen und Maßnahmen der Sozialen Stadt für die Städte und Gemeinden geschaffen, in denen ein demographischer Wandel – häufig verstärkt durch einen wirtschaftsstrukturellen Wandel – zu erwarten ist oder bereits eingesetzt hat. Mit diesen Regelungen sind auch die Weichen gestellt für städtebauliche Maßnahmen mit weniger Bürokratie.
- Das Bauplanungs- und Raumordnungsrecht enthält die für eine Kooperation im regionalen Maßstab nutzbaren Instrumente, wie gemeinsame Flächennutzungspläne, regionale Flächennutzungspläne und die Bildung von Planungsverbänden. Das Baugesetzbuch eröffnet für kooperative Verfahren bei der Stadtentwicklung vielfältige Möglichkeiten für ein konzeptionelles und konsensuales Vorgehen, z. B. durch städtebauliche Entwicklungskonzepte als Grundlage für die städtebaulichen Planungen und Maßnahmen, Vertragsgestaltungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen und Stadtumbauverträge sowie Kooperationsverträge im Wohnungswesen nach dem Wohnraumförderungsgesetz. Die Bundesregierung hat Mitte 2004 beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine PPP Task-Force eingesetzt, die u. a. PPP-Pilotprojekte betreuen und die PPP-Rahmenbedingungen verbessern helfen soll.
- Die Finanzhilfen des Bundes und der Länder für die Städte sind auf hohem Niveau zu verstetigen.

Mit den Bund-Länder-Programmen „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ sowie „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ werden

die Städte veranlasst und darin unterstützt, frühzeitig die notwendigen Anpassungsprozesse einzuleiten. Die Programme der Städtebauförderung werden ergänzt durch Maßnahmen der Sozialen Wohnraumversorgung, wodurch eine Bündelung des staatlichen Mitteleinsatzes bei gleichzeitiger größtmöglicher Zielgenauigkeit der Förderung erreicht wird.

Ziel der Bundesregierung ist, die problemorientierte Ausrichtung der Städtebauförderung weiter voranzubringen. Der vielfältigen Entwicklung in den Städten entsprechend, legt die Bundesregierung die Städtebauförderung immer mehr auf laufende Anpassung und Veränderung an. Neue Förderinstrumente werden deshalb von vornherein als „lernende Programme“ ausgestaltet. Insgesamt bekennt sich die Bundesregierung damit zur gesamtstaatlichen Bedeutung der Städtebauförderung und sorgt zugleich für eine flexible Handhabung dieses für die Entwicklung unserer Städte wichtigen Instruments. Die Bundesregierung strebt ein noch stärker an den städtebaulichen Aufgaben orientiertes Förderungsprofil, einen problemadäquaten Schlüssel für die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder und eine laufende Evaluierung der Programme an.

Die Bundesregierung sieht eine wichtige Aufgabe darin, auch für die „klassische“ Städtebauförderung in Ost und West einen stärker am Bedarf orientierten Verteilungsschlüssel einzuführen. Die Verteilung der Bundesmittel soll sich nicht nach der Himmelsrichtung, sondern nach den Problemen bestimmen. Mit den Ländern ist darüber hinaus gemeinsam zu klären, wie künftig auch für die alten Länder der städtebauliche Denkmalschutz zum Zwecke der Erhaltung historischer Stadtkerne im Rahmen der Städtebauförderung gestärkt werden kann.

- Das kommunale Infrastrukturprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unterstützt die Kommu-

nen in ihren Aufgaben zur Entwicklung der Infrastruktur. Das Wohnraum-Modernisierungsprogramm 2003 sowie das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der KfW leisten durch die damit angestoßene umfassende Erneuerung der Wohnungsbestände, insbesondere in energetischer Hinsicht, bundesweit einen zentralen Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung. Der Wohnungsbestand wird damit für die Zukunft fit gemacht, Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft werden geschaffen und erhalten, die Entwicklung neuartiger Technologien wird unterstützt.

- Die Vorschläge der EU-Kommission, aufbauend auf den Erfahrungen aus der Gemeinschaftsinitiative URBAN, städtische Probleme und städtische Erneuerung im Rahmen der EU-Strukturpolitik auch ab 2007 weiter zu fördern und in die Zielförderung zu integrieren, werden im Grundsatz unterstützt. Um die hinreichende Flexibilität für die Programmverantwortlichen vor Ort zu sichern, wird darauf zu achten sein, dass es sich hierbei um ein fakultatives Förderangebot handelt.
- Zur Stärkung des Bewusstseins für Baukultur sowie des Ansehens des deutschen Architektur- und Ingenieurwesens national und international soll eine Bundesstiftung Baukultur errichtet werden. Sie übernimmt als Instrument der Baupolitik Aufgaben, die ihrem Wesen nach im Hinblick auf ihre internationale Ausstrahlung und ihre Bedeutung für das Bundesgebiet als Ganzes dem Bund obliegen.
- Das Nationale Klimaschutzprogramm wird fortgeschrieben. Die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden wird umgesetzt. Verstärkt werden die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen, z. B. Deutsche Energie-Agentur (dena), Einführung Energiepass, Nachhaltigkeitsinitiative.

1 Städte und Stadtentwicklung als wichtiges Politikfeld

1.1 Städte als Orte der Modernisierung

Städte sind Orte der Modernisierung. Sie sind Motor der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. In ihnen wohnt, arbeitet und lebt der weitaus größte Teil der Bevölkerung. In ihnen wird jene Wertschöpfung erzielt, die ein Land im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig macht. Unternehmenszentralen mit ihren strategischen Funktionen sind meist in städtischen Räumen angesiedelt. Drei von vier Patentanmeldungen kommen aus größeren Städten mit ihrem hochverdichteten Umland. Fast Dreiviertel der mit Forschung und Entwicklung beschäftigten Personen arbeitet in diesen urban geprägten Räumen. Städte sind Arbeitsmarktzentren. Städte sind Orte der Kultur und der Kommunikation. Nirgends findet sich eine höhere Dichte kultureller Veranstaltungen. Die hohe Informationsdichte stellt im Zeitalter der Informationsgesellschaft eine wesentliche Erfolgsbedingung für Innovationen dar. Gestützt wird diese Erfolgsbedingung durch eine zunehmend in den wirtschaftlichen Prozess eingebundene und kontaktsuchende Hochschullandschaft. Schließlich sind Städte Orte der Politik, in denen die Zukunftsfähigkeit der Nation, des Landes und der Gemeinde aktiv gestaltet wird.

Mehr als ein Drittel der Bevölkerung in Deutschland lebt in Mittelstädten, knapp 28 % in Großstädten und gut 13 % in Kleinstädten. Mittelstädte prägen vor allem im Westen die Siedlungsstruktur, während im

Osten neben den Mittelstädten auch die Kleinstädte von größerer Bedeutung sind. Rund 20 % leben hier in Kleinstädten. Insgesamt leben etwas mehr als 75 % der Bevölkerung des Bundesgebietes in Städten, fast die Hälfte in Mittel- und Kleinstädten. Gut 47 % aller abhängig Beschäftigten haben ihren Arbeitsplatz in einer Mittel- oder Kleinstadt, etwas mehr als 38 % in einer Großstadt.

Werden die raumstrukturellen und stadtreptionalen Zusammenhänge näher betrachtet, so zeigt sich, dass allein in den 396 Groß- und Mittelstädten (= rund 8 % aller Städte) *innerhalb der Agglomerationsräume* rund 40 % der Bevölkerung leben und hier fast jeder zweite Arbeitsplatz angesiedelt ist.

Die zentralen Funktionen von Städten finden in einer gebauten Umwelt statt. Die Haushalte müssen wohnen, Unternehmen und Betriebe benötigen Gebäude für ihre wirtschaftlichen Aktivitäten. Bildungseinrichtungen wie Kindergärten, Schulen und Hochschulen oder Theater, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie Geschäfte sind vielfach stadt- bzw. stadtteilprägende Orte. Dies gilt insbesondere in historischen Altstädten oder bei besonders baukulturell und architektonisch gelungenen Bauwerken. Nicht zuletzt die öffentlichen Räume wie Straßen, Wege, Parks und Marktplätze sind wichtige Verbindungs- und Kommunikationselemente dieser gebauten Umwelt. Hier spielt sich das öffentliche Leben ab.

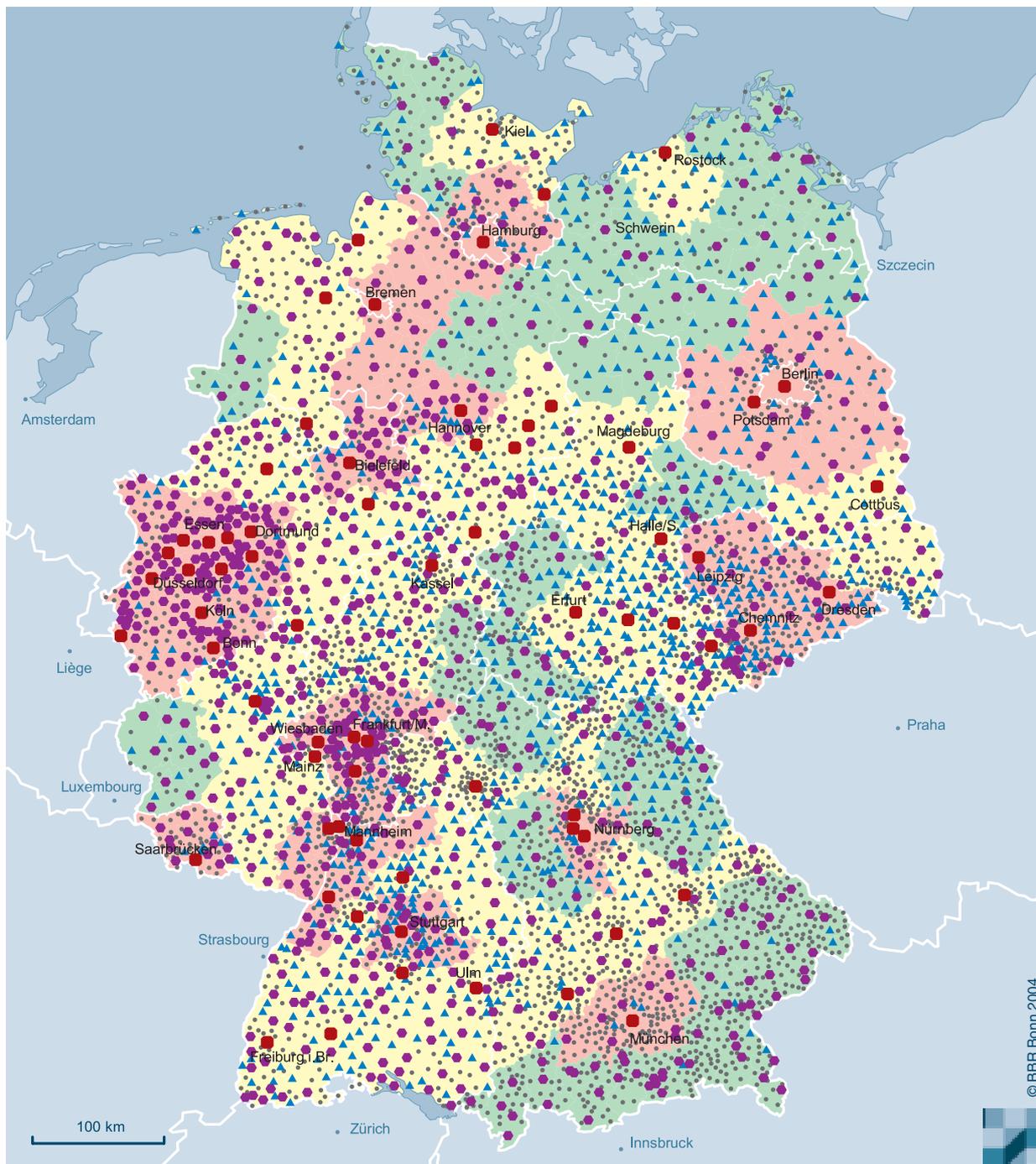
Diese Bau- und Nutzungsstrukturen sind einem ständigen Wandel unterzogen. Wo vor 20 oder 30 Jahren noch industrielle

Tabelle 1
Kennziffern des Städtesystems in Deutschland – Stadt- und Gemeindetypen

Stadt-/Gemeindetyp	West			Ost			Bund		
	Anzahl Gemeinden	Anteil Bevölkerung	Anteil Beschäftigte	Anzahl Gemeinden	Anteil Bevölkerung	Anteil Beschäftigte	Anzahl Gemeinden	Anteil Bevölkerung	Anteil Beschäftigte
Großstädte	56	26,2 %	37,4%	13	35,5 %	41,8 %	69	28,1 %	38,3 %
Mittelstädte	725	37,1 %	39,4 %	154	23,9 %	28,3 %	879	34,4 %	37,3 %
Kleinstädte	621	11,6 %	8,5 %	447	20,3 %	16,3 %	1.068	13,4 %	10,0 %
Große Landgemeinden	910	16,6 %	9,9 %	112	6,7 %	4,6 %	1.022	14,5 %	8,8 %
Kleine Landgemeinden	1.271	8,5 %	4,7 %	479	13,6 %	9,0 %	1.750	9,6 %	5,6 %
Insgesamt	3.583	100,0 %	100,0 %	1.205	100,0 %	100,0 %	4.788	100,0 %	100,0 %

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR; Differenzen durch Runden

Karte 1
 Städte- und Gemeindesystem in Deutschland



© BBR Bonn 2004

Stadt-/Gemeindetyp

- Großstadt
- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Landgemeinde

Siedlungsstruktureller Regionstyp

- Agglomerationsraum
- Verstädterter Raum
- Ländlicher Raum

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR
 Verbandsgemeinden, Stand 31.12.2002

oder militärische Nutzung vorgeherrscht hat, steht heute ein Dienstleistungszentrum oder ist ein Technologiepark entstanden. Geänderte Haushaltsstrukturen mit dem Trend zu kleineren Haushalten machen auf bereits bebauten Grundstücken einen Neuzuschnitt der Wohnungen oft unumgänglich, um diese am Markt erfolgreich platzieren zu können. Die zwangsläufige bauliche Abnutzung über die Zeit verlangt eine gründliche Gebäude- und Wohnungssanierung.

Seit Jahrzehnten zählt somit die *städtebauliche Erneuerung* in den Städten und Gemeinden zu den Kernaufgaben. Ziel: Förderung eines urbanen Lebens mit einer gesunden Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung in einer „lebens- und liebenswerten Stadt“.

Die Menschen in den Städten fordern hohe ökologische Qualitäten von ihrem Lebensmittelpunkt. Die hohe Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung in Städten führt dazu, dass gerade dort die Auswirkungen von Umweltproblemen am deutlichsten spürbar sind. Auch wenn das nach wie vor im Vergleich zum Umland höhere Bodenpreisniveau eine der wesentlichen Ursachen der Stadt-Umland-Wanderungen ist, verstärkt die geringere Umweltqualität in der Stadt diese Entwicklung. Lärm, schlechte Luftqualität und starker Verkehr führen zu Gesundheitsproblemen und schränken die städtische Lebensqualität ein. Ein hoher Versiegelungsgrad schmälert zudem das subjektive Wohlbefinden. Insbesondere für Kinder stellt dieses Defizit auch eine Gefahr dar, da diese in ihrem Bewegungsdrang nicht ausreichend große räumlich zusammenhängende Spielräume vorfinden. Viele Familien mit Kindern ziehen ins Umland, weil sie der Auffassung sind, dass ihr Wohlbefinden in den Städten beeinträchtigt wird. Die weitere Zersiedelung der Landschaft wiederum zieht größere Verkehrsströme nach sich, und die Probleme verstärken sich gegenseitig, wobei das Wirtschaftsleben zunehmend aus den Stadtzentren in die Peripherie verlagert wird. Hierdurch werden die Städte in ihrer wirtschaftlichen Effizienz nachhaltig geschwächt.

Die Verwirklichung einer nachhaltigen städtischen Entwicklung und die Gewährleistung hoher Lebensqualität für die städtische Bevölkerung sind zentrale städtebauliche Ziele. Nachhaltige Verbesserungen sind mit der Novellierung des Bauge-

setzbuches durch die systematische Erfassung von Umweltbelangen bei der baulichen Flächennutzung durch die integrierte Umweltprüfung erreicht worden. Auch bei den technischen Ver- und Entsorgungssystemen, in der Gebäudetechnik und -konstruktion sind Fortschritte in Richtung Energieeffizienz zu verzeichnen. Immer häufiger werden regenerative Energien eingesetzt. Die Solarenergie hat durch die Erhöhung der Vergütungssätze für den eingespeisten Strom Auftrieb erhalten. Wirksame Wärmedämmung und Kraft-Wärme-Kopplung sind bei Neubauten obligatorisch; der Niedrigenergiestandard ist weit verbreitet. Nicht zuletzt werden Anstrengungen zum Trinkwassersparen verstärkt, etwa in Form der Regen- und Grauwassernutzung. Oft ist eine lokale Regenwasserversickerung realisiert, die dann zumeist auch durch entsprechende Gestaltungselemente im Stadtbild erlebbar wird. Schließlich geht die Gebäudesanierung mit einer Reduzierung des Energiebedarfs und Schadstoffausstoßes einher, da modernste Energie- und Isoliertechnik zum Einsatz kommt.

Die zukunftsfähige Stadt verlangt neben einer starken wirtschaftlichen Basis und gesunder Umwelt auch eine solidarische Stadtgesellschaft. Der Prozess des wirtschaftlichen Wandels hat jedoch im Gefolge eine immer größere Anzahl von Menschen, die sich zunehmend außer Stande sehen, den Erfordernissen einer modernen, hocheffizienten Wirtschaft zu entsprechen. Eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit ist das markanteste Kennzeichen dieses Prozesses. Obwohl die soziale Ungleichheit kein neues Phänomen darstellt, hat sie dennoch an Bedeutung und Intensität zugenommen. Diese soziale Ungleichheit tritt räumlich differenziert in Erscheinung. Je nach Dichte, Mietniveau, Milieu und Image zerfallen die Städte in Quartiere, in denen einkommensschwache und in schwieriger sozialer Situation lebende Haushalte konzentriert sind, und in privilegierte

Eine Umfrage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) bestätigt die Bedeutung einer hohen städtebaulichen Qualität für die Bevölkerung. Ordnet man die Zufriedenheit mit unterschiedlichen Aspekten der lokalen Lebensbedingungen nach ihrem statistischen Einfluss auf die Ortszufriedenheit, dann zeigt sich, dass städtebauliche Gesichtspunkte wie die Attraktivität der Innenstadt/des Ortskerns, die Gestaltung und Erhaltung von Gebäuden und Straßenbild an der Spitze stehen. Danach bestimmen Eigenschaften des unmittelbaren Wohnumfelds die Ortszufriedenheit, wobei hier soziale Gesichtspunkte (die soziale Zusammensetzung, der Ruf der Wohngegend) eine große Rolle spielen. Fast gleichauf liegen ökologische Qualitäten im Wohngebiet (ruhige Wohnlage, Sauberkeit der Luft) sowie die Verkehrsanbindung und die Sicherheit im Straßenverkehr.

Stadtteile. Umzugsbewegungen wirken zusätzlich räumlich selektiv und verstärken den Entmischungseffekt: Bundesweit haben sich Stadtteile herausgebildet, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Entwicklungen weitgehend abgekoppelt sind. In diesen Gebieten häufen sich Benachteiligungen und Belastungen, die sich auf die Wohn- und Lebensbedingungen, Lebenschancen sowie Stimmungen und das soziale Klima im Quartier auswirken. Der Stadtteil selbst wird zur Benachteiligung.

Hintergrundinformationen zu den im Bericht verwendeten Stadt- und Gemeindetypen sowie Regions- und Kreistypentypen

Deutschland zeichnet sich durch eine Vielfalt von Städten und Gemeinden aus. Die in diesem Bericht verwendeten Einstufungen der Stadt- und Gemeindetypen wurden auf administrativer Ebene der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbände vorgenommen. Die Einstufung erfolgte anhand der drei Kriterien Zentralität, Einwohnerzahl und Stadtrecht. Es werden unterschieden:

- Große Großstadt (= Oberzentrum oder mögliches Oberzentrum, 300.000 Einwohner und mehr)
- Kleine Großstadt (= Oberzentrum oder mögliches Oberzentrum, 100.000 bis unter 300.000 Einwohner)
- Große Mittelstadt (= Ober- oder Mittelzentrum, 50.000 Einwohner bis unter 100.000 Einwohner)
- Kleine Mittelstadt (= Ober- oder Mittelzentrum, unter 50.000 Einwohner)
- Kleinstadt (= Stadtrecht, meist Zentrum geringerer Stufe)
- Große Landgemeinde (= kein Stadtrecht, 7.500 Einwohner und mehr)
- Kleine Landgemeinde (= kein Stadtrecht, unter 7.500 Einwohner)

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hat beim Kriterium Zentralität die Festlegungen zum zentralörtlichen System der einzelnen Bundesländer klassifiziert und den Grundstufen nach den Vorgaben der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zugeordnet. Den Stadttypen liegen folgende Klassifikationen zu Grunde:

- Großstädte (= Oberzentrum, Teil eines Oberzentrums)
- Mittelstädte (= mögliches Oberzentrum, Teil eines möglichen Mittelzentrums, Mittelzentrum, Teil eines Mittelzentrums)
- Kleinstädte (= mögliches Mittelzentrum, Teil eines möglichen Mittelzentrums)

Im Bericht werden die oben aufgeführten sieben Stadt-/ Gemeindetypen meist auf fünf bzw. vier Typen zusammengefasst, um die Übersichtlichkeit von Karten und Tabellen zu erhöhen. Dadurch entfallen die Differenzierungen nach „groß“ und „klein“.

Die Regionstypen dienen dem Vergleich großräumiger Disparitäten und Entwicklungstendenzen. Räumliche Basiseinheiten sind die nach den Gebietsreformen neu abgegrenzten landesscharfen Raumordnungsregionen. Sie bilden in akzeptabler Annäherung den funktionalräumlichen Zusammenhang von oberzentralen Kernen und deren Umland ab, mit Ausnahme der Stadtstaaten. Dort erfolgt eine landesübergreifende Abgrenzung des Umlands, um zu bundesweit vergleichbaren **Analyseregionen** zu gelangen. Diese Analyseregionen werden zu drei **Regionsgrundtypen** zusammengefasst. Je nach der zentralörtlichen Bedeutung des Zentrums und der Bevölkerungsdichte der Regionen werden folgende drei Grundtypen abgegrenzt:

- **Agglomerationsräume:** Oberzentrum > 300.000 Ew oder Dichte um bzw. > 300 Ew/km²
- **Verstädterte Räume:** Dichte > 150 Ew/qkm oder Oberzentrum > 100.000 Ew, bei einer Mindestdichte von 100 Ew/km²
- **Ländliche Räume:** Dichte < 150 Ew/km² und ohne Oberzentrum > 100.000 Ew, mit Oberzentrum > 100.000 Ew und Dichte < 100 Ew/km²

Siedlungsstrukturelle Kreistypen dienen dem intraregionalen Vergleich. Es wird nach Kernstädten und sonstigen Kreisen unterschieden. Die Typisierung der Kreise außerhalb der Kernstädte erfolgt nach der Bevölkerungsdichte als generellem Maß der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten. Um den großräumigen Kontext zu berücksichtigen, wird dann weiter nach der Lage im Regionsgrundtyp (vgl. oben) differenziert. Mit dieser Einordnung der Kreis-typen in die drei Regionsgrundtypen wird der Überlegung Rechnung getragen, dass die Lebensbedingungen in den Kreisen sowie ihre Entwicklung wesentlich auch von der Entwicklung und der Struktur der jeweiligen Region bzw. des Regionstyps abhängig sind. Es ergeben sich dann neun Kreistypen.

Im Bericht werden die neun Kreistypen zu drei Typen zusammengefasst. Zum weiteren Verständnis der Kreistypen siehe auch die nachstehende Karte.

Nur wenn die wirtschaftliche, ökologische und soziale Dimension von Städten und Gemeinden gleichzeitig Grundlage der Stadtentwicklungspolitik ist, kann das im Baugesetzbuch verankerte Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung erreicht werden. Sind diese drei Faktoren in einer kompakten Stadt in ein Gleichgewicht gebracht, können die Städte attraktiv für die Menschen sein. Um dies zu erreichen, sind ständige Modernisierungsanstrengungen notwendig. Dies betrifft nicht nur die Modernisierung der ökonomischen und baulichen Basis von Städten. Städte müssen auch Orte der Modernisierung sein, wenn es um neues Verwaltungshandeln geht. Kennzeichen dieses neuen, modernen Verwaltungshandelns sind Kooperation und Integration. Von der verstärkten Kooperation profitieren Gemeinde, Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft gleichermaßen. Interessenskonflikte werden frühzeitig transparent und können so im Prozess einer Interessenabwägung einer gemeinsamen Lösung zugeführt werden. Integration meint die sinnvolle Verknüpfung bislang nebeneinander agierender Politikbereiche zur Lösung oder Entschärfung einer stadtentwicklungspolitischen Problemlage. In vielen Städten und Gemeinden haben diese Anätze mittlerweile ihren festen Platz erobert.

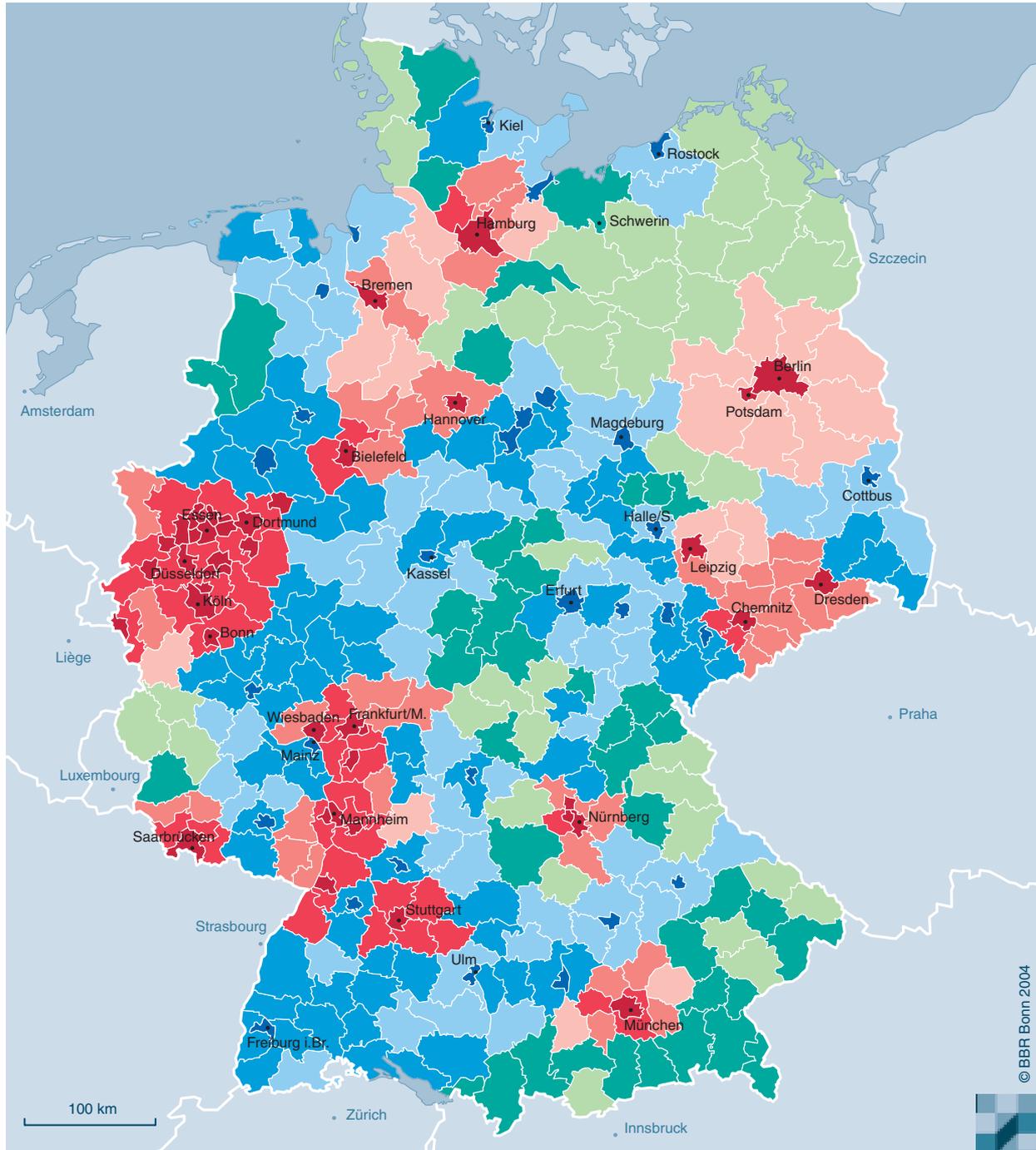
1.2 Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist ein komplexer Prozess, der von zahlreichen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Zu nennen sind hier in erster Linie die Stichworte Globalisierung, demographischer Wandel, veränderte Anforderungen an das Wohnen sowie die schwierige kommunale Finanzsituation.

Steigender Wettbewerbsdruck durch Globalisierung

Städte und Regionen stehen in einem stetigen Wettbewerb. Erfolge, aber auch Misserfolge lassen sich an zahlreichen Indikatoren wie Arbeitsmarkt, Wertschöpfung oder Ansiedlungen ablesen. Erfolg beeinflusst diese Indikatoren positiv, Misserfolg negativ. So einfach und richtig diese Sichtweise auch sein mag, so stellt sich doch in zunehmendem Maße die Frage der kommunalen und regionalen Steuerbarkeit und damit verbunden der regionalen und kommunalen Verantwortung. In Zeiten der Globali-

Karte 2
Siedlungsstrukturelle Kreistypen



Agglomerationsräume

- 1 ■ Kernstädte
(kreisfreie Städte > 100 000 Einwohner)
- 2 ■ Hochverdichtete Kreise
(Kreise Dichte > = 300 Einwohner / km²)
- 3 ■ Verdichtete Kreise
(Kreise Dichte > = 150 Einwohner / km²)
- 4 ■ Ländliche Kreise
(Kreise / Kreisregionen Dichte < 150 Einwohner / km²)

Verstädterte Räume

- 5 ■ Kernstädte
(kreisfreie Städte > 100 000 Einwohner)
- 6 ■ Verdichtete Kreise
(Kreise / Kreisregionen Dichte > = 150 Einwohner / km²)
- 7 ■ Ländliche Kreise
(Kreise / Kreisregionen Dichte < 150 Einwohner / km²)

Ländliche Räume

- 8 ■ Ländliche Kreise
höherer Dichte
(Kreise / Kreisregionen Dichte > = 100 Einwohner / km²)
- 9 ■ Ländliche Kreise
geringerer Dichte
(Kreise / Kreisregionen Dichte < 100 Einwohner / km²)

Im städtebaulichen Bericht werden die neun Kreistypen zusammengefasst zu:
 - Kernstädte (= Typen 1 und 5)
 - Verdichtete Kreise (= Typen 2, 3 und 6)
 - Ländliche Kreise (= Typen 4, 7, 8 und 9)

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR
 Kreise und Kreisregionen, Stand 1.1.2000

Kreisregionen sind kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohner, die mit ihrem umgebenden Landkreis zusammengefasst werden.

sierung mit weltweit operierenden Unternehmen sind Standorte längst zum strategischen Moment unternehmerischer Entscheidungen geworden. Selbst Standorte mit einer erfolgreichen Produktpalette werden aufgelöst oder abgestoßen, wenn die Rahmenbedingungen nicht mehr in die unternehmerische Gesamtstrategie passen. Der kommunale Standort, früher immobilier Produktionsfaktor, wird zunehmend selbst zum Produkt – mit allen Konsequenzen. Standorte müssen gepflegt, weiterentwickelt und vermarktet werden. Dies ist Aufgabe der kommunalen Akteure. Die Globalisierung der Wirtschaft erfordert verstärktes Standort-Management vor Ort. Mit der am 1. Mai 2004 erfolgten Erweiterung der Europäischen Union um zunächst weitere zehn Mitgliedstaaten verlagert sich die Standortkonkurrenz immer mehr vor die „Haustür“. Viele deutsche Städte und Gemeinden verspüren den Druck.

Demographischer Wandel

Die Prognostiker stimmen darin überein, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland zurückgehen wird. Derzeit hat Deutschland rund 82,5 Millionen Einwohner. Nach den Ergebnissen der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird nach der „mittleren Variante“ die Bevölkerungszahl nach einem geringen Anstieg auf 83 Millionen ab dem Jahr 2013 zurückgehen und bis zum Jahr 2050 auf das Niveau des Jahres 1963 – gut 75 Millionen Einwohner – sinken. Wird die Lebenserwartung niedriger angesetzt und eine Zuwanderung von nur 100.000 Personen im Jahr vermutet, so ergibt sich nach diesem Szenario ein Bevölkerungsstand in Deutschland im Jahre 2050 von rund 67 Millionen Einwohnern. Das entspricht ungefähr der Zahl des früheren Bundesgebietes einschließlich Berlin-West. Auch wenn viele Entscheidungsträger diese Prognosen so bewerten, dass man alles tun

müsse, damit diese Entwicklungen nicht eintreffen, so wird verkannt, dass die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung der Wendigkeit eines Öltankers auf hoher See gleicht. Schnelle Wendemanöver sind nicht möglich.

Weitere Folge des demographischen Wandels ist ein dramatisches Absinken der durchschnittlichen Haushaltsgröße. In den Großstädten mit 100.000 und mehr Einwohnern lebt schon heute rund die Hälfte der Bevölkerung in Einpersonenhaushalten, wobei die größte Gruppe darunter ältere Menschen mit 65 und mehr Lebensjahren sind.

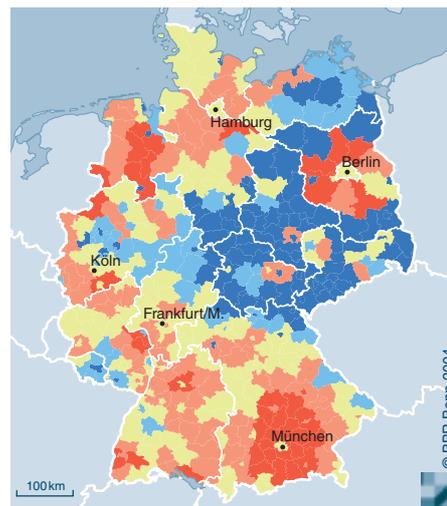
Die jüngste Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) bis 2020, die in den Grundannahmen in etwa der mittleren Variante der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung entspricht, verdeutlicht die kleinräumigen Konsequenzen des demographischen Wandels. Auf der regionalen Ebene der Kreise zeigt sich ein Nebeneinander von wachsenden Städten und Städten mit hohen Bevölkerungsverlusten. In den 90er Jahren waren die Kreise mit wachsender Bevölkerung noch deutlich in der Mehrheit. Bis 2020 kehrt sich die Dynamik allmählich um (siehe Karte 3). Die Bevölke-

Tabelle 2
Langfristige Bevölkerungsentwicklung 2001 bis 2050 (Angaben in 1.000)

	2001	2020	2050	2020-2001	2050-2020	2050-2001
Deutschland	82.440	82.822	75.117	382	-7.705	-7.323
alte Länder	65.327	67.338	62.217	2.011	-5.120	-3.109
neue Länder	17.113	15.485	12.900	-1.629	-2.585	-4.214

Quelle: 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, eigene Berechnungen des BBR

Karte 3
Bevölkerungsentwicklung 2000 – 2020



Bevölkerung zwischen 2002 und 2020

- stark abnehmend
 - leicht abnehmend
 - stabil
 - leicht zunehmend
 - stark zunehmend
- Datenbasis: BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp Kreise, Stand 31.12.2000

rung der Kreise, die noch Wachstum zu erwarten haben, nimmt ab. Noch einschneidender sind die absehbaren altersstrukturellen Veränderungen. Bis 2020 geht die Zahl der Jugendlichen (< 20 Jahren) im Westen um fast 20 % zurück, im Osten wird der niedrigste Wert schon 2010 erreicht, wobei der ländliche Raum mit einer Abnahme von ca. 30 % besonders betroffen sein wird. Die Zahl älterer Menschen über 60 Jahre wird im Westen wie im Osten in allen Gebietskategorien stark zunehmen, insbesondere in den stadtnahen Kreisen (Umland) und in den ländlichen Kreisen (ca. 20 % und mehr).

Engpässe bei den kommunalen Finanzen

Alle öffentlichen Haushalte stehen derzeit unter einer großen Anspannung. Die kommunalen Haushalte bilden da keine Ausnahme. Dies gilt für die alten Länder ebenso wie für die neuen Länder. Zudem prägen strukturelle Unterschiede zwischen Ost und West in der kommunalen Finanzierung auch 15 Jahre nach der deutschen Einheit das Bild. Der Aufholprozess ist im Gange. Dennoch sind die Abstände bei zentralen Kennziffern der kommunalen Finanzwirtschaft noch immer beträchtlich. Je Einwohner erhalten die Gemeinden der neuen Länder doppelt so viele Mittel durch Zuweisungen wie die Gemeinden der alten Länder. Dieses hohe Zuweisungsniveau dokumentiert die nach wie vor hohe Abhängigkeit der kommunalen Finanzwirtschaft von den übergeordneten föderalen Ebenen. Sie ist zum einen Folge eines weiterhin unterdurchschnittlichen Wirtschaftslebens in den Gemeinden der neuen Länder. Zum anderen ist sie Folge der nach wie vor bestehenden Arbeitsplatz- und Infrastrukturlücke. Die in der Tendenz rückläufigen Zuweisungen der Länder für investive Maßnahmen schränken die finanziellen, auf die Zukunft gerichteten, Möglichkeiten der Städte und Gemeinden zusätzlich ein.

Für die Stadtentwicklungspolitik stellt die Situation der gemeindlichen Finanzbasis eine der zentralen Stellgrößen dar. Stadtentwicklung braucht neben dem politischen und fachlichen Engagement auch Geld. Instrumente wie die Städtebauförderung fordern in der Regel einen kommunalen Eigenfinanzierungsanteil. Je enger die finanziellen Spielräume auf kommunaler Ebene sind, desto schwerer fällt es den Gemeinden, den kommunalen Eigenanteil aufzubringen. Von daher erhöht eine ver-

besserte Gemeindefinanzsituation auch die Spielräume einer erfolgreichen Stadtentwicklungspolitik.

1.3 Die Stadt gestalten, der aktivierende Staat

Stadtentwicklung als Gemeinschaftswerk

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass die Entwicklung der Städte für den Standort Deutschland von zentraler Bedeutung ist. Nach den grundgesetzlichen Regelungen liegt die Kompetenz für die Stadtentwicklung bei den Ländern und deren Gemeinden. Nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für das Städtebaurecht, wovon er mit dem Baugesetzbuch Gebrauch gemacht hat. Auch wegen der dort vorgesehenen Finanzhilfen ist die Bundesregierung wichtiger Partner bei der Bewältigung zentraler stadtentwicklungspolitischer Herausforderungen.

Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz räumt dem Bund die Möglichkeit ein, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Die Bundesregierung misst auf dieser Grundlage den Finanzhilfen zur Stadtentwicklung sowie zur sozialen Wohnraumförderung eine große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung bei. So unterstützt sie die Gemeinden bei der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden genauso wie bei Sicherung und Erhaltung des städtebaulich-kulturellen Erbes oder der Versorgung einkommenschwacher Bevölkerungsgruppen mit preiswertem Wohnraum.

Die Beziehung zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden ist dabei durch eine gegenseitige Unterstützung bei stadtentwicklungspolitischen Neuerungen geprägt. So haben beispielsweise zahlreiche Länder in den 80er Jahren länderspezifi-

sche Programme für die soziale Integration in benachteiligten Stadtvierteln aufgelegt. Die Bundesregierung hat der Tatsache Rechnung getragen, dass dies kein Problem darstellt, das nur in einzelnen Ländern anzutreffen ist. Mit dem Bund-Länder-Programm „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ unterstützt sie seit 1999 alle Länder und deren Gemeinden bei dieser wichtigen neuen Aufgabe. So fließen die Erkenntnisse der erfahrenen Länder in die Programmumsetzung ein, was den erfolgreichen Start dieses Programms in allen Ländern günstig beeinflusst hat. In den Fördergebieten dieses Programms können die Länder auch die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung gewährten Finanzhilfen für die Modernisierung von bestehendem Wohnraum ohne Begründung von Belegungsrechten an dem modernisierten Wohnraum einsetzen, wenn im Rahmen des Erneuerungskonzepts die Wohnverhältnisse der Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung allgemein und dauerhaft verbessert werden. Die Bundesregierung hat dem länder- und gemeindeübergreifenden Erfahrungsaustausch von Beginn an eine hohe politische Priorität eingeräumt, sodass Länder und Gemeinden diesen neuen Programmansatz zwar für sich umsetzen müssen, dabei aber durch Informationsangebote unterstützt werden.

Jede föderale Ebene für sich wäre bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen überfordert. Somit sieht die Bundesregierung die Stadtentwicklung unter den Bedingungen der grundgesetzlichen Regelungen auch in Zukunft als Gemeinschaftswerk an.

Gleichwohl zeichnen sich Veränderungen der Wege ab, wie dieses Ziel zu erreichen ist.

Neue Kooperationsformen

Neue Aufgaben und ein ständig wachsender Problemdruck, insbesondere in den Städten, bereiten den Weg für einen Wechsel in der staatlichen Aufgabenerfüllung in Deutschland: zum aktivierenden und kooperativen Staat. Hierzu gehört ein entsprechendes Aufgabenverständnis der öffentlichen Hand. Der aktivierende Staat justiert die Rolle des Staates gegenüber Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft neu. Dies bedeutet, dass den aktivierenden Staat zwei Steuerungsebenen ausmachen: Steu-

erung durch hoheitliches Handeln und Steuerung durch Kooperation.

Die Notwendigkeit, die Handlungsspielräume durch neue Formen der Kooperation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Investoren und moderner Verwaltung zu erweitern, ist unbestritten. Geht es um die Erweiterung der Gestaltungspotenziale der öffentlichen Hand, wird seit langem auch in Deutschland die Stärkung öffentlich-privater Partnerschaften gefordert. Die zunehmende Einsicht in die Vorteile privater Leistungserstellung sind hierfür ausschlaggebend.

Die Bundesregierung setzt sich daher dafür ein, dass vertragliche oder gesellschaftsrechtliche Regelungen (Kooperationsverträge, öffentlich-private Projektgesellschaften, städtebauliche Verträge) und moderierte Aushandlungsprozesse neben öffentlich-rechtlichen Instrumenten (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Baugenehmigung, Umlegung, Sanierungs- und Entwicklungssatzungen) an Bedeutung gewinnen, ohne letztere ersetzen zu können. Grundlage eines so verstandenen aktivierenden Staates ist eine Politik der „gleichen Augenhöhe“. Die Städte dürfen ihre hoheitliche Funktion nicht einseitig zu Lasten der Wirtschaft oder der Bevölkerung einsetzen. Zugleich muss es gelingen, die Wirtschaft im Rahmen ihrer marktlich ausgerichteten Handlungsmaximen wieder verstärkt für die Belange der Gesamtstadt zu sensibilisieren. Dementsprechend müssen die Städte und ihre Bevölkerung auch Verständnis für die berechtigten Forderungen der Wirtschaft aufbringen.

Im Rahmen einer Partnerschaft sind alle Akteure in der Gesellschaft aufgerufen, ihre Ideen und Konzepte in die stadtentwicklungspolitischen Prozesse einzubringen. Eine zunehmende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern ist bereit, diese Mitverantwortung für die Entwicklung ihrer Stadt zu übernehmen. Gerade dort, wo die unmittelbare, kleinräumige Lebenswelt betroffen ist, also im eigenen Wohnquartier, Stadtteil oder Dorf, ist das Engagement groß.

Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger und Stadt sind aufgerufen, ihre Ziele für ihre Stadt gemeinsam zu definieren. Diese Ziele bilden die Grundlage einer umfassenden und vom Konsens getragenen Umsetzungsstrategie. Mit den finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für Städte und Gemeinden, insbesondere im Rahmen der

Städtebauförderungsprogramme, aber auch mit den wohnungspolitischen Förderinstrumentarien, wird ein wichtiger Beitrag zur konkreten Umsetzung der vom bürgerschaftlichen Engagement getragenen Projekte geleistet.

Die Formen der neuen Kooperationen dürfen sich jedoch nicht nur auf die Stadtgrenzen beziehen. Vielmehr sind auch verstärkt die Möglichkeiten einer interkommunalen Kooperation auszuschöpfen. Der Verweis auf die kommunale Selbstverwaltung darf einer sinnvollen zwischengemeindlichen Zusammenarbeit nicht im Wege stehen.

Bessere Verzahnung von Wohnen und Stadtentwicklung

Die verschiedenen Formen der neuen Kooperationen können ihre Wirkungen noch besser entfalten, wenn zukünftig eine engere Verzahnung von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten gegeben ist. Diese ist vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungstrends sachlich geboten.

Die Entwicklung der Städte ist seit jeher auf das Engste mit ihrer Wohnfunktion für die Bevölkerung verknüpft. So haben die Mietwohnungsneubauten der vergangenen Jahrzehnte Erscheinungsbild und Entwicklungswege der Städte ebenso maßgeblich beeinflusst wie die Modernisierung und Sanierung der (historischen) Altbaubestände in den Zentren oder die starke Wohnungsbautätigkeit an den Rändern in den letzten Jahren. Der Gebäudebestand der Städte wird ganz maßgeblich von Wohngebäuden bestimmt, die sich wiederum nahezu vollständig im Privateigentum befinden. Ebenso wird der Neubau von Wohnungen zu weit über 90 % von Privaten getragen.

Damit kommt den privaten Investitionsentscheidungen für Wohnungsmodernisierung, Sanierung und Neubau ein zentraler Stellenwert für die Stadtentwicklung zu. Diese Investitionsentscheidungen wiederum sind Reflex und Reaktion auf die aktuelle und erwartete Wohnungsmarktnachfrage und deren Struktur, in der sich die Präferenzen der Nachfrager ausdrücken. Je besser das städtische Wohnungsangebot in quantitativer und qualitativer Hinsicht diesen Nachfragerwünschen entspricht, desto leichter werden die stadtentwicklungspolitischen Ziele zu erreichen sein. Dies gilt um so mehr, als im zunehmenden Standortwettbewerb der Kommunen um gewerbli-

che Investitionen und Arbeitsplätze eine qualitativ hochwertige regionale Wohnungsverorgung als weicher Standortfaktor an Gewicht gewinnt.

Die zukünftige Wohnungsmarktentwicklung wird von der Gleichzeitigkeit schrumpfender und wachsender Teilmärkte zwischen und innerhalb der Regionen gekennzeichnet sein. Die Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte in räumlicher, quantitativer und insbesondere qualitativer Hinsicht dürfte sich fortsetzen und – bei einer insgesamt und auch langfristig dauerhaft entspannten Wohnungsverorgungssituation – den Handlungs- und Anpassungsdruck auf die Städtebaupolitik erhöhen. Mit anderen Worten: Die Entwicklung der Wohnungsmärkte wird zu einem maßgeblichen Bestimmungsfaktor der künftigen Stadtentwicklung und erfordert von der Städtebaupolitik ein hohes Maß an Beachtung. Die Bundesregierung wird den beschrittenen Weg einer engeren Verzahnung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen und Instrumente fortsetzen.

Europäische Dimensionen der Städtepolitik

Obwohl die europäischen Institutionen über keinerlei formale Kompetenz in der Stadtentwicklungspolitik verfügen, befasst sich insbesondere die Europäische Kommission seit Anfang der 90er Jahre über die Struktur- und Umweltpolitik immer intensiver mit Fragen der Städtepolitik. Das „Planen, Bauen und Wohnen“ kennt fraglos Querverbindungen zu Aufgabengebieten, die in die Zuständigkeit der europäischen Kommission fallen. So gilt die Entwicklung der Städte auch als Kernelement moderner Strukturpolitik, zugleich sind die Städte bebaute Umwelt, Standort für Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, zum Teil sind sie auch Brennpunkte sozialer Spannungen. Unter diesen Aspekten wendet sich die EU-Kommission legitimerweise auch den Städten zu. Der mittel- und unmittelbare Einfluss der EU auf die Politikbereiche Städtebau und Wohnen erfolgt dabei grundsätzlich auf zweierlei Wegen:

- Zum einem auf dem Weg der Prozesspolitik, wobei hier insbesondere die EU-Strukturpolitik zu nennen ist. Über finanzielle Anreize sollen die Mitgliedstaaten und ihre Teilräume angehalten werden, sich entsprechend den Leitvorstellungen der EU zu verhalten. Zwischen 2000 und 2006 beteiligt sich die

europäische Strukturpolitik mit einer Summe von rund 930 Mio. € an stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen in Deutschland. Der Schwerpunkt liegt hierbei in den neuen Ländern. Anfang 2004 hat die Europäische Kommission ihren Dritten Kohäsionsbericht vorgelegt und damit die Debatte um die Zukunft der Europäischen Strukturfonds nach 2006 eingeleitet. Am 14. Juli sind die ersten Verordnungstextentwürfe seitens der Europäischen Kommission verabschiedet worden. Nach diesen Vorstellungen sollen auch nach 2006 die Städte eine besondere Rolle bei strukturpolitischen Maßnahmen spielen. Die Beratungen sind in vollem Gange. Ergebnisse werden bis spätestens 2006 vorliegen.

- Im Rahmen der Ordnungspolitik wird ein Rechtsrahmen geschaffen, der für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist. Dies trifft vor allem auf die Richtlinien der EU-Umweltpolitik oder auf die EU-Wettbewerbspolitik zu. Mehrere Richtlinien haben beispielsweise die städtische Flächennutzung beeinflusst, insbesondere die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) wurden die Umweltrechtsanforderungen der EU in nationales Bau- und Planungsrecht integriert, vor allem in das Baugesetzbuch.
- Mit der Mitteilung der Kommission „Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt“ von Anfang 2004 strebt die Kommission eine weitere Verbesserung der Umwelteffizienz und der Lebensqualität in städtischen Gebieten an. Mit der Durchsetzung dieser Ziele wären weitere Eingriffe in die kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit verbunden. Die endgültige thematische Strategie plant die Kommission nach ausführlichen Konsultationen Mitte 2005 vorzulegen.
- Auch die architektonische Qualität der städtischen Umwelt ist im Blickfeld der EU. In einer Entschließung Anfang 2001 hat der Rat der EU die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Anstrengungen u.a. zur Stärkung des baukulturellen Bewusstseins von Bauherren und Bürgern zu erhöhen.

Für die Bundesregierung steht bei allen Vorschlägen der Kommission stets die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips unter dem Motto „Soviel Europa wie nötig, soviel nationale Eigenverantwortung wie möglich“ im Mittelpunkt der politischen Verhandlungen.

2 Wesentliche Trends und Aufgabengebiete einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik

Bis Mitte der 70er Jahre war die Entwicklung der Städte durch wirtschaftliches Wachstum und eine sozial ausgeglichene Gesellschaft geprägt. Globalisierung, ökonomischer und demographischer Wandel haben diese Entwicklungslinie gebrochen. Alle Städte und Gemeinden sind heute den europäischen Rahmenseetzungen und globalen Marktentwicklungen unmittelbar ausgesetzt. Die politische, ökonomische, kulturelle und soziale Einflussnahme durch die nationalstaatlich verfassten Gesellschaften nimmt ab. Die Folge ist ein schneller und umfassender Wandel der Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Städte und Stadtregionen. Dies hat erhebliche Konsequenzen für die Stadtentwicklung in Deutschland:

- Die Entwicklung der Stadtregionen und Städte ist nicht mehr einheitlich durch Wachstum gekennzeichnet. Noch stärker als heute wird künftig die Koexistenz wachsender und schrumpfender Städte und Stadtregionen zu beobachten sein. Diese Entwicklungen werden überlagert durch kleinräumige Bevölkerungsverluste im Innern der Städte und anhaltende Wachstumsprozesse am Rande oder im Umland der Städte. Der Bevölkerungsrückgang ist im Osten bereits als dringendes Problem erkannt. Auch in einer zunehmenden Zahl von westdeutschen Städten zwingt städtischer „Wandel ohne Wachstum“ zunehmend zum Umdenken. Wie in anderen Politikbereichen erwachsen aus den genannten Trends auch für die Städtebaupolitik besondere Herausforderungen. Mehr noch als in der Vergangenheit wird Stadtentwicklung deshalb künftig durch das Zusammenwirken von neuen Strategien des Stadtumbaus, traditionellen Maßnahmen der Stadterneuerung und Projekten behutsamer Stadterweiterungen geprägt sein.
- Gesellschaftliche Entwicklungen bilden sich in der Stadt räumlich ab. So finden sich in vielen Städten Quartiere, in denen überdurchschnittlich viele einkommensschwache und sich in schwieriger sozialer Situation befindende Haushalte leben. (Städte-)baulicher Zustand, Bodenwerte, Mietniveau und Stadtteilimage stehen in einem engen Beziehungsgeflecht. Sie sind sowohl Bedingungsfaktoren als auch Ergebnisse bei der Entstehung benachteiligter Quartiere. Die Städtebaupolitik zielt deshalb auch in Zukunft sowohl auf die bauliche Entwicklung als auch auf die soziale Stabilisierung benachteiligter Quartiere ab; sie wird dabei durch die Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung flankiert und unterstützt. Es gilt, die städtischen Lebenswelten nachhaltig zu sichern und allen sozialen Gruppen, die ausgegrenzt oder von Ausgrenzung bedroht sind, Chancen für ökonomische, soziale und kulturelle Integration zu geben.
- Wesentliche Aufgaben ergeben sich künftig auch aus der zunehmenden Ausdifferenzierung der regionalen Wohnungsmarktentwicklung und dem Wandel der Wohnungsmärkte. Weiterhin wachsenden Stadtregionen mit einer hohen Wohnungsnachfrage stehen Wohnungsmärkte mit Angebotsüberhängen gegenüber. Auf einigen regionalen Wohnungsmärkten herrscht eine hohe Entwicklungsdynamik. Anderenorts führen überdurchschnittliche Bevölkerungsrückgänge zu Wohnungsleerständen. Diese haben sich in vielen Stadtquartieren bereits zu städtebaulich problematischen Situationen entwickelt.
- Mittelfristig entscheidet vor allem der wirtschaftsstrukturelle Wandel darüber, welche Städte in West und Ost noch wachsen und welche schrumpfen. Städtebaupolitik muss sich deshalb vor allem auch als Standortpolitik verstehen. Alle Städte stehen mehr oder weniger unter kontinuierlichem Druck, sich als Standorte zu profilieren. Bei wachsendem Konkurrenzdruck im europäischen und weltweiten Maßstab kann sich keine Stadt ihrer heutigen ökonomischen Basis dauerhaft sicher sein. Es gilt deshalb, wirtschaftliche Wandlungsprozesse stadtverträglich zu gestalten.
- Die anhaltend ungebremste, flächendeckende Zunahme des Motorisierungsgrades weist auf eine Maßstabsvergrößerung räumlicher Interaktionen mit entsprechender Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke hin. Die Zerschneidung von Freiflächen und die zunehmenden Lärmbelastungen sind für alle Stadtbewohner spürbar. Verkehrslärm hat sich inzwischen zum Hauptproblem des Lebens in der Stadt entwickelt. In den vergangenen

Jahrzehnten wurde die „Bewohnbarkeit der Nähe“ einer verführerischen schnellen „Erreichbarkeit der Ferne“ geopfert. Die notwendige Mobilität ist so zu gestalten, dass die Qualität städtischer Wohn- und Lebensbedingungen gewahrt wird.

- Die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen auf Kosten von Freiflächen hält weiterhin auf hohem Niveau an. Damit verbunden ist eine dauerhaft räumliche Ausdehnung der Städte ins Umland und eine Ausdünnung der Städte. Der Rückgang von zuvor 130 auf aktuell 105 Hektar pro Tag erscheint überwiegend konjunkturbedingt und lässt einen weiteren deutlichen Rückgang ohne zusätzliche Anstrengungen nicht als wahrscheinlich erwarten. Innenentwicklung vor Außenentwicklung, vorrangige Stadtentwicklung im Bestand, Wiedernutzung der vorhandenen Brachflächenpotenziale sind deshalb weiterhin zentrale Aufgaben für die Städtebaupolitik.

Diese aus Bundessicht wesentlichen Trends der Stadtentwicklung sind schon seit längerem zu beobachten und empirisch gut belegt. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an eine zukunftsfähige Städtebaupolitik, wenn die Qualitäten städtischer Lebensformen - auch unter Berücksichtigung und Wahrnehmung der sozialen Verantwortung gegenüber den hilfsbedürftigen sozialen Gruppen bei deren Wohnraumversorgung - dauerhaft erhalten bleiben sollen. Deshalb verlangen diese nur langfristig Wirkung entfaltenden Trends bereits heute höchste Aufmerksamkeit und konzeptionelle Gegenstrategien.

Die nachfolgend beschriebenen Trends verdeutlichen die zentralen Herausforderungen an eine zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland. Die Aussagen stützen sich auf das räumliche Informationssystem des BBR, die laufende Raum- und Stadtbeobachtung.

2.1 Stadtentwicklung – ein dynamisches Zusammenwirken von Stadterneuerung, Stadtumbau und Stadterweiterung

Städte sind einem ständigen Wandel unterworfen und durchlaufen Phasen des Wachstums, der Stagnation, des Rückgangs und der Revitalisierung. Dementsprechend haben die Aufgaben des Stadtumbaus, der Stadterneuerung und der Stadterweiterung im Laufe der Zeit und an verschiedenen Orten veränderliche Stellenwerte. Auf lange Sicht werden jedoch alle drei Handlungsbereiche der Stadtentwicklung relevant bleiben. Denn charakteristisch für die Stadtentwicklung in Deutschland ist die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Bevölkerungsrückgang. Dies bedeutet, dass es weiterhin wachsende Städte und Stadtregionen gibt und zunehmend schrumpfende Städte geben wird. Zugleich wird es auch innerhalb der Städte Stadtteile mit unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken geben. Wachstum und Verlust an Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen sind in räumlicher Nachbarschaft anzutreffen.

Wachstum und Bevölkerungsrückgang können über folgende Indikatoren definiert werden:

- Bevölkerungsentwicklung und Altersschichtung, Zahl der Haushalte (in %)
- Bevölkerungswanderung (Gesamtwanderungssaldo)
- Arbeitsplatzentwicklung (in %)
- Arbeitslosigkeit (Quote Durchschnitt)
- Realsteuerkraft (in Euro je Einwohner)
- Kaufkraft (in Euro je Einwohner)
- BIP pro Kopf

Wachstum und Bevölkerungsrückgang werden mit der Auswahl dieser Indikatoren nicht nur mit demographischen Faktoren, sondern auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung in Zusammenhang gebracht. In der Gesamtheit geben die Indikatoren damit Auskunft über die Strukturstärke bzw. -schwäche der Städte. Bei einer stabilen negativen Veränderung bei jenen Indikatoren, die demographische und ökonomische Sachverhalte abbilden, kann davon ausgegangen werden, dass dies Ausdruck einer Strukturschwäche ist. Stabile positive Veränderungsrate sind Kennzeichen einer strukturellen Stärke.

Bei der Auswahl dieser Indikatoren wird zudem davon ausgegangen, dass es sich bei Wachstum bzw. Bevölkerungsrückgang um

einen mehrdimensionalen Prozess handelt, der durch das Zusammenwirken der einzelnen Faktoren noch verstärkt wird. Bevölkerungsrückgang und Wachstum sind deshalb als kumulative Phänomene zu verstehen. Schrumpfung beispielsweise bedeutet dabei eine negative Verstärkung der einzelnen Faktoren in der Stadtentwicklung. Bevölkerungsabnahme ist neben einem Sterbeüberschuss auf Wanderungsverluste zurückzuführen, hohe Arbeitslosigkeit auf starke Arbeitsplatzverluste, der Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen führt zu Kaufkraft- und Realsteuerkraftverlusten. Abnehmende private und öffentliche Mittel bewirken sinkende Investitionen in private Betriebe und öffentliche Infrastruktur, was sich wiederum verstärkend auf den Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen auswirkt. Eine Stadt gilt insbesondere dann als stark im Schrumpfen begriffen, wenn sie bei der Mehrzahl der sechs Indikatoren im unteren Bereich der bundesweiten Rangskala liegt. Dieser Bereich ist definiert als die Klasse, der 20 % der Gemeinden am unteren Ende der Skala angehören.

Wachstum und Bevölkerungsrückgang sind in Deutschland ungleich verteilt (siehe Karte 4): Im Osten liegen die meisten schrumpfenden, im Westen die überwiegende Zahl der wachsenden Städte und Gemeinden. Aber auch im Westen sind bereits einzelne Schrumpfungsräume auszumachen. Auch für westdeutsche Städte mit Strukturproblemen wird somit in zunehmendem Maße eine rückläufige Entwicklung nachhaltig zu gestalten sein. Der Stadtumbau wird nicht wie bisher länger auf den Abriss einzelner Gebäude beschränkt bleiben, erst recht nicht auf Wohngebäude. Denn Leerstände werden auch gewerbliche Liegenschaften und Infrastruktureinrichtungen umfassen. Ein geordneter Rückbau wird als Zukunftsstrategie auf gesamtstädtischer Ebene mit baulich-räumlichen Konsequenzen für einzelne Stadtteile zu konzipieren sein. Daher ist Stadtentwicklungspolitik künftig stärker als bisher als Zusammenwirken traditioneller Stadterneuerungsmaßnahmen mit weitergehenden strukturellen Stadtumbaukonzepten bis hin zu behutsamen Rückbaustrategien zu verstehen.

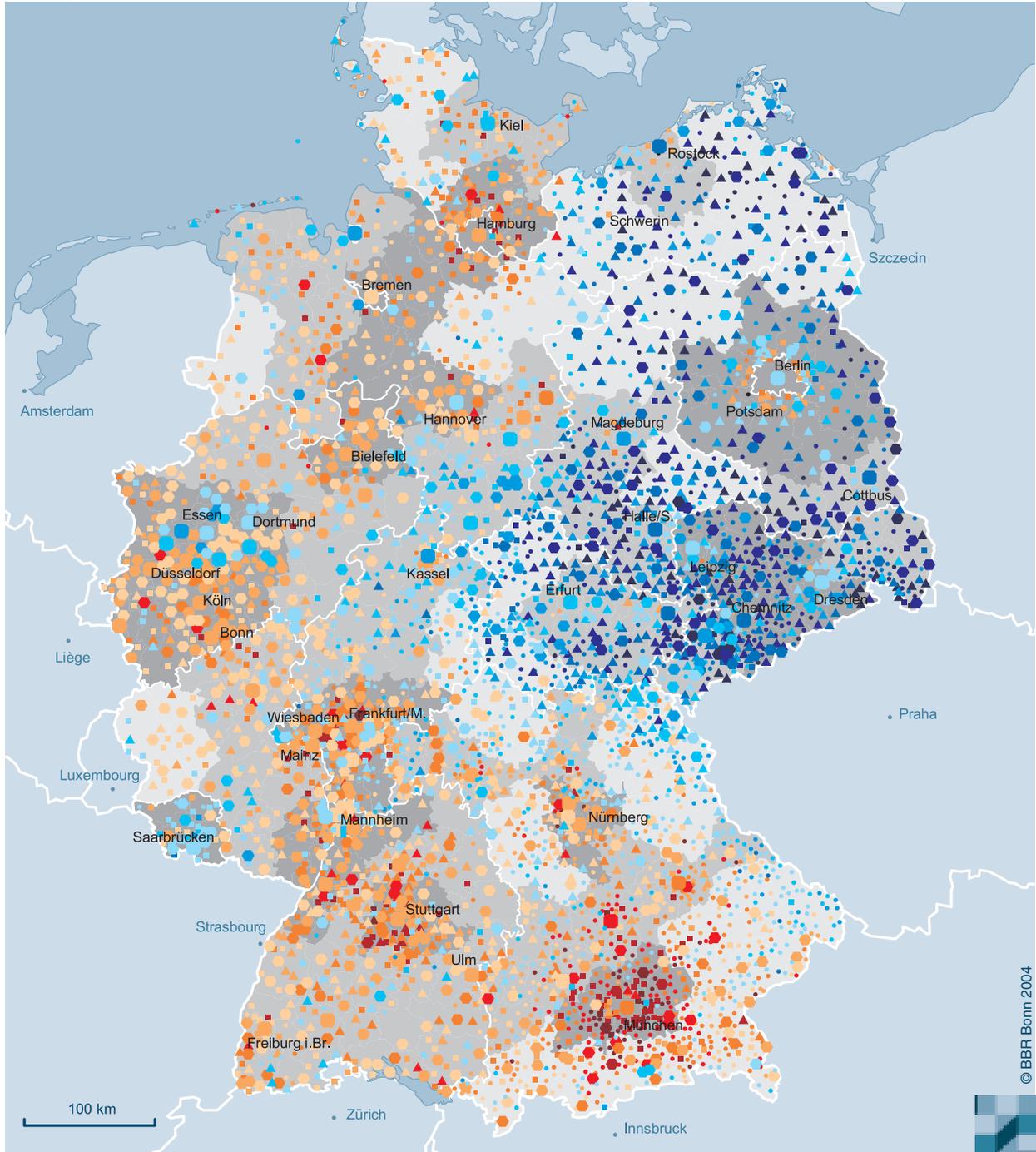
Stadterneuerung bleibt eine Daueraufgabe

Seit Einführung der Städtebauförderung im Jahr 1971 vollzog sich wiederholt ein Wandel im Aufgabenverständnis im Umgang mit dem Bestand. Die Anfänge waren noch von einem eher flächenhaften Abriss von innerstädtischen Baublöcken bestimmt. Die vor allem technisch-baulich ausgerichtete Sanierung von Altbauquartieren verfolgte das Ziel, „städtebauliche Missstände“ zu beseitigen. Sehr bald folgte ein Korrekturwechsel zur behutsamen Stadterneuerung mit dem Ziel einer bestandserhaltenden und sozialverträglichen Erneuerung.

Im Lauf der Zeit veränderte sich die Gebietskulisse. Zu den Innenstädten und den klassischen Gründerzeitgebieten kamen auch andere Gebietstypen hinzu, wie z.B. neuere Wohngebiete, aber auch solche Stadtteile, die nicht vorrangig durch Wohnnutzungen geprägt waren. Den Defiziten in diesen Stadtquartieren begegnete man mit flexiblen Nutzungs- und Handlungskonzepten, die ökologische, städtebauliche, wohnungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische, bau- sowie stadtteilkulturelle Ziele zu einem integrierten Ansatz verbinden. Stadtstrukturelle Zielvorstellung wurde es, die Lebensqualität in diesen Quartieren zu bewahren, gemischte Strukturen zu erhalten oder aber wiederzubeleben. Bei der Instandsetzung und Modernisierung wurden mehr und mehr die Anforderungen an ökologisches Bauen beachtet. Bei der Verbesserung des Wohnumfeldes ging es zunehmend darum, anstelle aufwendiger baulicher Einzelmaßnahmen flächendeckende Verbesserungseffekte zu erreichen. Zudem wurden verstärkt der Dialog und die Kooperation mit den Bewohnerinnen und Bewohnern sowie mit weiteren Akteuren gesucht, um so gemeinsam auch von der Bewohnerschaft getragene Sanierungslösungen zu entwickeln. Dieser Planungsansatz setzt sich bis heute fort.

Besonderen Stellenwert hatte stets die Aufwertung und Wiederbelebung der Innenstädte. Auch heute gilt es mehr denn je, die Zentren der Städte zu stärken, um die Abwanderung in das Umland und die Fragmentierung der Städte in einzelne Siedlungsbereiche zu verhindern. Durch die Aufwertung der zentralen Standorte gewinnen diese in Konkurrenz zum suburbanen Raum wieder an Attraktivität. In den alten Ländern kann in den Modellstädten der in-

Karte 4
Schrumpfende und wachsende Städte



© BBR Bonn 2004

stark strukturschwache Gemeinden
strukturschwache Gemeinden
Gemeinden ohne Strukturschwäche
prosperierende Gemeinden

Schrumpfung
Anzahl Indikatorenwerte im unteren Quintil

Wachstum
Anzahl Indikatorenwerte im oberen Quintil

Stadt-/Gemeindetyp

- Großstadt
- Mittelstadt
- Kleinstadt
- große Landgemeinde
- kleine Landgemeinde

Siedlungsstruktureller Regionstyp

- Agglomerationsraum
- Verstädterter Raum
- Ländlicher Raum

Betrachtete Strukturindikatoren:

- Bevölkerungsentwicklung 1997-2002
- Gesamtwanderungssaldo 1999-2001
- Arbeitsplatzentwicklung 1997-2002
- Arbeitslosenquote 2001/2002
- Realsteuerkraft 2000/2001
- Kaufkraft 2002

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR Verbandsgemeinden, Stand 31.12.2002

nerstädtischen Raumbewachung (IRB) des BBR die Tendenz beobachtet werden, dass in den Großstädten der Bevölkerungsverlust der Innenstädte Ende der 90er Jahre gestoppt werden konnte. In den neuen Ländern ist in den Innenstädten, die an der innerstädtischen Raumbewachung teilnehmen, seit 1997 insgesamt eine Bevölkerungszunahme zu verzeichnen.

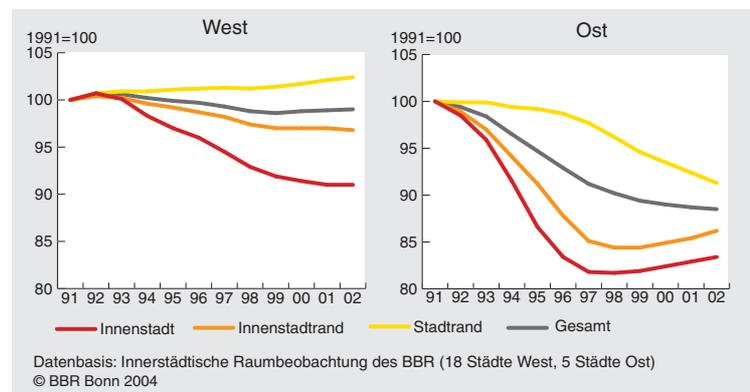
Behutsame Stadterneuerung ist deshalb wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Durch kontinuierliche, umwelt- und sozialverträgliche Pflege des Bestandes wird die dauerhafte Nutzbarkeit der vorhandenen Bausubstanz gewährleistet. Neben dem städtebaulichen Denkmalschutz hat die behutsame Stadterneuerung wesentliche Beiträge zum Erhalt des baukulturellen Erbes geliefert. Beeindruckende Belege liefern z. B. die Erhaltung der innerstädtischen Altbauquartiere oder die Sicherung von Siedlungsbeständen aus den 50er Jahren. Stadterneuerung bleibt damit eine Daueraufgabe. Sie ist die Konkretisierung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit städtebaulichen Mitteln.

Stadtumbau gewinnt an Bedeutung

Mit dem Stadtumbau wird ein Wandel im Aufgabenverständnis eingeleitet. Beim Stadtumbau geht es in vielen Gebieten der Städte nämlich um weitergehende Veränderungen bisheriger Bau- und Nutzungsstrukturen. Denn wirtschaftsstruktureller Wandel sowie Rückgang und Alterung der Bevölkerung gehen mit Schrumpfungsprozessen in den Städten, mit Bedarfs- und Angebotsveränderungen in allen Lebensbereichen einher. Übergeordnete Ziele des Stadtumbaus sind deshalb die Anpassung der Siedlungsstruktur an die Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft. Die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse und der Umwelt ist auch unter schwierigen Rahmenbedingungen der Auftrag für eine nachhaltige Städtebaupolitik.

Insbesondere stellt sich die Aufgabe, in Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorzunehmen. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Stärkung innerstädtischer Bereiche, insbesondere durch die Erhaltung innerstädtischer Altbaubestände.

Abbildung 1
Bevölkerungsentwicklung in Großstädten



Aus städtebaulicher Perspektive lassen sich grundsätzlich verschiedene Handlungsfelder für den Stadtumbau unterscheiden:

- Der *Um- und Wiedernutzung von baulichen Anlagen* kommt im Sinne einer nachhaltigen, flächensparenden Siedlungsentwicklung eine große Bedeutung zu. Für Stadtumbaugebiete ist charakteristisch, dass die vorhandene Nutzung der Gebäude nicht mehr dem aktuellen Bedarf entspricht. Insbesondere für die innerstädtischen Altbaubestände und für stadtbildprägende Gebäude gilt es, Umnutzungskonzepte zu entwickeln und durch gezielte Sanierungsmaßnahmen die Qualität der Gebäudesubstanz zu verbessern. Die Gebäude können so neuen Ansprüchen angepasst werden. Gebäudesanierung und -modernisierung kann aber auch dazu beitragen, dass die bisherige Nutzung wiederbelebt und fortgeführt wird.
- Auch der *Neubau* kann insbesondere in den innerstädtischen und innenstadtnahen Quartieren zur Innenentwicklung beitragen. Lückenschließung in städtebaulich ehemals geschlossenen Strukturen ist ein wesentlicher Beitrag zur Innenentwicklung. Allerdings gilt es zugleich, unter Beachtung der jeweiligen städtebaulichen Situation auch dem Bedarf der Bevölkerung an Grün- und Erholungsflächen nachzukommen, dem die hochverdichteten innerstädtischen Wohnquartiere oftmals nicht gerecht werden.

- Der *Rückbau* kommt dann in Frage, wenn absehbar ist, dass bauliche Anlagen dauerhaft nicht mehr einer bedarfsgerechten Nutzung zugeführt werden können. Mit einer Verzahnung des Rückbaus mit gezielten Aufwertungsmaßnahmen bietet der Stadtumbau die Chance, neue Qualitäten in den Städten zu schaffen, die allen Bewohnerinnen und Bewohnern zugute kommen und damit dem Wohl der Allgemeinheit dienen.
- Die freigelegten Flächen sollen einer *nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung* oder *hiermit verträglichen Zwischennutzungen* zugeführt werden. Die Bandbreite möglicher Folgenutzungen auf freigelegten Flächen kann indes sehr groß sein: Sie kann von der einfachen Begrünung unmittelbar nach dem Rückbau bis hin zur Einrichtung von Sport-, Spiel- und sonstigen Erholungsflächen reichen. Die *Renaturierung von Rückbauflächen* nimmt insbesondere in den Randbereichen der Städte große Bedeutung ein. Hier bietet sich die Chance, durch großräumige Grüngürtel und -zonen einen Beitrag zur umweltgerechten Stadtentwicklung zu leisten und großräumige stadtnahe Erholungsgebiete zu schaffen.
- Nicht immer muss Stadtumbau bedeuten, dass bauliche Anlagen, für die aktuell keine bedarfsgerechte Nutzung besteht, rückgebaut werden sollen. Denn Rückbau im Sinne von Abriss bedeutet unwiederbringlichen Verlust an Bausubstanz. Deshalb gilt es sorgfältig abzuwägen, ob brachgefallene Grundstücke und leerstehende Objekte im Sinne einer Strategie der *vorläufigen Bewahrung und Erhaltung* zunächst auf Reserve gelegt und für spätere, noch unbekanntere Nutzungen vorgehalten werden.

Stadtumbau kann in diesem Sinne dazu beitragen, die Innenentwicklung zu unterstützen, d.h. Flächenneuanspruchnahme zu vermeiden und eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu fördern. Stadtumbau kann damit als Chance zur Schaffung von mehr Lebensqualität in den Städten genutzt werden. Gerade wegen knapper öffentlicher Ressourcen kommt dabei dem bürgerschaftlichen Engagement eine wachsende Bedeutung zu.

Als komplexe städtebauliche Neuordnungsaufgabe beim Rückgang der Bevölkerungszahl erfordert der Stadtumbau

ebenso viel Planung und konzeptionelles Vorgehen wie die Aufgaben der Stadterneuerung und Stadterweiterung. Der Stadtumbau bedarf dabei der Herausbildung einer „Stadtumbaukultur“. Gefragt sind Lösungsansätze, die darauf abzielen, neue Qualitäten zu schaffen, die nachhaltig Bestand haben. Architektonische und städtebauliche Konzepte sollten dazu beitragen, Städte als lebenswerte Orte zu gestalten. Gleichzeitig sind Lösungen gefragt, die auch mittel- bis langfristig den Anpassungsbedarf und damit die Kosten gering halten. Die Entwicklung von gesamtstädtischen und stadtreionalen Leitbildern bleibt damit wichtige stadtentwicklungspolitische Aufgabe. Stadtumbau ist zudem als übergreifende Aufgabe zu begreifen, in der besondere Instrumente der Städtebaupolitik mit anderen raumprägenden Politikfeldern wie Wohnungs-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik kombiniert eingesetzt werden.

Der Städtebau muss bei seinen Umbauprozessen auch der wachsenden Bedeutung des Klimaschutzes Rechnung tragen. Dabei sind – neben energieeffizienten Neubauten – vor allem die Minderungspotenziale im Bestand zu erschließen. Die kosteneffiziente Durchführung von schadstoffmindernden Maßnahmen im Gebäudebestand ist durch die Verknüpfung mit anstehenden Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen zu erzielen. Auch wenn die Erschließung der Minderungspotenziale im Bestand einer langfristigen Perspektive bedarf, können jedoch auch jetzt schon kurzfristig realisierbare Maßnahmen angestoßen und damit präsent und populär gemacht werden. Die Umsetzung der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden wird hier wichtige Fortschritte bringen.

Um den Energieverbrauch und die CO₂-Emission in den Städten zu reduzieren, ist die Verflechtung bisher vorwiegend getrennt bearbeiteter Handlungsbereiche zu verstärken – Schadstoffminderung ist eine städtebauliche Querschnittsaufgabe. Dies erfordert die intensive Kooperation verschiedener Fachdisziplinen und die intensive Einbindung vor allem der privaten Akteure. Dies bietet die Möglichkeit, die aufgrund des Bestandsschutzes begrenzten Einflussmöglichkeiten der Kommune durch Maßnahmen der Information, Qualifikation und Motivation auszuweiten.

Stadterweiterung nachhaltig gestalten

Auch in Zukunft werden sich einzelne Städte im Bundesgebiet erweitern, selbst dort, wo in bestehenden Stadtquartieren Leerstände und Abrisse an der Tagesordnung sind. Auch wenn zahlreiche neue Stadtteile auf bereits zuvor genutzten Siedlungsflächen entstehen, werden in etlichen Städten in den nächsten Jahren ebenso Stadterweiterungsgebiete auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen geschaffen. Diese Suburbanisierungsprozesse haben mittlerweile alle wichtigen Stadtfunktionen erfasst, Wohnen, Gewerbe und Handel. Die nachhaltige Gestaltung der Stadterweiterungen wird daher eine städtebauliche Herausforderung bleiben, wenn auch in viel geringerem Umfang als in den Jahrzehnten zuvor. Wesentliche Anforderungen an die Planung neuer Stadtquartiere sind hohe gestalterische Qualitäten, Schaffung überschaubarer Nachbarschaften, Nutzungsmischung, Beachtung ökologischer Anforderungen, Minimierung der Flächenneuinanspruchnahme, funktionale und verkehrliche Einbindung in den Stadtkörper sowie Vermeidung einseitiger sozialer Strukturen.

Siedlungswachstum und bauliche Flächenbeanspruchung machen zudem längst nicht mehr Halt an Gemeindegrenzen. Besonders ausgeprägt ist das Siedlungswachstum in den Umlandgemeinden größerer Städte. Im Interesse einer flächensparenden und kompakten Stadtentwicklung

ist daher die überörtliche Kooperation im stadtreionalen Zusammenhang wichtiger denn je. Deshalb sind Stadterweiterungen im engen stadtreionalen Zusammenhang zu sehen. Auf Dauer werden nachhaltige Siedlungsformen nur durch eine enge Abstimmung der Kernstädte mit den Nachbargemeinden erreicht werden können. Dies gilt insbesondere für die Neuausweisung von neuen Wohngebieten und Gewerbegebieten.

Eine anspruchsvollere Qualitätsorientierung bei künftigen Stadterweiterungen ist um so dringlicher, als in der Vergangenheit all zu oft Stadterweiterungsgebiete entstanden sind, die aufgrund ihrer Größe, Standortwahl und einseitigen Funktionsausrichtung weder verkehrlich und stadträumlich noch funktional und sozial integriert wurden. Diese Defizite sind bei zahlreichen Großwohnsiedlungen und Einzelhandelszentren am Stadtrand offensichtlich. Sie sind aber auch bei manchem Gewerbekomplex und Eigenheimgebiet gegeben. Die jüngere Praxis der Stadterweiterung zeigt, dass städtebauliche Qualitäten bei Neubauprojekten machbar sind. Für den Fall unabweisbarer Notwendigkeit von Stadterweiterungsvorhaben sollten folgende Anforderungen als Orientierungsrahmen dienen:

- *Stadterweiterung als Ausnahme:* Stadterweiterung sollte es nur noch geben, wenn es auf bestehenden Siedlungsflächen keine Alternative gibt und an ande-

ExWoSt-Forschungsfeld: „Schadstoffminderung im Städtebau“

Innerhalb der Modellvorhaben wurden die unterschiedlichsten städtebaulichen und rechtlichen Instrumentarien auf ihre Wirksamkeit überprüft. Darüber hinaus ging es um die Entwicklung neuer Verfahren zur Moderation, Qualifikation und Information der an Planung und Bau Beteiligten. Weitere Schwerpunkte lagen in der Beteiligung der Bevölkerung und in der Erprobung von Möglichkeiten, mit denen zum einen das Bewusstsein bezüglich der Schadstoffminderung geweckt und zum anderen direkt ein schadstoffminderndes Verhalten gefördert werden kann.

Tabelle 3
Neue Stadtquartiere – Kennzahlen

Neue Stadtquartiere – Ausgewählte Beispiele „Stadterweiterung“					Neue Stadtquartiere – Ausgewählte Beispiele „Flächenwiedernutzung“				
Ort	Quartier	Fläche (ha)	Wohnungen	Arbeitsplätze	Ort	Quartier	Fläche (ha)	Wohnungen	Arbeitsplätze
Berlin	Karow-Nord	99	5.200	100	Berlin	Adlershof	420	5.500	20.000
Falkensee	Falkenhöh	35	1.400	k.A.	Dortmund	Phoenix	206	1.500	10.000
Frankfurt/M.	Riedberg	265	6.000	2.900	Frankfurt/M.	Europaviertel	145	3.500	32.000
Freiburg	Rieselfeld	70	4.500	1.000	Freiburg	Vauban	42	2.000	600
Hamburg	Allermöhe West	163	5.600	400	Hamburg	Hafen-City	160	5.500	20.000
Hannover	Kronsberg	70	6.000	2.000	Leipzig	Schönau	50	1.000	k.A.
Neubrandenburg	Lindenberg-Süd	53	1.000	1.200	München	Riem	250	6.000	13.000
Potsdam	Kirchsteigfeld	59	2.800	300	Neu-Ulm	Willey	76	1.500	1.800
Viernheim	Bahnholzgraben	51	1.000	800	Stade	Ottenbeck	85	2.000	1.000
Wiesbaden	Sauerland	40	1.300	k.A.	Tübingen	Südstadt	60	2.500	2.000

Datenbasis: BBR-Projekt I 2 - 04.01, Neue Stadtquartiere (Bestandsaufnahme); k.A. = keine Angaben

rer Stelle Landschaft dauerhaft vor Besiedlung geschützt wird.

- *Anknüpfung an bestehende städtebauliche Strukturen:* Städte sollten sich im Zusammenhang mit bestehenden Stadtquartieren und Infrastrukturen insbesondere mit dem Schienenverkehr erweitern und angepassten Gestaltungsbezug wahren.
- *Kleinteilige und schrittweise Erweiterung:* Stadterweiterungsprojekte sind in eigenständigen Einheiten und angemessenen Zeitschritten zu realisieren.
- *Kompakte und schonende Bebauung:* Es sollte in möglichst kompakten, flächensparenden und ressourcenschonenden Strukturen gebaut werden.
- *Qualität und Vielfalt:* Es sind städtebauliche Strukturen anzustreben, die funktionale, soziale und bauliche Vielfalt begünstigen sowie auf hohe Qualitäten von Gebäuden und Freiräumen ausgerichtet sind. Auf hohe Qualitäten der architektonischen Gestaltung sollte dabei insbesondere Wert gelegt werden, denn eine monotone architektonische Gestaltung wird rasch Änderungsbedarf nach sich ziehen, der den Aufwand und die Kosten einer anspruchsvollen Planung bei weitem übersteigt.

2.2 Soziale Stadtentwicklung

Die strukturellen Wandlungsprozesse haben dazu geführt, dass nicht alle Bevölkerungsschichten in der Lage sind, diese für sich positiv zu gestalten. Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Umbruch zieht soziale Ungleichheit nach sich. Diese soziale Ungleichheit tritt räumlich differenziert in Erscheinung. Je nach Wohnwert und Lebensqualität, Mietniveau, Milieu und Image zerfallen die Städte zunehmend in Quartiere, in denen einkommensschwache und in schwieriger sozialer Situation lebende Haushalte konzentriert sind, und in privilegierte Stadtteile. Umzugsbewegungen wirken zusätzlich räumlich selektiv und verstärken den Entmischungseffekt: Haushalte, die es sich leisten können, ziehen aus den benachteiligten Gebieten weg - sei es im Interesse der Kinder wegen der als problematisch erachteten nicht nur schulischen, sondern auch gesamten Situation im Gebiet, sei es wegen der allgemein angespannten Stimmung im Stadtteil. „Schulsegregation“ erweist sich immer deutlicher

als ernster Gefährdungsfaktor für die kulturelle und soziale Integration in den Städten.

Die Bevölkerung in den benachteiligten Stadtteilen ist von unterschiedlichen Ausgrenzungsprozessen betroffen, die sich teilweise auch noch überlagern: in ökonomischer Hinsicht, indem sie keinen Zutritt zum Arbeitsmarkt mehr finden; in institutioneller Hinsicht, indem sich zwischen ihnen und den politischen bzw. sozialstaatlichen Institutionen Schranken aufbauen; im Hinblick auf die Persönlichkeit, wenn Stigmatisierung und Diskriminierung zum Verlust des Selbstwertgefühls und zum Verlust der moralischen Qualifikation führen. Schließlich in sozialer Hinsicht, wenn durch soziale Isolation und das Leben in einem geschlossenen Milieu die Brücken zur „normalen Gesellschaft“ verloren gegangen sind. Kinder und Jugendliche entwickeln eine abweichende Kultur, da sie in einem Umfeld mit nur wenigen positiven Vorbildern und Repräsentanten eines „normalen“ Lebens den Sinn von Schule, Ausbildung und Beruf nicht mehr ausreichend vermittelt bekommen; im Gegenteil: Es erfolgt ein „negatives soziales Lernen“. Für viele Stadtteile gilt zudem, dass sich aufgrund eines hohen Anteils von Bewohnerinnen und Bewohnern mit Migrationshintergrund ganz eigene Stadtteilkulturen bis hin zu geschlossenen „Parallelgesellschaften“ entwickelt haben, was die Integration zusätzlich erschwert. Einigen Stadtteilen haftet ein Negativimage an, das bis zur Stigmatisierung reicht. Je mehr sich die problematische Situation in den Gebieten verfestigt, desto stärker wirken die Quartiere zugleich auch benachteiligend – zumindest aber die gesellschaftliche Randlage verfestigend.

Bundesweit haben sich so Stadtteile herausgebildet, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Entwicklungen weitgehend abgekoppelt sind. In diesen Gebieten häufen sich Benachteiligungen und Belastungen, die sich auf die Lebensbedingungen und Lebenschancen sowie Stimmungen und das soziale Klima im Quartier auswirken. Ohne staatliche Intervention, wenn die Quartiere sich selbst überlassen blieben, würde sich die Abwärtsspirale in den Stadtteilen weiter drehen. Die hier ablaufenden Prozesse verstärken sich selbst, wenn sie nicht durch koordinierte Anstrengungen von Politik, Verwaltung, Bewohnerschaft, Wirtschaft

und anderen lokal engagierten Akteuren unterbrochen werden.

Von diesen Entwicklungen sind meist hochverdichtete Stadtteile in innerstädtischen Räumen betroffen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtkultureller Infrastruktur sowie die Qualität der Wohnungen und des Wohnumfelds erhebliche Defizite aufweisen. Hinzu kommen Großwohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit, einschließlich sozial gefährdeter Bereiche in den Plattensiedlungen der neuen Bundesländer. Geht diese Entwicklung weiter, so bilden sich Orte sozialer Ausgrenzung, die diejenigen, die dort wohnen, in den Lebenschancen beeinträchtigen. Der Wohnort wird selbst zu einem benachteiligenden Merkmal.

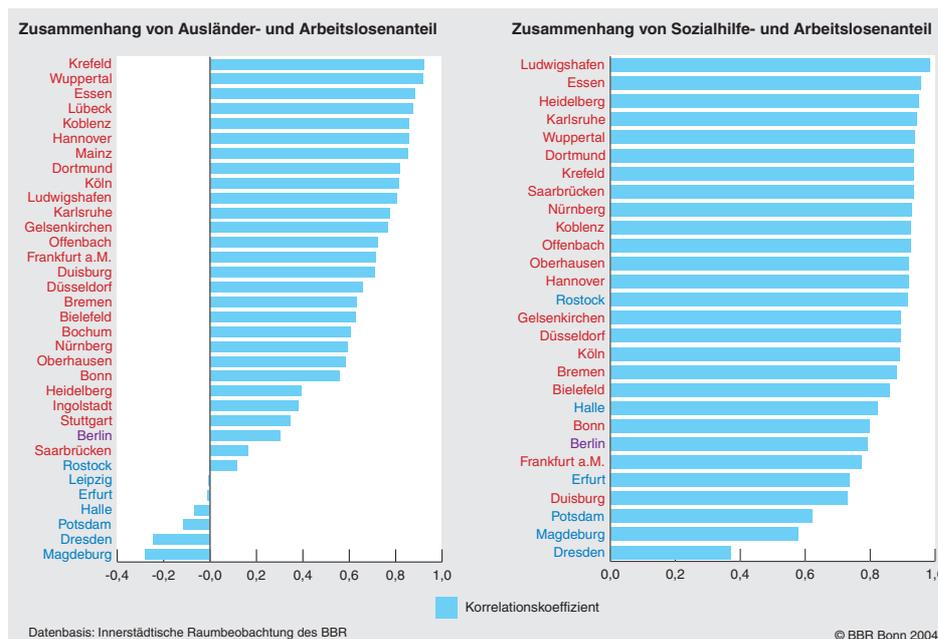
Ergebnisse aus der kleinräumigen Raumbesichtigung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung belegen starke sozialräumliche Unterschiede innerhalb von Städten. So liegt der Anteil von Sozialhilfeempfängern in den Stadtteilen z.B. in Hamburg zwischen 1 % und 17 %, in Köln zwischen 1 % und 23 %, in Halle zwischen 1 und 14 %. Der Anteil von Arbeitslosigkeit schwankt in Hamburg zwischen 2 % und

24 %, in Köln zwischen 2 % und 15 %, in Halle zwischen 5 % und bis zu 25 %. In den westdeutschen Städten deutlicher ausgeprägt als in den ostdeutschen Städten sind Disparitäten im Hinblick auf die Nationalität der Bevölkerung.

Es zeigt sich zudem, dass das räumliche Zusammenfallen der verschiedenen Aspekte sozialer Problemlagen kein Zufall ist. Das gilt vor allem für den Anteil von Arbeitslosigkeit einerseits und die Abhängigkeit von Sozialhilfe andererseits: Beide Aspekte sozialer Benachteiligung treten in hohem Maße gemeinsam auf bzw. verdichten sich in bestimmten Gebieten. Nimmt man Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängeranteil als Indikator für wirtschaftliche Problematik und den Ausländeranteil als Indikator für Integrationserfordernisse, dann zeigt sich, dass diese „dreifache“ Problemkonzentration in einer ganzen Reihe von Städten hoch miteinander korreliert.

Benachteiligte Quartiere und die von den örtlichen Lebensbedingungen Betroffenen bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit der Stadtpolitik. Spätestens seit Anfang der 90er Jahre zeigte sich immer deutlicher, dass rein sektorale und primär baulich orientierte Ansätze die sozialräumliche Polarisierung nicht bremsen konnten. Eine

Abbildung 2
Korrelation zwischen Arbeitslosenanteil, Ausländer- und Sozialhilfeanteil in Stadtteilen



weitreichende strategische Neuausrichtung stadtteilbezogener Politik erschien deshalb notwendig. Wesentliches Kennzeichen der heutigen sozialen Stadtentwicklungsplanung ist die Ablösung isolierten, fachlich spezialisierten Handelns durch einen ganzheitlichen, lösungsorientierten und stadtteilbezogenen Ansatz. Dieser Ansatz ist zugleich Ausdruck eines Paradigmenwechsels in der Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik.

Soziale Stadtpolitik kann nur erfolgreich sein, wenn sie ressortübergreifend angelegt ist, d.h. wenn sie Städtebau-, Wohnungs-, Beschäftigung-, Bildungs- und Sozialpolitik zusammen betrachtet. Der Stadtentwicklungspolitik kommt dabei eine wichtige räumliche Bündelungsfunktion zu, mit deren Hilfe die unterschiedlichen Politik- und Handlungsfelder in einem gebietsbezogenen, integrierten Ansatz zusammengeführt werden. Zentrale Bausteine stellen neben der städtebaulichen Entwicklung insbesondere eine quartiersbezogene Beschäftigungspolitik und die Integration von Sozial- und Bildungspolitik sowie die zielgenaue Verknüpfung der Städtebauförderung mit der sozialen Wohnraumförderung dar. Der öffentlichen Infrastruktur, vor allem Kindergärten und Schulen, kommt dabei eine wichtige Bedeutung bei der Integration von Zuwanderern sowie der Verbesserung der Bildungschancen und des sozialen Zusammenlebens zu. Im Rahmen des sozialen Zusammenlebens ist es erforderlich, das Mietrecht sozial zu flankieren. Das geschieht durch individuelle Unterstützung bei der Aufbringung der Mieten. Einen wichtigen Beitrag zur Sicherung gewachsener Wohnsituationen erbringt das Wohngeld, das als Miet- oder Lastenzuschuss zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens zu den Aufwendungen für Wohnraum geleistet wird.

Von entscheidender strategischer Bedeutung für den Erfolg sozialer Stadtentwicklungsstrategien ist es, die vorhandenen Potenziale in den Stadtteilen einzubeziehen und zu aktivieren. Ebenso unverzichtbar ist die ebenen- und fachübergreifende Vernetzung aller relevanten Akteure. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die Lösung der wachsenden sozialen Probleme in den Städten von Bund, Ländern und Gemeinden sowie von öffentlichen, privaten und intermediären Akteuren gemeinsam als vordringliche Aufgabe der Stadtentwick-

lungspolitik verstanden werden muss. Es sind gemeinsam Lösungsstrategien zu entwickeln. Hier eröffnet sich ein Feld, das in der Umsetzung ressortübergreifendes und sozialraumbezogenes Handeln voraussetzt. In vielen Städten hat dies zu Lernprozessen und einer Veränderung des Verwaltungshandelns geführt, das durch neue Kooperationen und eine stärkere Stadtteilorientierung charakterisiert ist.

Die Verhinderung der Abkopplung bzw. die Reintegration bereits ausgegrenzter Orte ist eine komplexe und nur langfristig zu bewältigende Aufgabe, die mit der Entwicklung der Städte insgesamt verbunden ist. Im Hinblick auf die Förderung und Umsetzung einer sozialen Stadtentwicklungspolitik sind institutionell-politisch in Bund und Ländern gute Voraussetzungen geschaffen. Der Verzahnung und Verstetigung von Programmen der unterschiedlichen Ebenen und der sozialraumorientierten Verknüpfung von Politikansätzen kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu. Soziale Stadtpolitik muss in übergreifende Strategien der Sozial-, Wohnungs-, Verkehrs-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik eingebettet sein. Nur dann kann sie erfolgreich sein und dazu beitragen, dass ökonomische Marginalisierung nicht durch räumliche Isolation zur sozialen Ausgrenzung wird.

2.3 Wohnen in der Stadt – Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung

Struktur und Entwicklungsdynamik der städtischen und regionalen Wohnungsmärkte bestimmen maßgeblich die aktuellen stadtentwicklungspolitischen Aufgaben. Städtische Wohnungsmärkte folgen einerseits im Wesentlichen den Trends der allgemeinen Wohnungsmarktentwicklung und nehmen hier insoweit keine Sonderstellung gegenüber anderen Räumen ein. Andererseits stellt sich das Wohnen in den Städten Deutschlands außerordentlich vielfältig dar. Die historisch begründete Vielfalt der Stadtentwicklung, unterschiedliche Schwere von Kriegszerstörung und die Muster des Wiederaufbaus haben die Grundstrukturen des Wohnungsbestandes in den Städten maßgeblich geprägt.

Insgesamt betrachtet ist das generelle wohnungspolitische Ziel einer angemessenen Wohnungsversorgung der Bevölkerung in Deutschland auch in den Städten erreicht. Es ist ein wesentliches Merkmal der Städte,

Tabelle 4
Ausgewählte Strukturmerkmale zu Wohnungsbestand und Wohnungsversorgung

	Anteil Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (in %)	Bautätigkeit		Wohneigentumsquote 2002 (in %)	Wohnfläche in m ² pro Kopf 2002 (Eigentümer)	Wohnfläche in m ² pro Kopf 2002 (Mieter)
		fertiggestellte Wohnungen insgesamt je 1.000 Ew (2001)	davon in Ein- und Zweifamilienhäusern je 1.000 Ew (2001)			
Deutschland	54,4	3,6	2,4	42,6	46,9	36,4
Kernstädte	80,4	2,5	1,1	23,3	47,9	36,0
Verdichtete Umlandkreise	43,8	3,9	2,5	50,8	47,1	36,8
Ländliche Kreise	38,6	4,3	3,4	53,9	46,1	36,3
alte Länder	51,9	3,6	2,3	45,7	48,1	37,2
Kernstädte	78,4	2,5	1,0	26,7	48,6	36,3
Verdichtete Umlandkreise	41,8	4,0	2,6	52,1	48,0	37,4
Ländliche Kreise	31,5	4,3	3,4	58,7	48,1	38,7
neue Länder	64,8	3,4	2,6	31,4	40,7	34,0
Kernstädte	89,3	2,9	1,6	13,3	44,1	35,2
Verdichtete Umlandkreise	58,7	2,3	1,8	39,6	38,3	32,8
Ländliche Kreise	51,7	4,2	3,3	44,6	40,9	32,7

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBR sowie Mikrozensus 2002

dass sie den verschiedensten Bevölkerungsgruppen, Haushalten in allen Lebensphasen und allen Formen des Zusammenlebens als Wohnstandort dienen. Dabei verfügen die unterschiedlichen Nachfragergruppen in der Stadt im allgemeinen über eine gute Wohnungsversorgung. Im bundesdeutschen Durchschnitt ist generell festzustellen, dass sich die Wohnungsversorgung zwischen Stadt und Umland sowie zwischen den einzelnen Regionen nicht gravierend unterscheidet. So sind hinsichtlich der Wohnflächenversorgung zwischen den Kernstädten und den anderen Kreistypen nur geringe Unterschiede festzustellen (vgl. Tabelle 4). Dieses Muster einer zumindest rechnerisch ähnlichen quantitativen Wohnungsversorgung zeigt sich auch für größere Haushalte, also hauptsächlich Familien mit Kindern. Auch hier ist die Wohnflächenversorgung der Mieterhaushalte in den Kernstädten mit denen der anderen Kreistypen vergleichbar. Allerdings kommt dieser Haushaltstyp in Kernstädten erheblich seltener vor als in den Umland- oder ländlichen Kreisen.

Deutliche Unterschiede zwischen Kernstädten und anderen Kreistypen gibt es vor allem bei der Wohnungsbestandsstruktur (vgl. Tabelle 4). Insbesondere die Kernstädte, abgeschwächt auch das verdichtete Umland, sind stark vom Geschosswohnungsbestand und vom Wohnen zur Miete geprägt. In vielen großen Städten bestimmen dicht bebaute und umfangreiche Gründerzeitwohnquartiere, große Wiederaufbaugebiete und Siedlungen der 50er Jahre und die Stadterweiterungen der 60er und 70er Jahre mit Großwohnsiedlungen

am Stadtrand die Physiognomie des Stadtbildes und prägen den Wohnungsmarkt. Bei einer differenzierteren Betrachtung zeigt sich, dass der Wohnungsbestand in den meisten deutschen Städten von einer großen Vielfalt von Bauformen, Wohnquartieren unterschiedlichster Lage, Funktionsmischung und Qualität der Bestände geprägt ist.

Zwischen alten und neuen Ländern bestehen hinsichtlich der Gebäudestrukturen und der Eigentümerquoten noch deutliche Niveauunterschiede. Bei der Wohnflächenversorgung der Mieterhaushalte ist aber eine weitgehende Angleichung bereits erreicht. Sowohl in den alten, als auch in den neuen Ländern hat sich in den vergangenen Jahren in Folge der allgemeinen Marktentspannung mit dem deutlich zurückgegangenen Geschosswohnungsneubau die Dynamik der Wohnungsbautätigkeit sehr stark auf die Umlandkreise und die ländlichen Kreise verlagert. Die Angebotsausweitung findet derzeit vor allem in den Regionen und städtischen Märkten mit hoher Eigenheimbautätigkeit statt.

Aufgabenfelder der Wohnungspolitik in den regionalen Wohnungsmärkten

Aktuelle Ergebnisse aus der Wohnungsmarktbeobachtung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung bestätigen, dass die regionalen Wohnungsmärkte in den Stadtregionen zwar von den allgemeinen bundesweiten Wohnungsmarktentwicklungen in ähnlicher Weise betroffen sind, aber zunehmend eigenständige Entwicklungen aufweisen. Weiterhin wachsenden Stadtregionen mit einer hohen Woh-

nungsnachfrage stehen Wohnungsmärkte mit Angebotsüberhängen gegenüber. Auf einigen regionalen Wohnungsmärkten herrscht eine hohe Entwicklungsdynamik, in der sich Strukturanpassungsprozesse rasch vollziehen, während andere Wohnungsmärkte nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft quantitative und qualitative Divergenzen zwischen Angebot und Nachfrage städtebaulich sinnvoll zu bewältigen. In den alten Ländern sind zwei Haupttypen von Stadtregionen zu unterscheiden, die jeweils angepasste Strategien erfordern:

- In den Städten der Wachstumsregionen mit weiterhin hoher Wohnungsnachfrage geht es vor allem darum, die Wohnungsversorgung durch weitere Angebotsausweitung zu verbessern und die verschiedenen Zielgruppen mit jeweils angemessenen Instrumenten zu unterstützen. Hier besteht sowohl im Mietwohnungsneubau als auch im Eigenheimbereich ein erheblicher Bedarf an quantitativer Angebotsausweitung durch Wohnungsneubau. Dazu bedarf es auch einer bedarfsgerechten Aktivierung von Baurechten und Neuausweisung von Wohnbauland
- In den Städten der stagnierenden und schrumpfenden Regionen mit einem weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarkt oder mit Angebotsüberhängen, zeichnen sich Strukturanpassungsbedarfe im Wohnungsbestand und damit zukünftig auch Stadtumbaubedarfe besonders deutlich ab. Häufig bestehen ein Überangebot an kleineren Geschosswohnungen und weiterhin ein Nachfrageüberhang nach Wohneigentum. Da auch bei erfolgreicher Bestandserneuerung nur ein Teil der Nachfrage vom Bestand absorbiert werden kann, wird es auch in Zukunft trotz Leerständen Neubau geben müssen. Auch in den neuen Ländern gibt es eine Ausdifferenzierung in regionale Wohnungsmärkte mit einer relativ stabilen Nachfrage einerseits und weiterhin deutlich schrumpfenden Städten mit einer sehr einseitigen Wohnungsbestandsstruktur und entsprechend hohem Stadtumbaubedarf andererseits.

In allen städtischen Wohnungsmärkten gilt als Zukunftsaufgabe, den steigenden Ansprüchen sowohl hinsichtlich der Wohnungsgrößen als auch der Wohnungsstandards zu entsprechen. Große und familiengeeignete Wohnungen sind in vielen

Großstädten im Mietwohnungsbestand nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Zudem werden umfangreiche Wohnungsbestände auch aufgrund ihrer Architektur, Lagemerkmale und ihres Wohnumfelds von wichtigen Nachfragegruppen zunehmend abgelehnt und geraten dadurch in die Gefahr der Entwicklung einseitiger Sozialstrukturen.

Zukünftiger Wohnungsneubau in den Städten

Obwohl aufgrund der demographischen Entwicklung auch in heute noch wachsenden oder stabilen Wohnungsmärkten die Nachfrage insgesamt zurückgehen wird, bleibt ein gewisser „Grundsockel“ an Wohnungsneubau auch im Geschosswohnungsbereich unverzichtbar. Ein von verschiedenen Investorengruppen getragener und auf unterschiedliche Angebotssegmente verteilter Neubau ist sowohl für den Erhalt funktionierender städtischer Wohnungsmärkte als auch für die Erreichung stadtstruktureller Ziele von großer Bedeutung. Insbesondere wird es nicht möglich sein, ohne Neubau im Einfamilienhausbereich, aber auch im Geschosswohnungsbau mit kinderfreundlicher Wohnumfeldgestaltung, die Abwanderung von gut verdienenden Haushalten mit Kindern in das Umland wesentlich zu verringern. Dass es möglich ist, die Mietwohnungs- und Wohneigentumsnachfrage dieses Haushaltstyps durch entsprechende Angebote in die Städte zu lenken, ist durch zahlreiche Beispiele belegt. Neben familiengerechten Wohnungen mit ausreichendem wohnungsbezogenem Freiraum, Wohnungen für einkommensschwächere Haushalte, sind auch Angebote im höherpreisigen Segment mit urbanen Qualitäten und generell Wohnungen in kleineren baulichen Einheiten nötig. Zahlreiche empirische Studien zeigen, dass hierfür Nachfrage besteht. Wohnungsneubau ist zugleich erforderlich, um stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen zu erreichen. Baulückenschließungen, Neu- oder Weiterentwicklung von Quartieren und die Arrondierung bestehender Siedlungsschwerpunkte erfordern Wohnungsneubau.

Dieser dient dem langfristigen Stadtumbau und dem Ersatz von Wohnungsabgängen, damit das städtische Wohnungsangebot den sich ändernden Wünschen der Bewohner angepasst werden kann. Die mittel- bis langfristige Strukturanpassung des Woh-

nungsmarktes in den Städten, insbesondere in stagnierenden und schrumpfenden Regionen mit Angebotsüberhängen und einem hohen Strukturanpassungsbedarf, wird einerseits über die Erhöhung des Anteils an Eigenheimen und andererseits auch über die kontinuierliche Reproduktion des Geschosswohnungsbestandes in zukunftsfähigen Bauformen geschehen. Davon werden die Stadt- und Quartiersstrukturen hinsichtlich ihrer Dichte, ihres städtebaulichen Erscheinungsbildes und ihrer Erschließung nicht unberührt bleiben können.

Aufgabe der Politik ist es, verlässliche Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Märkte und Stadtstrukturen zu schaffen. Auf die Städte und Regionen kommt die Herausforderung zu, sich stärker als Moderator für die verschiedenen Akteure vor Ort zu engagieren. Der eingetretenen Verunsicherung und dem spürbaren Rückzug wichtiger Investoren kann im Rahmen von kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten oder durch Aufzeigen der Perspektiven in den verschiedenen Teilmärkten begegnet werden. Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis zeigen, wie eine Stabilisierung der Bautätigkeit und damit eine aktive Modernisierung der Wohnungsmarkt- und Stadtstrukturen in den Städten gelingen kann.

Wohnungsbestandserneuerung und Rückbau als zentrale Aufgabenfelder

Die Wohnungsbestandserneuerung hat insbesondere in den neuen Ländern die Qualität des Wohnens deutlich verbessert und die Wohnfunktion der Städte gesichert (vgl. Kap 4.2.2 sowie 5.3). Der Modernisierungsstand ist bei den Wohnungsunternehmen, aber auch im für die Innenstadtentwicklung wichtigen privaten Mietwohnungsbestand weit fortgeschritten. Bei den bewohnten Wohnungen liegt die Ausstattung mit Sammelheizung (Mikrozensus 2002) in den neuen Ländern mit rund 92,1 % mittlerweile sogar über der in den alten Ländern (90,5 %).

Wohnungsbestandserneuerung wird in den neuen Ländern trotz der allgemein schwierigen Wohnungsmarktlage und des notwendigen weiteren Rückbaus von Wohnungen auch künftig eine wichtige Aufgabe bleiben. Hier geht es insbesondere darum, die stadtstrukturell bedeutenden Bestände zu erhalten und den Prozess der Wohnungsbestandserneuerung nicht abbre-

chen zu lassen. Nach wie vor ist eine Nachfrage nach bedarfsgerecht modernisierten (Altbau-)Wohnungen vorhanden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber auch, mehr als bislang selbstnutzende Eigentümer für innerstädtische Wohnungsbestände zu gewinnen, denn die Wohnungsbestandserneuerung war in der Vergangenheit deutlich vom Mietwohnungsbereich dominiert. Mittlerweile gibt es einige erfolversprechende Initiativen, selbstnutzende Eigentümer für die Innenstädte zu gewinnen. Die erwünschte Breitenwirkung ist derzeit noch nicht zu beobachten. In den nächsten Jahren könnte es aber durchaus eine stärkere Akzeptanz der Innenstädte als Wohnstandort auch der Selbstnutzer geben, wenn es der Politik gelänge, die Innenstädte durch eine stärkere Begrünung und kinderfreundlichere Wohnumfeldgestaltung als Wohnstandort aufzuwerten. Diese in Teilbereichen zu beobachtende Tendenz setzt sich erst jetzt langsam durch, nachdem durch die Bestandsinvestitionen die Voraussetzungen dafür geschaffen wurden und neue Nachfragergenerationen auftreten.

Schließlich werden in den nächsten Jahren weiterhin modernisierte Wohnungen als Ersatzwohnungen benötigt, um die Rückbaumaßnahmen im Stadtbau überhaupt umsetzen zu können. Dieser Bedarf nimmt in den kommenden Jahren nach Einschätzung der Wohnungswirtschaft und der Kommunen deutlich zu. Ohne eine Fortführung der Wohnungsbestandserneuerung in den neuen Ländern lassen sich weder die strukturellen Anpassungserfordernisse des Wohnungsmarkts bewältigen, noch die zentralen Ziele des Stadtbbaus erreichen.

In den alten Ländern ist es nicht nur durch gezielte Förderprogramme (KfW, soziale Wohnraumförderung), sondern auch durch die allgemeinen Rahmenbedingungen des Eigentümer- wie des Mietwohnungsmarktes (Mietrecht, Wohngeld, Steuerrecht, Wohneigentumsrecht) in Verbindung mit stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen gelungen, den Wohnungsbestand insgesamt in einem guten Zustand zu erhalten und auch ältere Wohnungsbestände den jeweils neuen Anforderungen anzupassen.

Insbesondere die umfangreichen Wohnungsbestände der 50er und 60er Jahre werden künftige Schwerpunkte der Be-

standsinvestitionen sein, die deutliche Problemlagen, je nach stadträumlicher Lage, Wohnungsgrundrissen und städtebaulichem Erscheinungsbild aber auch erhebliche Entwicklungspotenziale aufweisen. Teilweise müssen diese Bestände nicht nur einer einfachen Modernisierung unterzogen, sondern z. B. durch die Zusammenlegung von Wohnungen und die Neuordnung von Grün- und Verkehrsflächen umfassend umgebaut werden. In den nächsten Jahren dürften diese Bestände im Mittelpunkt des „Stadtumbaus im Bestand“ stehen, was einerseits Umbau und Modernisierung, manchmal aber auch Abriss und Ersatzneubau bedeuten kann. Aber auch die Großwohnsiedlungen und jüngere Bestände der 70er Jahre werden an die heutigen Anforderungen der Nachfrager angepasst werden müssen, um eine langfristige Vermietbarkeit und die Stabilität der Bewohnerstrukturen sichern zu können. Darüber hinaus ist von einem erheblichen Erneuerungsbedarf (häufig Altbaubestände privater Einzeleigentümer) in benachteiligten Gebieten und in Lagen mit hoher Verkehrsbelastung auszugehen. Bei vielen größeren Bestandsinvestitionen werden darüber hinaus Investitionen in das Wohnumfeld, in die Quartiersentwicklung und eine hinreichende Information und Partizipation der Bewohner notwendig sein. Häufig wird die Erneuerung der Wohnungsbestände alleine noch keine langfristige Strategie darstellen, solange nicht auch das unmittelbare und erweiterte Wohnumfeld mit einbezogen wird.

Allerdings bestehen auch Hemmnisse bei der Wohnungsbestandserneuerung. In Regionen und Teilmärkten mit entspanntem Wohnungsmarkt und geringem Nachfrage-Druck ist der Anreiz zu Bestandsinvestitionen gering und der Neubau vergleichsweise kostengünstig. Darüber hinaus werden nicht alle Anpassungsprozesse allein durch die Bestandsinvestitionen bewältigt werden können. Bei einer allgemein

abnehmenden Akzeptanz von hochverdichteten Geschosswohnungsbeständen und einer weiterhin hohen Nachfrage nach Wohneigentum in kleinen baulichen Einheiten wird neben der Bestandserneuerung vielerorts auch der Rückbau von nicht mehr benötigtem Wohnraum erforderlich sein. Die Städte in den schrumpfenden und stagnierenden Regionen mit einem hohem Anteil kleiner Geschosswohnungen werden dabei besonders vom Strukturwandel betroffen sein.

2.4 Altersgerechter Städtebau

Neben einem Rückgang der Bevölkerung muss sich Deutschland nach allen verfügbaren Prognosen auf eine zunehmend alternde Gesellschaft einstellen. Im Jahre 2050 wird die Hälfte der deutschen Bevölkerung älter als 48 Jahre und ein Drittel 60 Jahre und älter sein. Während die Zahl der über 60-Jährigen zwischen 2002 und 2050 nach vorläufigen Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung vom September 2004 um rund 37 % zunehmen wird, verdoppelt sich im gleichen Zeitraum die Anzahl der hochbetagten Personen, die 75 Jahre und älter sind. Leben in Deutschland im Jahre 2002 noch 6,2 Mio. in dieser Altersgruppe, so werden es im Jahre 2050 rund 13 Mio. sein. Hinsichtlich der regionalen Dimension dieser Dynamik werden alle Städte diesen Prozess durchlaufen. Kleine und mittlere Städte werden nach den Szenarien des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung jedoch stärker betroffen sein, als die größeren Städte. Hierin spiegelt sich u.a. die bis heute anhaltende Suburbanisierung der Bevölkerung ins Umland der größeren Städte wider. Im Vergleich zu 2002 wird die Anzahl der hochbetagten Bevölkerung in kleinen und mittleren Städten um 120 % zunehmen, in den größeren Städten um rund 75 %.

Diese altersstrukturellen Verschiebungen, verbunden mit veränderten Lebensstilen und einer zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft haben weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklungen in den Stadtquartieren. Neben der rein quantitativen Dimension der gesellschaftlichen Alterung ist eine zunehmende Differenzierung innerhalb der Gruppe der älteren Menschen wahrscheinlich. Hilfe- und Pflegebedürftigkeit auf der einen sowie ein hohes Aktivitätsniveau auf der anderen Seite sind und werden prägende Merkmale sein. Die Lebenssituationen und Anforderungen

Der Bund führte bereits von 1989 bis 1995 im Rahmen des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ das Forschungsfeld „Ältere Menschen und ihr Wohnquartier“ mit 21 städtebaulichen Modellvorhaben durch. Diese Projekte konnten über die konkreten Standorte und über die Durchführungszeit hinaus städtebauliche Impulse zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen älterer Menschen in ihren alltäglichen Lebensräumen, den Stadtquartieren, geben. Es wurde ein Handlungskatalog erstellt, welcher übergreifende Hinweise für eine altersgerechte Städtebauplanung beinhaltet.

Die Bundesregierung beabsichtigt nunmehr, die neueren Erfahrungen der Modellvorhaben auszuwerten und anderen Praxisprojekten gegenüber zu stellen, um aktuelle Bedarfe und Potenziale städtebaulicher Innovationen für ältere Menschen zu identifizieren. Weitere Informationen unter

http://www.bbr.bund.de/exwost/forschungsfelder/ff_index.html.

älterer Menschen an ihre räumliche und soziale Umwelt differenzieren sich somit weiter aus.

Handlungsfeld Wohnraum

Wesentliche Anforderungen älterer Menschen an den Wohnraum sind eine ergonomisch angepasste Wohnungsausstattung sowie eine barrierefreie Erschließung der Wohnung selbst und insbesondere für den Fall der Pflegebedürftigkeit eine ausreichende Wohnungsgröße. Aus sozialen Gesichtspunkten, aber auch aus Kostengründen sollte älteren Menschen so lange wie möglich eine selbstständige Haushaltsführung in der gewohnten Umgebung ermöglicht werden. Kleinräumige soziale Netze bleiben so erhalten. Dazu bedarf es einer verstärkten Kombination von Wohnungsanpassung, Modernisierung und Neubau.

Da eine altengerechte Wohnungsausstattung zu einem späteren Zeitpunkt hohen baulichen und finanziellen Aufwand sowie Beeinträchtigungen für die älteren Menschen mit sich bringt, sollte der Anspruch einer altengerechten Wohnungsgestaltung zum Standard bei allen Neubauwohnungen werden. Altengerechte Wohnungen müssen sich für die Bedürfnisse in verschiedenen Lebensphasen eignen, u.a. durch nutzungsneutrale Räume, veränderbare Grundrisse, zuschaltbare Räume bzw. Wohnungen. Diese Einrichtung kommt nicht nur den alten Menschen zu Gute, sondern auch allen anderen Altersgruppen.

Alternativen zur „Normalwohnung“ oder zum Altenheim bestehen in Generationen und Sozialgruppen übergreifenden Wohnformen. Solche integrativen Wohnprojekte verlangen vielfältige und veränderbare Wohnungstypen, Gemeinschaftsräume sowie barrierefreie Zugänglichkeit. Neben diesen übergreifenden Projekten sind auch Modelle von Wohngemeinschaften älterer Menschen denkbar. Für die Aktiven unter ihnen ermöglicht eine Wohngemeinschaft eine weiterhin selbstständige Lebensführung, eine Reduktion der Lebensunterhaltungskosten sowie regelmäßige soziale Kontakte mit Gleichgesinnten.

Wohnumfeld

Vor allem wenn die Mobilität eingeschränkt ist, gewinnt das unmittelbare Umfeld für Erholung, Freizeitaktivitäten und soziale Kontakte älterer Menschen an Bedeutung. Im Wohnumfeld ist daher ein viel-

Die Betrachtungs- und Herangehensweisen sowie die Ziele eines altengerechten Städtebaus sind zwischenzeitlich in verschiedenen Aktionen und Programmen einer sozial orientierten Stadtentwicklung aufgegriffen und weiter entwickelt worden: so z.B. im Projekt „Leben und Wohnen im Alter“ der Bertelsmann Stiftung und des Kuratoriums Deutsche Altershilfe, dem Forum für gemeinschaftliches Wohnen im Alter Bundesvereinigung e.V. – einem Zusammenschluss von Vereinen und Gruppen, die gemeinschaftliche generationsübergreifende Wohnformen bekannt machen, Wohnprojekte initiieren und verwirklichen – oder im Projekt „Olga – Oldies leben gemeinsam aktiv“ in Nürnberg, einem Modellprojekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das am 20.08.2004 eingeweiht wurde.

Nähere Informationen zum Projekt Olga unter

<http://pflegen-online.de/themen/news/selbstbestimmtes-wohnen-modellprojekt-olga.htm>

sowie zu den Baumodellprojekten des BMFSFJ im Portal „Baumodelle der Altenhilfe und der Behindertenhilfe“ unter

www.bmfsfj.de/Politikbereiche/aeltere-menschen.html

fältiges Angebot an privat und öffentlich nutzbaren Freiflächen zu schaffen. Im öffentlichen Raum sind verstärkt Möglichkeiten für Aufenthalt, Begegnung und freizeitbezogene Nutzungen zu entwickeln. Im Wohnungsnahbereich sind auch funktionsungebundene Freiräume für spontane Aktivitäten, zum Verweilen und zur Muße erforderlich. Bei der Gestaltung des Wohnumfeldes ist darauf zu achten, dass das Sicherheitsbedürfnis älterer Menschen berücksichtigt wird.

Die Wohnumfeldgestaltung erfordert die Berücksichtigung des Grundsatzes der Barrierefreiheit sowie die Entwicklung eines „Stadtteils der kurzen Wege“. Fuß- und Radwege sind mit dem Ziel direkter Wegeführung zu ergänzen, sicher und bequem zu gestalten. Im Rahmen der Verkehrsberuhigung ist die Verkehrsbelastung, die Nutzungskonkurrenz und die Geschwindigkeit des Kfz-Verkehrs zu vermindern. Da ein Teil der älteren Menschen aus gesundheitlichen oder persönlichen Gründen das Auto nicht mehr nutzen will oder kann, ist es umso wichtiger, eine gute Erschließung der Stadtteile mit dem ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr) zu gewährleisten. Auch hier ist eine altersgerechte Planung anzustreben. Barrierefreie Einstiegsmöglichkeiten, günstige Tickets, ein hohes Sicherheitsempfinden und eine einfache Bedienbarkeit von Automaten sind nur einige wenige Beispiele für eine altersgerechte ÖPNV-Organisation, welche auch anderen Altersgruppen zugute kommt. Die Gewährleistung einer hohen Mobilität, einer selbstständigen Lebensführung sowie gesellschaftlicher Teilhabe vermögen Städte älteren Menschen aufgrund ihrer im Vergleich zu suburbanen oder ländlichen Regionen besser ausgebauten Infrastruktur eher zu gewährleisten.

Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen sollten auf möglichst kleinräumiger

Ebene angeboten werden. Bei der Standortentscheidung sind die Nähe zum Orts- bzw. Quartierskern und eine gute Erreichbarkeit für die älteren Menschen aus dem Einzugsgebiet zu berücksichtigen. Nach Möglichkeit sollten Einrichtungen für Versorgung, Betreuung und Pflege mit räumlichen Angeboten für Freizeitaktivitäten und Begegnungsmöglichkeiten kombiniert werden. Ferner sollten altenorientierte Angebote auch für andere Zielgruppen geöffnet werden.

Generationsübergreifende Stadtteile als Leitbild

Es kann in unseren Städten letztlich nicht um die Optimierung von Teilräumen für einzelne Altersgruppen gehen. Vielmehr sind in den Stadtquartieren altersgerechte Nutzungs-, Raum- und Baustrukturen zu entwickeln, die allen Altersgruppen eine adäquate Nutzbarkeit der Stadträume erlauben. Bei der Stadtplanung ist der Anspruch der Entwicklung von generationsübergreifenden Vierteln zu gewährleisten, da eine solche Bevölkerungsstruktur sowohl für eine stetige und damit effektive Auslastung der Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen als auch für die gegenseitige Unterstützung und für den Erfahrungsaustausch zwischen den Generationen sorgt. Dabei ist ein breites Spektrum an Wohnungstypen anzustreben, um eine vielfältige Mischung an Haushaltstypen, Alters- und Sozialgruppen zu erreichen. Denn viele Anforderungen älterer Menschen an den Städtebau sind deckungsgleich mit den Anforderungen an eine kinder- und familienfreundliche Stadt. Dies betrifft insbesondere eine wohnortnahe Versorgung mit Infrastruktur und Einzelhandel sowie einen sicheren, umweltfreundlichen und zum Verweilen einladenden öffentlichen Raum.

Die Erkenntnisse der Wohn- und Stadtforschung belegen, dass die Entwicklung generationsübergreifender Stadtteile nicht nur von zentraler Bedeutung für ältere Menschen ist, sondern dass dieses Wohnungsangebot sowie das Wohnumfeld auch den Anforderungen von Familien mit Kindern und anderen Gruppen entsprechen und nachgefragt werden. Der gegenüber dem Neubau deutlich angestiegene Anteil von Bestandsanpassungs- und Erneuerungsprozessen eröffnet dabei große Chancen, in gewachsenen Quartiersstrukturen und Wohnsiedlungen die Woh-

nungsbestände insbesondere für Familien mit Kindern umzubauen. Die zentrale Voraussetzung für eine Stärkung der Wohnfunktion für Familien mit Kindern in den Städten ist neben der Schaffung von geeigneten, vor allem hinreichend großen und bezahlbaren Wohnungen die kind- und familiengerechte Gestaltung des motorisierten Individualverkehrs, z. B. durch die Umwandlung von Verkehrsflächen in unmittelbar wohnungsbezogene Grün- und Aufenthaltsflächen.

Damit sind integrierte Lösungsansätze gefragt, die von der Wohnung über das unmittelbare Wohnumfeld bis hin zur Ebene des Stadtquartiers reichen, die technische, bauliche, soziale und organisatorische Maßnahmen kombinieren und nicht zuletzt kommerzielle Versorgungs- und Dienstleistungsangebote ebenso einschließen wie die soziale und kulturelle Infrastruktur der Kommunen. Schließlich ist eine fach- und institutionenübergreifende Kooperation im Sinne altersgerechter Quartiersentwicklung unerlässlich. Wichtige Kooperationspartner sind die Bewohner, Wohnungseigentümer, soziale Dienste bzw. Einrichtungen sowie die Kommunalverwaltung.

2.5 Wirtschaftliche Wandlungsprozesse aktiv begleiten

Bedeutung der Städte als Wirtschaftsstandorte

Die Städte sind die gesamtwirtschaftlichen Wachstumspole, von denen im Zuge der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung Impulse auf ihr Umland und andere Regionen ausstrahlen. Das Gros der Arbeitsplätze ist in den großen Zentren und Städten konzentriert, und mit ihren Wachstumsgewinnen bilden sie die fiskalische Grundlage für eine gesamtstaatliche Ausgleichspolitik. Auch sind sie bevorzugter Standort von höherwertigen Dienstleistungen sowie von Hochschul- und Forschungseinrichtungen. Die Stärke von Städten liegt in der Vielfalt ihrer Angebote. Städte sind damit die zentralen Wirtschaftsstandorte. Fast 80 % aller Arbeitsplätze finden sich in einer Groß- oder Mittelstadt. In ihnen wird der Großteil des Einkommens erzielt, das wiederum in den Städten für Güter und Dienstleistungen, insbesondere im Einzelhandel, nachfragewirksam eingesetzt wird. Für die Städte belegen diese Merkmale, dass sie nach

wie vor als attraktive Standorte angesehen und angenommen werden. Um dies zu erhalten, sind erhöhte Anstrengungen gefordert. Somit ist es von höchster volkswirtschaftlicher Bedeutung, diese Kristallisationspunkte des ökonomischen Lebens funktions- und leistungsfähig zu halten.

Mit dieser hohen Bedeutung der Städte als Wirtschaftsstandorte korrespondiert die enge Einbindung der Städte in den wirtschaftlichen Konkurrenzprozess. Diese war und ist immer mit wirtschafsstrukturellen Wandlungsprozessen verknüpft. In früheren Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung konnte dieser Wandel weitgehend bewältigt werden, dass Beschäftigungsverluste der einen Branche durch Beschäftigungsgewinne in anderen Bereichen weitgehend kompensiert werden konnten. Nach Wachstumsraten in den 60er Jahren von über deutlich 4 % konnten in den 70er noch rund 3 % erreicht werden. In den 80er waren es im Durchschnitt noch 2 %. Trotz der wirtschaftlichen Effekte der deutschen Einheit pendelt sich das Wachstum seit den 90er Jahren auf rund 1,5 % ein. Im Jahre 2002 waren es gerade noch 0,2 %. 2003 stand die Wirtschaft im Saldo still. Selbst das früher als Jobmotor angesehene „Dienstleistungsgewerbe“ steht unter einem erheblichen Anpassungsdruck. Diese Entwicklung ist bereits im Banken- und Versicherungsgewerbe erkennbar. Filialen werden geschlossen bzw. auf Automaten umgestellt oder zu größeren Einheiten zusammengefasst. Fusionen beschleunigen diese Prozesse. Gleichzeitig richtet die Industrie ihre Produktionskapazitäten räumlich neu aus. Früher war das Umland der Nutznießer von innerstädtischen Verdrängungswettbewerben. Im Zeitalter der Globalisierung ergeben sich ganz neue, und vor allem erweiterte Möglichkeiten bei der Standortwahl. Die so verlorenen meist industriellen Arbeitsplätze werden in der Regel nur zum Teil durch neue im Dienstleistungsbereich kompensiert. Gleichzeitig führt der technologische Fortschritt dazu, dass angestrebte Produktionsmengen mit immer weniger, aber besser qualifiziertem Personal hergestellt werden können.

Diese volkswirtschaftliche Betrachtung darf aber nicht den Blick dafür verstellen, dass bei regionaler Betrachtung höchst unterschiedliche Entwicklungen im Gange sind. Die Dynamik, mit der diese Wandlungs- und Umstrukturierungsprozesse ablaufen, erfolgt in den Städten Deutschlands

deutlich unterschiedlich. Die Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum prägt das Bild.

Während es zahlreichen Städten immer noch gelingt, diese Trends mit einem positiven Beschäftigungssaldo abzuschließen, vergrößert sich in anderen Städten zunehmend die Lücke zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage. In den neuen Ländern zeichnet die geringe wirtschaftliche Dynamik der letzten Jahre für die unzureichende Arbeitsplatzbasis verantwortlich. Aber auch in den alten Ländern verkraften immer mehr Städte nicht mehr den wirtschaftlichen Strukturwandel. Fehlende Arbeitsplätze führen zu Abwanderungen und damit zu Leerstand, sowohl in gewerblich-industriellen wie in wohnungswirtschaftlichen Marktsegmenten.

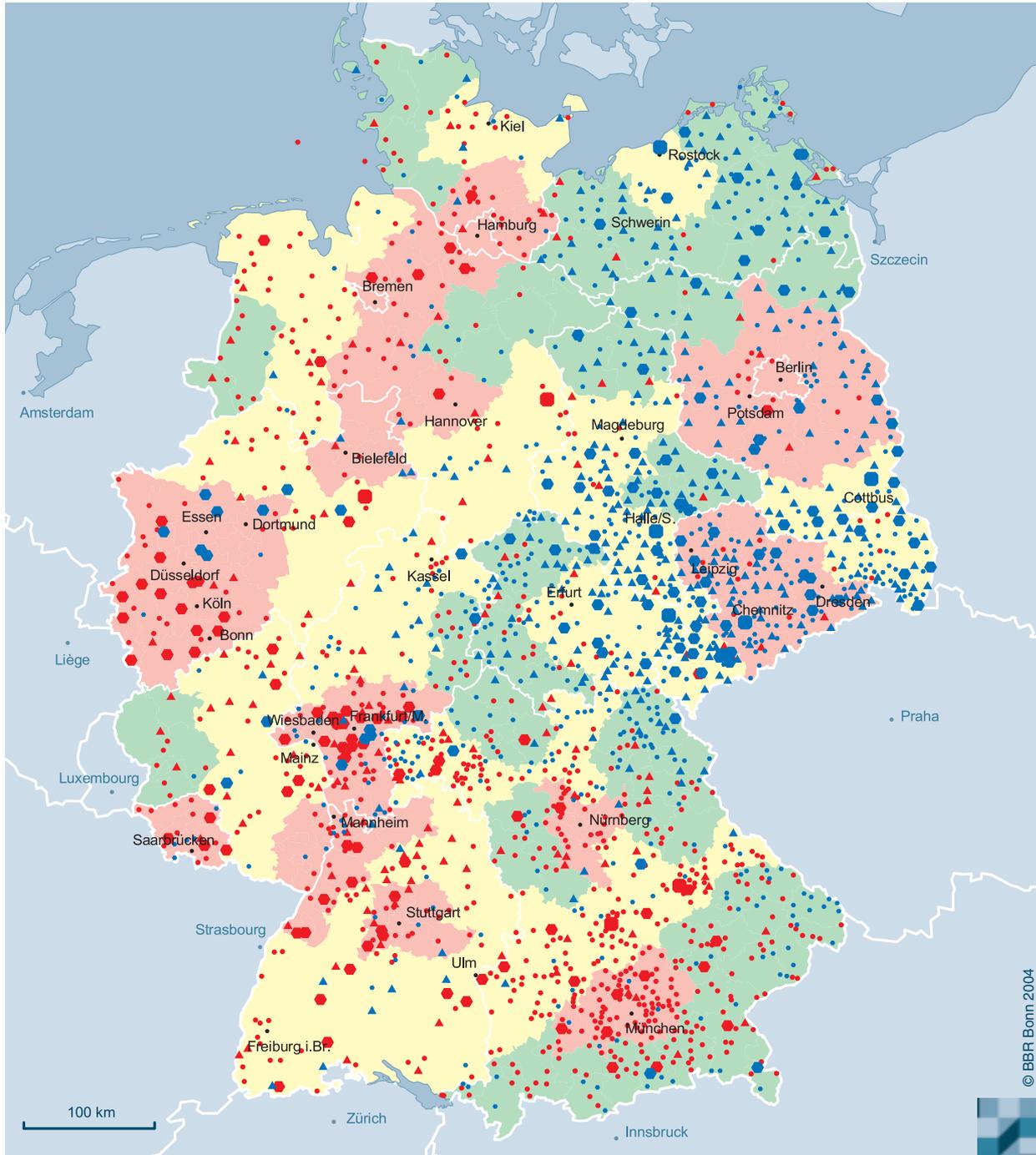
Dort, wo wirtschaftliche Dynamik herrscht, ist es die Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik, die Marktprozesse stadt- und sozialverträglich zu gestalten. Durch zügige Genehmigungsverfahren muss der Produktlebenszyklus städtebaulich begleitet werden. Auch die Anforderungen an die Immobilienwirtschaft steigen damit, da die Anforderungen an die Gebäude durch den wirtschaftlichen Strukturwandel wechseln. So muss ein altes Industriegebäude so umgebaut werden, dass es für eine Dienstleistungsnutzung attraktiv wird. Andererseits führt der wirtschaftliche Anpassungsdruck zu einer Verkürzung der Mietzyklen. Hiervon ist insbesondere der Einzelhandel betroffen.

Bedeutung des Einzelhandels

Nach wie vor hat der Einzelhandel eine zentrale Bedeutung für die Stärkung und Vitalität von Innenstädten und Stadtteilzentren. Daher sollte der Einzelhandel als Leitfunktion der Innenstadt erhalten bleiben und dessen Angebotsvielfalt und -qualität gesichert werden. Einzelhandel zieht andere Funktionen und Dienstleistungsbereiche an (Freizeiteinrichtungen, Gastronomie, usw.). Umgekehrt profitiert der innerstädtische Einzelhandel von einer Stärkung der Wohnfunktion in der Innenstadt.

Spezifische Vorteile städtischen Lebens können erst dann wirksam werden – auch in der Konkurrenz zu suburbanen, eher monofunktionalen Standorten –, wenn eine Nutzungsvielfalt in den Stadtzentren erhalten bleibt. Diese Nutzungsvielfalt bzw.

Karte 5
Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung



- **Schrumpfung:** Gemeinden mit einer Beschäftigtenentwicklung 1997-2002 im unteren Quintil
- **Wachstum:** Gemeinden mit einer Beschäftigtenentwicklung 1997-2002 im oberen Quintil

- Stadt-/Gemeindetyp**
- Großstadt
 - Mittelstadt
 - ▲ Kleinstadt
 - sonstige Gemeinden

- Siedlungsstruktureller Regionstyp**
- Agglomerationsraum
 - Verstädterter Raum
 - Ländlicher Raum

Die Karte zeigt, welche Städte in Deutschland hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung stärker schrumpfen und welche stärker wachsen. Schrumpfung gilt als Problem, wenn eine Stadt im unteren Quintil liegt, also zur Klasse der 20% Gemeinden am unteren Ende der Rangskala gehört. Entsprechendes gilt für den Gegenpol Wachstum.

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBR
Verbandsgemeinden,
Stand 31.12.2002

ihre unmittelbare fußläufige Erreichbarkeit sichert zentralem Wohnen einen entscheidenden Pluspunkt gegenüber peripheren Lagen. In dem Maße, in dem dieser Standortvorteil reduziert wird, schlagen die Vorteile des Wohnens am Stadtrand oder im Umland durch (Wohnen im Grünen, niedrigere Bodenpreise), weil zentrale Lagen kein – gleichwohl anders ausgeprägtes – Äquivalent mehr entgegensetzen können.

Alles deutet darauf hin, dass die Konzentrationsprozesse im Einzelhandel eine neue Dimension erreichen: Zwar wird die Kaufkraft noch zunehmen, wohl aber ist mit einer zunehmenden Produktdifferenzierung und Angebotsvielfalt zu rechnen. Infolge dessen treten die großflächigen und rationeller organisierten Betriebsformen immer mehr in Konkurrenz zu den traditionellen, meist weniger flexiblen Läden des Einzelhandels. Während man bislang noch von einer Ergänzung durch den großflächigen Einzelhandel sprechen konnte, droht zunehmend ein Verdrängungs- und Umverteilungsprozess von kleinen zu großen Betriebsformen. Daneben treten neue Factory-Outlet-Center auf den Markt, die den traditionellen Einzelhandel ganz ausschalten und sich als Fabrikverkaufsstellen außerhalb der Städte zu positionieren suchen. Für viele Innenstädte bedeutet dies eine ständige Korrektur im Erscheinungsbild. Grundsätzlich gilt: Die Städte und hier insbesondere die Innenstädte müssen als Orte des Einzelhandels gesichert, erhalten und wettbewerbsfähig gestaltet werden. Flächen und Gebäude müssen verfügbar gehalten und zügig vermarktet werden. Im Sinne einer flächensparenden Politik sind erst die Möglichkeiten im Bestand zu nutzen, bevor neue Flächen in Anspruch genommen werden.

Strukturelle Anpassung

Städten und Gemeinden mit strukturellen Anpassungsproblemen müssen frei werdende Flächen zügig einer stadt- und sozialverträglichen Nutzung zugeführt werden. Länger oder dauerhaft brachliegende Flächen stellen Entwicklungshemmnisse dar, da hierdurch das städtebauliche Erscheinungsbild negativ berührt wird. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn solche Brachen mit einem zerfallenden Gebäudebestand räumlich konzentriert auftreten. Insbesondere in Städten mit strukturellen Problemen wird dies mit einer städtebaulichen Anpassungsstrategie verknüpft wer-

den müssen. In solchen Städten bietet sich die Möglichkeit einer Entdichtung bei gleichzeitiger städtebaulicher Aufwertung bestehender Flächen- und Gebäudekomplexe. Wohnumfeldverbesserung durch die Schaffung zusätzlicher Park- und Grünanlagen machen die Stadtteile für die verbleibende Bevölkerung attraktiv. Familien mit Kindern kann damit ein Angebot gemacht werden, um in der Stadt zu bleiben.

Bei allen notwendigen städtebaulichen Anpassungen dürfen die stadtreionalen Zusammenhänge nicht unbeachtet bleiben. Denn sowohl für Städte im Wachstum wie für Städte im Schrumpfungsprozess gilt, dass diese in der Standortkonkurrenz zu ihrem Umland stehen. Diese Konkurrenz bezieht sich nicht nur auf den Bereich Wohnen, sondern auch auf die Arbeitsplätze. Mit zunehmender Suburbanisierung verlieren immer mehr städtische Infrastruktureinrichtungen ihre finanzielle Tragfähigkeit. Vom Verlust der Kaufkraft sind insbesondere die Innenstädte betroffen. Das hohe städtische Bodenpreisniveau begünstigt den Drang in die Fläche. Sollen die Städte als Wachstumspole mit ihrer Ausstrahlungskraft auf Dauer erhalten bleiben, muss auf der einen Seite die Regionalplanung ihre Aufgabe im Sinne der dezentralen Konzentration erfüllen, auf der anderen Seite müssen die Städte selbst ihre Möglichkeiten ausschöpfen, um das Bodenpreisniveau für Nachfrager attraktiv zu gestalten. Diese setzt u. a. eine mittel- bis langfristig orientierte Stadtentwicklungsplanung voraus, die nicht Opfer der aktuellen haushälterischen Engpässe wird.

Wichtige Beiträge können ökonomische Instrumente bei der Aktivierung von Altlasten und Brachen leisten. Die Nutzung von Fonds- oder Versicherungsmodellen soll untersucht und weiterentwickelt werden.

2.6 Mobilität stadt- und umweltverträglich gestalten

Der Verkehr, Motor einer dynamischen Stadtentwicklung, gerät immer mehr in Gefahr, zum begrenzenden Faktor in den deutschen Städten zu werden. Gerade in Räumen mit hochwertigen Flächennutzungen und knappen Flächenressourcen nimmt die Verkehrsinfrastruktur hohe Anteile in Anspruch, werden Verkehrsemissionen erzeugt und stellt der Aufenthalt im Straßenraum auch ein Sicherheitsproblem dar.

Der stetig zunehmende überproportionale Motorisierungsgrad im Umland der Städte (siehe Abbildung 3) ist ein Indikator für das Entstehen zusätzlicher regionaler Verkehrsräume. Die einstigen „Knotenpunkte“ im Netz der Fernverkehrswege werden durch Ausbildung hoch belasteter Einfall- und/oder tangentialer Umfahrungskorridore im Umland der Kernstädte durch Anlagerung von Freizeiteinrichtungen, Event-Standorten, Großformen des Handels sowie durch regional bedeutsame Gewerbegebiete und Bürostandorte zu immer größeren Lebens- und Wirtschaftsräumen ausgeweitet. Hier überlagern sich Stadt-/Regional- und Fernverkehr. Das tägliche Leben und Wirtschaften erzeugt immer mehr Verkehrsaufwand.

Perspektivisch sind besondere Verkehrskonzentrationen dort zu erwarten, wo die Bevölkerung das Verkehrsmittel Auto für die Fahrt zum Arbeits- oder Einkaufsstandort Stadt, zu Freizeiteinrichtungen und

Großformen des Handels sowie zu regional bedeutsamen Gewerbegebieten und Bürostandorten im Umland der Städte nutzt. Die Folge ist auch ein hoher Flächenverbrauch für Verkehrserschließung und Parkplatzanlagen. Dieser führt zur Verdrängung anderer Nutzungen wie Erholung, Kinderspiel, Kommunikation. Umweltfreundlichere Fortbewegungsformen wie zu Fuß gehen, Rad fahren werden erschwert. Eine grobe Überschlagsrechnung zur Pkw-Flächeninanspruchnahme verdeutlicht, dass im Jahr 2002 allein der Stellflächenanteil in einzelnen Großstädten bis zu gut 40 % der Verkehrsfläche für Straßen, Wege, Plätze in Anspruch nahm.

Eng verbunden mit dem Verkehr in den Städten ist der Verkehr in das Umland der Städte. Die Möglichkeit, mit dem eigenen Auto relativ schnell zu erträglichen Kosten viele Ziele zu erreichen, hat den flächenhaften, dispersen Verstädterungsprozess gefördert. Es entsteht eine Stadtfucht, wobei die durch den Verkehr verminderte Lebensqualität in der Stadt unter anderem ein Anlass zur Abwanderung ins Umland ist.

Zunehmend problematisch in den Städten wird neben der Beeinträchtigung durch Luftschadstoffe die Lärmbelastung. Nach Modellrechnungen sind derzeit mehr als 12 Millionen Einwohner in Deutschland Straßenverkehrslärm mit einem gesundheitsschädlichen Lärmpegel von mehr als 65 dB(A) am Tag ausgesetzt. Verkehrslärm stellt objektiv wie auch im subjektiven Empfinden der Bürgerinnen und Bürger (siehe Abbildung 4) unter allen Lärmquellen die gravierendste Beeinträchtigung der städtischen Umwelt- und Lebensbedingungen dar.

Erstes verkehrspolitisches Ziel der Bundesregierung ist es weiterhin, Mobilität dauerhaft zu sichern. Die Mobilität von Personen sowie der Transport von Gütern und Informationen sind zentrale Voraussetzungen für die gesellschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. Sie kann langfristig nur gesichert werden, wenn es gelingt, die ungewollten Nebenwirkungen abzubauen oder zu begrenzen.

Dies verlangt auch eine Blickerweiterung, die über bestimmte „Hauptverkehrsmittel“ hinaus geht. Alle Mobilitätsformen und Fortbewegungsarten sowie die zu erwartenden Umweltauswirkungen jedes Verkehrsträgers, die Wechselwirkungen zwischen Verkehrsangebot und den

Abbildung 3
Entwicklung des Motorisierungsgrades 1991 bis 2002

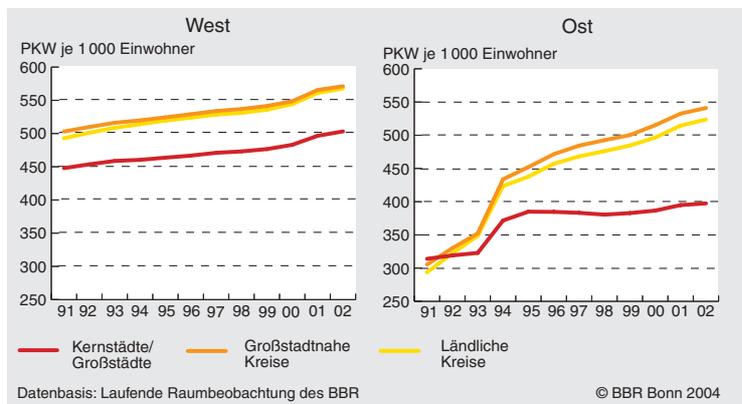
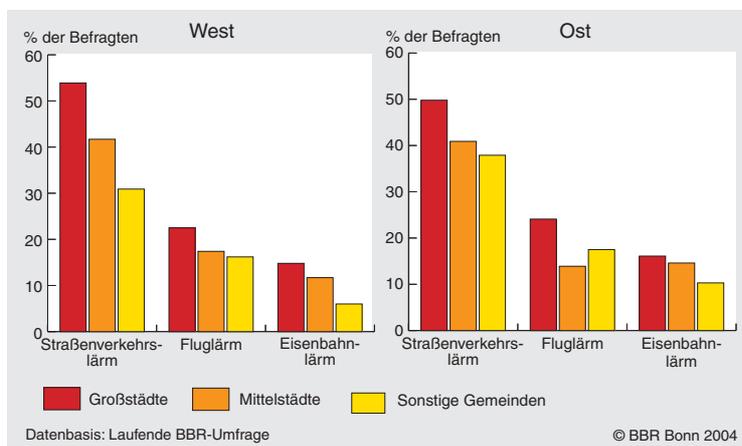


Abbildung 4
Lärmbelastung 2003



Mobilitätsansprüchen aller Altersgruppen sind einzubeziehen. Hierzu gehören insbesondere die Erlebnisqualität und die Gestaltung öffentlicher Räume, die Motive für Ziel- und Standortwahl, die emotionale Bedeutung von Fortbewegung.

Neben dem ÖPNV kommt dem zu Fußgehen und dem Radfahren für die städtische Mobilität perspektivisch eine wichtigere Bedeutung zu. Denn eine gute einfache Zugänglichkeit beruht auf einer vielseitigen Verkehrsinfrastruktur. Fahrrad fahren und zu Fuß gehen erhöhen diese Vielseitigkeit.

Kompakte städtebauliche Strukturen mit einer Nutzungsmischung haben sich als günstige Voraussetzungen des zu Fußgehens und der Fahrradnutzung erwiesen. Denn städtebaulich nicht integrierte Ziele am Stadtrand oder „auf der grünen Wiese“ werden z. B. erheblich seltener mit dem Rad angefahren als Ziele in gewachsenen Stadtteilstrukturen.

Die Potenziale gerade des Radverkehrs in Städten und Gemeinden sind noch nicht ausgeschöpft. Eine Erhöhung der Weegeanteile des Radverkehrs von derzeit etwa 10 % auf bis zu 25 % aller städtischen Wege erscheint in vielen Gemeinden – bei entsprechenden Fördermaßnahmen – möglich.

Hierdurch könnte vor allem in den hochbelasteten Ballungsräumen ein Teil des Autoverkehrs substituiert werden, denn mehr als die Hälfte aller Wege mit dem Auto sind hier kürzer als 5 km, und in diesem Entfernungsbereich besitzt der Radverkehr in zeitlicher Hinsicht eindeutig Vorteile gegenüber dem Auto. Zudem verursacht der Radverkehr keinen Lärm und keine Abgase, er erfordert nur einen relativ geringen Flächenbedarf, und auch Parkprobleme gibt es in der Regel nicht.

All diese Vorzüge sprechen für eine konsequente Stärkung des Rad- und des Fußverkehrs, um dadurch dessen Verkehrsanteile zu erhöhen. U.a. mit dem Nationalen Radverkehrsplan will die Bundesregierung einen breiten gesellschaftlichen Dialog über neue Wege und Umsetzungsstrategien z. B. zur Radverkehrsförderung initiieren, Handlungsempfehlungen geben und insgesamt ein fahrradfreundliches Klima schaffen. Rad fahren und zu Fuß gehen müssen integrale Bestandteile der städtischen und regionalen Mobilitätsmanagements sein.

Ein derartiges, alle Mobilitätsformen umfassendes Mobilitätsmanagement ist not-

wendig, um den (automobilen) Verkehr so weit wie möglich zu vermeiden und Verkehrsströme am Ziel einer nachhaltigen Mobilität auszurichten.

Verkehrsplanerische Maßnahmen und Angebotsverbesserungen für den ÖPNV sind notwendig. Nur so kann der nicht vermeidbare Verkehr so weit wie möglich vom Kfz auf stadt- und umweltverträglichere Verkehrsmittel verlagert werden.

Eine derartige Anpassungsplanung ist einzubetten in ein Gesamtkonzept, das auch darauf abzielt, die Verkehrsnachfrage selbst über eine verkehrsvermeidende Neuordnung der Siedlungsstrukturen sowie Einflussnahmen auf das Verkehrs- und Standortverhalten der Akteure zu steuern. Ein umfassendes Mobilitätsmanagement setzt somit auf verschiedenen Handlungsebenen an: räumliche Planung, Verkehrsplanung, verkehrssystembezogene Einzelmaßnahmen, preisliche und ordnungspolitische Steuerungsinstrumente.

Das Ziel der Stadtentwicklungsplanung besteht dann darin, durch eine günstige Zuordnung und Mischung von Nutzungen ein Angebot mit günstigen Ausstattungsmerkmalen zu schaffen, das möglichst viel Verkehr vermeidet oder über kurze Wege abwickelt. Leitgedanke hierfür ist die „Stadt der kurzen Wege“. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Stärkung und Wiederherstellung funktionsfähiger Nahbereiche sowie eine leistungsfähige Nahbereichsversorgung mit fußläufigen Entfernungen. Zum anderen sollte die Entwicklung im Umland entsprechend dem Leitbild der dezentralen Konzentration auf Schwerpunkttorte konzentriert werden.

Eine weitere wichtige Zukunftsaufgabe besteht in der Lärminderung. Anknüpfungspunkt hierfür ist insbesondere die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und die Bekämpfung von Umgebungslärm“ (EU-Umgebungslärmrichtlinie), die zurzeit in deutsches Recht umgesetzt wird. Ziel der Richtlinie ist ausdrücklich nicht nur die Bekämpfung des Lärms in lauten Gebieten, sondern auch ruhige Gebiete vor einer Zunahme des Lärms zu schützen. Lärmkarten und Aktionspläne sind als Instrumente vorgesehen, die Lärminderungsplanung sollte dabei eng mit der Luftreinhalteplanung sowie der Verkehrsentwicklungsplanung verzahnt werden.

Letzteres verweist auf notwendige Bündelungen: Stadtverträgliche Verkehrspolitik muss Maßnahmen und Handlungen der verschiedenen Politikbereiche einsetzen und koordinieren. Erst das Zusammenwirken von Maßnahmen zur Änderung des Infrastrukturangebotes, eine begrenzende Ordnungspolitik und marktorientierte Instrumente zur Beeinflussung des Verkehrsverhaltens können nachhaltige Wirkungen zur Verkehrsentlastung erbringen. Gefordert sind horizontal und vertikal koordinierte Vorgehensweisen, die an den Ursachen der Verkehrsentstehung ansetzen und sowohl die Attraktivitätssteigerung des nicht motorisierten und des öffentlichen Verkehrs als auch Einschränkungen des Kfz-Verkehrs bewirken. Im Idealfall findet diese Abstimmung im Rahmen eines integrierten Raumentwicklungs- und Verkehrskonzeptes statt, das Stadt und Umland umfasst.

Eine nachhaltige Stadt- und Verkehrsentwicklung sichert umfassend Mobilität in der Stadt. Sie zielt auf Nahraumqualitäten, Nutzungsmischungen, verträgliche Bebauungs- und Nutzungsdichten, gestärkte dezentrale Zentren und polyzentrale Standortsysteme auf örtlicher wie überörtlicher Ebene. So kann sie einen Zugewinn von Stadtqualität erreichen, ohne die Bewegungsfreiheit in der Stadt zu begrenzen und ohne die Wahlfreiheit im Verkehr administrativ einzuschränken.

2.7 Flächensparende Stadtentwicklungspolitik

Die Stadt entwickelt sich weiter zur Stadtregion (siehe Karte 6). Sie dehnt sich funktional weiter aus ins Umland. Als Indikator dafür steht u.a. die Zunahme der Pendlerströme zwischen 1996 und 2002. Noch bewegen sich die meisten Pendler auf ihrem Arbeitsweg zu den großen Zentren der Agglomerationen. Hier sind auch die größten Zuwächse in den letzten Jahren zu verzeichnen. Insbesondere in den großen Verdichtungsräumen mit den dominanten Arbeitsmarktzentren Berlin, Hamburg, München, Stuttgart und Frankfurt nehmen vor allem die weiten Verflechtungen mit dem Umland bzw. mit weiter entfernten Oberzentren zu.

Auch auf der Ebene anderer größerer Oberzentren ist diese Tendenz zur Erweiterung der Verflechtungsstrukturen erkennbar,

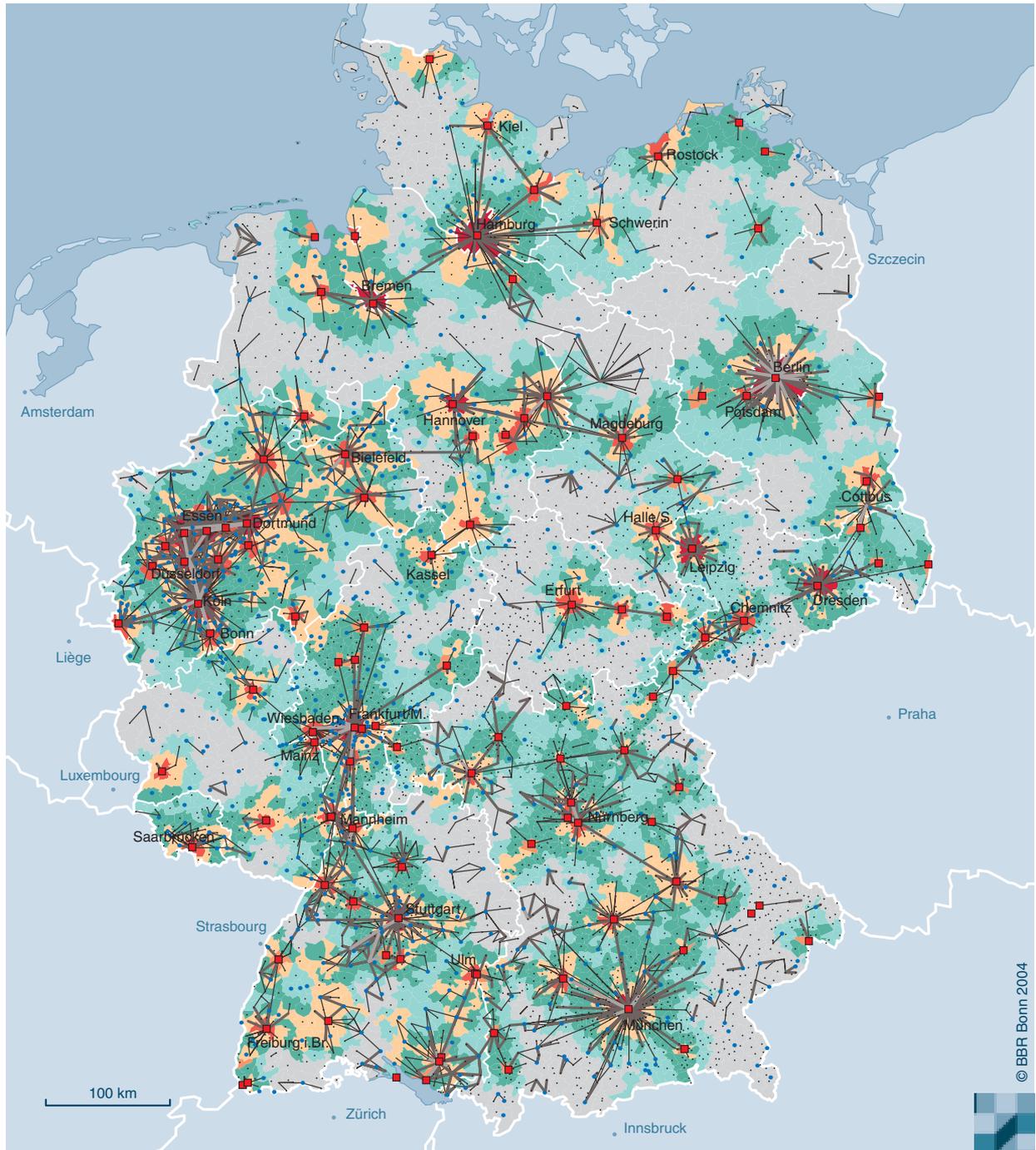
wie z. B. in Leipzig, Dresden, Nürnberg, Würzburg, Hannover, Bielefeld und Münster. Zunehmend erreichen aber auch tangentiale und nach außen gerichtete Pendler-Verkehre beachtliche Anteile. Besonders deutlich zu erkennen sind diese Tendenzen in den neuen dezentralen Industriestandorten z. B. im Nordosten von München, im Südwesten von Stuttgart und im Norden von Friedrichshafen.

Die siedlungsstrukturellen Folgen der anhaltenden funktionalen Ausdehnung der Stadt, der jüngsten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung lassen sich an der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche festmachen. Zum einen hält die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke und damit auch deren räumliche Ausweitung am Stadtrand, im Umland, weiter an, wobei allerdings die Zuwächse rückläufig sind. Die Ansprüche an Fläche je Einwohner und Arbeitsplatz nehmen noch zu und lassen sich am kostengünstigsten auf der „grünen Wiese“ realisieren, d. h. im Umland der Großstädte und im ländlichen Raum.

Zum anderen aber führen Bevölkerungsrückgang und Arbeitsplatzrückgang in einigen Regionen zwangsläufig dazu, dass auf einem Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche immer weniger Menschen wohnen und arbeiten. Bevölkerungsrückgang und Arbeitsplatzschumpfung bedeuten also Rückgang von städtischer Dichte, im ungünstigsten Fall eine extreme Abnahme der Dichte und damit einen Verlust an „Stadt“. Mit Abstand am gravierendsten ist diese Entwicklung im Osten zu beobachten und dort wiederum vor allem in den Groß- und Mittelstädten in allen Regionstypen (Abnahme von 500 und mehr Einwohnern und Beschäftigten je km² bzw. Rückgang von 10 % und mehr im Zeitraum 1996 – 2010). Es gibt auf einmal wieder mehr Platz in der Stadt. Für zunehmend mehr Städte stellt sich die schwierige Aufgabe, den frei geräumten Raum zu „füllen“. Der geordnete Rückbau von Gebäuden und die Gestaltung der neuen Freiräume sind zentrale Herausforderung für den Stadtumbau.

Das Politikfeld „Fläche“ wird deshalb in Zukunft noch stärker als bisher schon im Mittelpunkt der politischen Diskussion stehen. Eine große Herausforderung bei der Erreichung des „30-ha-Ziels“ liegt darin, dass eine Vielzahl von Akteuren für die zu hohe Flächeninanspruchnahme verantwortlich

Karte 6
Zunahme von Pendlerströmen



Zunahme von Pendlerströmen zwischen 1996 und 2002 nach Anzahl der Pendler

Zunahme

- 100 bis unter 200
- 200 bis unter 1000
- 1000 und mehr

- Oberzentrum
- Mittelzentrum
- sonstige Gemeinde

Datenbasis: Daten der Pendlerverflechtungen des IAB in der Bundesanstalt für Arbeit; Verbandsgemeinden, Stand 30.06.2002

Pendlereinzugsbereiche 2002

- Kernstädte in Agglomerationsräumen
- übrige Kernstädte, Oberzentren > 100 000 Einwohner
- sonstige Oberzentren < 100 000 Einwohner
- Kerngebiet (Tagesbevölkerungsdichte > 500, Einpendlerüberschuss, 50 % Auspendler in Kernstadt, mindestens 1 Bedingung erfüllt)
- Innerer Pendlereinzugsbereich (mindestens 50 % Auspendler pendeln in ein oder mehrere Kerngebiete)
- Äußerer Pendlereinzugsbereich (25 % bis unter 50 % der Auspendler pendeln in ein oder mehrere Kerngebiete)

Abbildung 5
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996 bis 2000

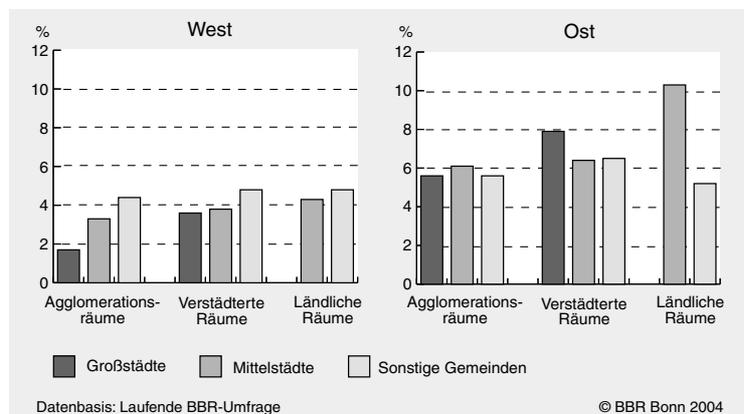
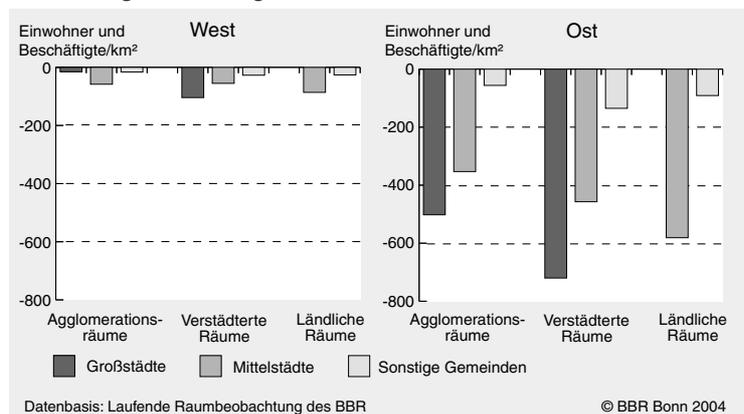


Abbildung 6
Veränderung der Siedlungsdichte 1997 bis 2002



ist und zwischen mehreren gleichwertigen Zielen wie z. B. Ökologie, wirtschaftlichem Wachstum und einer sozial angemessenen Wohnungsversorgung abgewogen werden muss. Bund und Länder setzen die ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen. Die Länder verantworten die Regionalplanung, die Gemeinden stellen die Flächennutzungs- und Bebauungspläne auf, und die Investoren bestimmen die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen.

So sind sowohl die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum zu sichern als auch für die gewerbliche und infrastrukturelle Nutzung ausreichend Flächen bereit zu stellen. Gleichzeitig sind großräumige und übergreifende Freiräume zu erhalten und zu entwickeln, um die biologische Vielfalt zu sichern, Erholungsmöglichkeiten für den Menschen zu bieten, den Boden, das Wasser zu schonen und das Kli-

ma zu schützen. Letztlich geht es darum, die natürlichen Lebensgrundlagen in allen ökologischen Funktionen zu erhalten und somit Nutzungsoptionen auch für nachfolgende Generationen offen zu halten.

Die Zuwächse bei der Ausweisung von Flächen gehen derzeit zurück. Die Flächeninanspruchnahme hat allerdings mit 93 ha pro Tag im Jahr 2003 weiterhin ein hohes Niveau. Der in den letzten drei Jahren zu verzeichnende Rückgang ist im Wesentlichen auf die konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Allerdings deuten sich auch erste Erfolge eines kommunalen und regionalen Flächenmanagements an. Eine städtebauliche Politik, die Innenentwicklung fördert, verhindert auch einen weiteren Anstieg der Flächeninanspruchnahme, ohne Städtebauförderung wären die Zuwächse sicherlich höher. Dies wird auch deutlich, wenn man sich die Entwicklung der Flächennutzung in den alten Ländern in den letzten Jahren anschaut.

Dennoch bestehen weiterhin Handlungsnotwendigkeiten, sie resultieren nicht zuletzt aus dem Erfordernis, die knappe Ressource Fläche sparsam und effizient zu bewirtschaften. Vor diesem Hintergrund zielt eine dem Nachhaltigkeitsgedanken verpflichtete Flächenhaushaltspolitik sowohl auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als auch auf die Ausschöpfung vorhandener Potenziale. Hierzu gehören vorhandene Baulandpotenziale im Bestand und vielfältige Brachflächen. Eine derartige städtische bzw. stadregionale Flächenpolitik findet ihre Begründung in der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung. Unter der Überschrift „Flächeninanspruchnahme vermindern – nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern“ wird u.a. gefordert, die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu verringern.

Das Ziel der Reduzierung der Flächenneu-inanspruchnahme ist eine wichtige Leitvorstellung, die allen Akteuren unter Respektierung ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche Orientierung geben soll. Dabei ist zu beachten, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht mit der versiegelten Fläche gleichzusetzen ist. Untersuchungen zeigen, dass ca. 50 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche tatsächlich versiegelt sind. Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gehören auch Vor- und Hausgärten, Kleingartenanlagen, Parks und Ver-

kehrswegbegleitgrün. Nach der Flächenstatistik gehört auch ein Teil der naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen dazu, wenn ein flächenbezogener Ausgleich innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgt. Hinzu kommt, dass derzeit der Anteil der Nutzungen mit hoher Grünausstattung bei der Flächeninanspruchnahme zunimmt.

Neben der Mengensteuerung als Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen, die sich im 30-ha-Ziel niederschlägt, ist die Qualitätssteuerung das zweite Standbein einer haushälterischen Flächenpolitik: durch Innenentwicklung den Außenbereich schonen. Besonderer Stellenwert muss dabei der Aufwertung und Wiederbelebung der Innenstädte zukommen. Nur wenn die Städte und zentralen Standorte attraktiv genug sind und eine Palette verschiedener und interessanter Formen von Wohnangeboten in Miete und Eigentum sowie von Gewerbestandorten bieten, gewinnen zentrale Standorte wieder an Attraktivität. Nur so werden sie dauerhaft in der Konkurrenz zum suburbanen Raum bestehen können.

Dafür müssen die Städte auch weiter „grüner“ werden. Der Trend, der auch jetzt schon in Richtung eines größeren Anteils der Grün- und Freizeitfläche zielt, ist zu unterstützen. So werden die (Innen)Städte attraktiver und das Gegensatzpaar „Wohnen im Grünen“ und „Wohnen in der Stadt“ verliert an Bedeutung. Gerade auch in Zeiten des Stadtumbaus und des Brachflächenrecyclings werden hierfür zunehmend Flächen zur Verfügung stehen.

Die große Bedeutung der Innenentwicklung durch Brachenrecycling, Nachverdichtung im Bestand, Baulückenschließung, Mehrfachnutzungen ist seit langem anerkannt. Es geht vor allem um eine noch bessere Umsetzung. Hierzu soll das Verhältnis der Innen- zur Außenentwicklung nach der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 3:1 betragen, ein ehrgeiziges Ziel. Notwendig ist deshalb ein integratives, umfassendes Konzept, in dem unterschiedliche Instrumente kombiniert werden. Über singuläre Instrumente einzelner Fachplanungen wird kein ausreichender Erfolg für eine nachhaltige Entwicklung zu realisieren sein, nur durch eine Verknüpfung unterschiedlicher Fachpolitiken und Bündelung unterschiedlicher Maßnahmebündel kann das Ziel erreicht werden. Wichtige Beiträge

können ökologische Instrumente bei der Aktivierung von Altlasten und Brachen leisten. Die Nutzung von Fonds- und Versicherungsmodellen soll untersucht und weiterentwickelt werden.

Die kommunalen bzw. regionalen Akteure brauchen eine handlungsleitende Strategie, wenn sie sich einem so ambitionierten Ziel wie dem 30-ha-Ziel nähern wollen. Eine mögliche Strategie könnte heißen: Ausrichtung der Flächenpolitik am Prinzip der Kreislaufwirtschaft. Idealtypisch wäre dieses Ziel erfüllt, wenn für neue Siedlungstätigkeiten nur bereits genutzte Flächen verwendet würden. Dabei können auch in einer Flächenkreislaufwirtschaft neue Bauflächen genutzt werden, sofern ehemals baulich genutzte Flächen entsiegelt und dem Freiraum zurückgegeben werden. Flächenkreislaufwirtschaft räumt der Bestandsnutzung Vorrang vor der Neuausweisung von Siedlungsflächen ein.

Zentraler Bestandteil ist auch hier die Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen und leerstehenden oder mindergenutzten Baubestandes. Denn aus dem Flächenrecycling speist sich das Flächenpotenzial für bestandsorientierte Flächenentwicklung. Die Potenziale sind beträchtlich.

Abbildung 7
Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha (alte Länder)

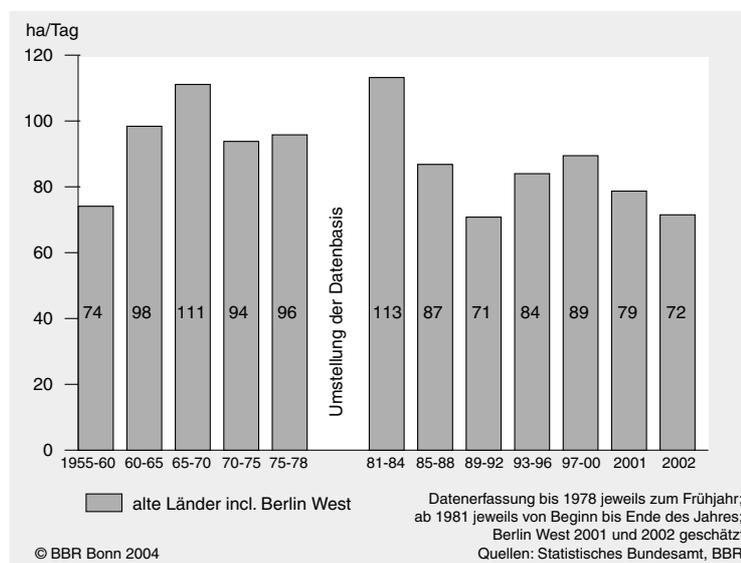
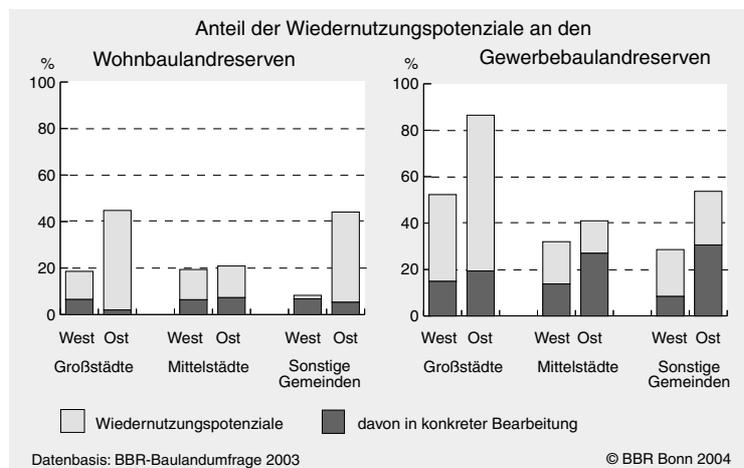


Abbildung 8
Baulandreserven im Bestand 2003



Im Modellvorhaben der Raumordnung „Regionales Flächenmanagement – Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung“ wurden über traditionelle Ansätze und gute Beispiele hinaus praxisorientierte Managementansätze für eine ressourcenschonende Flächennutzung auf regionaler Ebene entwickelt. Ziel dieses Modellvorhabens war u.a. Einbindung der Regionen in den Innovationsprozess mit konkreten praktischen Beispielen zur Unterstützung kommunaler und regionaler Akteure.
(www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/flaechenmanagement.htm)

Nach der Baulandumfrage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 2003 beträgt allein das baureife Potenzial an Brachflächen hochgerechnet etwa 44.000 ha. Baulandpotenziale im Bestand sind vor allem gewerbliche Brachflächen, Konversionsflächen sowie Umnutzungs- und Ausbaupotenziale. Der Anteil der Baulandreserven im Bestand an den gesamten Baulandreserven, d.h. Baulandreserven gemäß normaler Bauleitplanung plus Wiedernutzungspotenziale, beträgt bei Wohnbauland rd. 25 % (1995: 13 %) und bei Gewerbeflächen sogar rd. 47 % (1995: 20 %). Im Osten und in den Großstädten sind die Potenziale jeweils weitaus größer als im Westen und in den übrigen Stadttypen. Bemerkenswert ist im Vergleich zum Westen allerdings der relativ geringe Anteil der in konkreter bauleitplanerischer Bearbeitung befindlichen Wiedernutzungspotenziale im Osten. Grund dafür dürfte vor allem der geringe Bedarf an neuer Nutzung sein.

In Anbetracht der großen Flächenpotenziale und ihrer stadträumlich meist günstigen Lage gehört die Um- und Wiedernutzung von Brachflächen heute zu den wichtigsten städtebaulichen Aufgaben. Sie kann dazu beitragen, die anhaltende Dynamik des Siedlungsflächenwachstums und der damit einhergehenden räumlichen Ausdehnung und Ausdünnung der Städte dauerhaft zu begrenzen. Der Vorrang der Wiedernutzung von Baulandpotenzialen im Bestand vor einer Neuausweisung im Außenbereich ist ein wichtiger Beitrag zur Erreichung des in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie enthaltenen 30-ha-Ziels. Dies wird aber nur gelingen, wenn perspektivisch das Thema „Flächenhaushaltspolitik“ als stadtreregionale Aufgabe begriffen wird.

3 Anforderungen an eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik

Einführung

Erwartungen an eine vorausschauende Städtebaupolitik sind einem ständigen Wandel unterworfen. Nach einer ersten Wiederaufbauphase erfolgte die Ausweisung großer Wohngebiete, zumeist am Stadtrand. Das „Wohnen im Grünen“ in der gegliederten, aufgelockerten Stadt stand damals im Zentrum der Städtebaupolitik. Die Inanspruchnahme der Siedlungsfläche war Voraussetzung und zugleich Folge eines zunehmenden Wirtschaftswachstums. Der „moderne“ Städtebau in den 50er und 60er Jahren propagierte die Leitvorstellung einer funktionalen Trennung von Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit. Die Trennung von Wohnen und Arbeiten ergab sich dabei weitestgehend aus der industriellen Entwicklung. Denn vor allem von größeren Betrieben gingen früher erhebliche Emissionen aus (Lärm, Rauch, Gerüche). Das ist in den letzten Jahrzehnten erheblich zurückgegangen. Der zunehmenden Motorisierung in einer „mobilen Gesellschaft“ versuchte man durch das Leitbild einer „autogerechten Stadt“ zu entsprechen. Der Rückbesinnung auf die Lebensqualitäten der Kernstädte Anfang der 70er Jahre folgte eine intensive Phase der Sanierung innerstädtischer Quartiere. Die baulichen Ansätze einer Erneuerung der Städte wurden in den 80er Jahren erweitert durch Vorstellungen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Diese bezogen sich zunächst auf ökologische Aspekte im engeren Sinne, in den letzten Jahren weiter gefasst unter dem Stichwort der Nachhaltigkeit.

Vor diesem Hintergrund gewandelter und angesichts der zuvor dargestellten Trends steht eine zukunftsorientierte Städtebaupolitik heute vor neuen Herausforderungen. Alte Leitbilder haben sich überlebt, ihre Resultate sind aber im Stadtbild und in der Stadtstruktur allgegenwärtig. Die notwendigen Korrekturen früherer Fehlentwicklungen verlangen nach einem Kurswechsel in der Städtebaupolitik. Diese neuen Anforderungen gehen über das hinaus, was bisher durch die Städtebauförderung erreicht werden konnte. Dies gilt vor allem für Stadtregionen, in denen das Wachstum ausbleibt. Die neuen Aufgaben sind von den Städten und Gemeinden nicht alleine zu leisten. Die kommunale Selbst-

verwaltung steht vor der schwierigen Aufgabe, den wachsenden Anforderungen gerecht zu werden.

Hierzu gehört auch der optimierte Einsatz finanzieller Ressourcen auf kommunaler Ebene. Auf kommunaler Ebene muss dies durch neue strategische Allianzen zwischen öffentlicher Hand, privaten Investoren bzw. Eigentümern und den Bürgerinnen und Bürgern gelingen. Der Staat kann durch fiskalische Anreizinstrumente die Entscheidungen privater Haushalte und örtlich wirkender Unternehmen so beeinflussen, dass die Herausforderungen an eine nachhaltige Entwicklung angenommen werden können. Für eine zukunftsfähige Entwicklung müssen klare Zielvorstellungen erarbeitet werden. Gerade knapper werdende Ressourcen zwingen dazu zu prüfen, ob die Ziele tatsächlich umgesetzt werden. Eine indikatorengestützte Erfolgskontrolle ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung unverzichtbar.

Die nachfolgend vorgestellten zentralen Anforderungen stellen eine Auswahl dar. Sie ist angesichts lokaler Problemlagen und Potenziale örtlich unterschiedlich zu gewichten und zu ergänzen. Gleichwohl stellen konzeptionelles Vorgehen und Erfolgskontrolle, Bündelung und sparsamer Einsatz von Ressourcen aller Art sowie strategische Partnerschaften unverzichtbare Bausteine einer nachhaltigen Stadtentwicklung dar. Es geht also darum, wie der Kurs zu einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung gesteuert werden kann.

3.1 Städtebauliche Entwicklungskonzepte

Der Anspruch einer fachübergreifenden Betrachtung und Steuerung städtischer Entwicklung ist nicht neu. Bereits in den 70er Jahren wurden Stadtentwicklungspläne zur Grundlage für die kommunale Entwicklung genutzt. Ihre geringe Steuerungswirkung auf die reale Entwicklung der Städte führte eher zu Enttäuschungen und zur Hinwendung zu Einzelprojekten. Inzwischen erfährt Stadtentwicklungsplanung in vielen deutschen Städten und Gemeinden eine Renaissance. Heute verbindet sich mit dem Gedanken der Integration die Erwartung an ein konzertiertes Vorgehen aller an der Entwicklung der Städte beteiligten Akteure. Knapper gewordene Ressourcen der öffentlichen Hand verlangen, mit den vorhandenen Mitteln rationaler

und rationell umzugehen. Gerade diese Erkenntnis führt dazu, Zielkonflikte rechtzeitig zu erkennen, Fehlinvestitionen gezielt zu vermeiden und politische Prioritäten im Konsens zu setzen. Öffentliche Fördermittel stehen in immer geringerem Umfang zur Verfügung. Deshalb bedarf es konzeptioneller Strategien, private Investitionen und die Potenziale bürgerschaftlichen Engagements stärker in eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik einzubinden. Die zunehmende Bedeutung von Schrumpfungprozessen zwingt dazu, vor Investitionen sorgfältig zu prüfen, ob Gebäude und Quartiere dauerhaft weiter genutzt werden.

In vielen Städten und Gemeinden ist mittlerweile erkannt worden, dass gerade knapper werdende Ressourcen zu einer integrierten Planung der zukünftigen Entwicklung zwingen. Die Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West sowie das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt fordern städtebauliche Entwicklungskonzepte. Für diese Handlungsbereiche wurde die Förderung 2004 auch in das Baugesetzbuch aufgenommen. Im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West sind Stadtentwicklungskonzepte Voraussetzung für die Förderung investiver Maßnahmen. Auch der Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unterstützt eine wieder stärker integrierte und längerfristige Orientierung der städtischen Entwicklung. Der gestiegene Stellenwert integrierter Planung ist letztlich Ausdruck spürbarer struktureller Probleme, die weder durch einzelne Projekte noch durch kurzfristige Aktionsprogramme oder Maßnahmen einzelner Fachpolitiken dauerhaft zu lösen sind.

Neu ist der Anspruch, Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bei der Umsetzung zu initiieren und private Akteure, bürgerschaftliche Initiativen und die Öffentlichkeit in den Prozess der Erarbeitung von Programmen oder Konzepten frühzeitig einzubeziehen. Die Integration wird somit erweitert durch die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen. Alle drei Merkmale – Offenheit, Kooperation und Beteiligung – stimmen mit dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ überein und werden heute unter den Begriff „strategische Planung“ gefasst. Die Bewohnerinnen und Bewohner werden als Experten und Akteure wahrgenommen.

Für viele Städte stellt es einen großen Fortschritt dar, wegweisende Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung der Stadt zu entwerfen. Diese verwaltungsintern abgestimmten und mit den gesellschaftlichen Gruppen erörterten Konzepte beschränken sich häufig auf das jeweilige Stadtgebiet. Von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung ist allerdings, dass sowohl die Wirkungen einer Maßnahme auf die Gesamtstadt oder auf einzelne benachbarte Stadtteile beachtet wird und die gesetzten Ziele mit der Entwicklung der Nachbargemeinden abgeglichen werden. Erst durch eine interkommunale Kooperation bei der Entwicklung von Zielen und Konzepten wird eine nachhaltige Zukunft der Stadt als Teil der Region zu erreichen sein. Der weiterhin anhaltende Wettbewerb benachbarter Städte bei der Gewerbeansiedlung und der Ausweisung von neuen Wohngebieten belegt, dass es vielerorts noch ein weiter Weg ist zu einer nachhaltigen regionalen Entwicklung im nachbarschaftlichen Konsens. Es wächst die Erkenntnis, dass die lokalen Probleme nur durch interkommunal abgestimmte Entwicklungskonzepte und auf Dauer angelegte Kooperationen gelöst werden können.

Die Bedeutung von Entwicklungskonzepten wird insbesondere durch zwei wesentliche Faktoren verstärkt:

- Vielerorts fordern Schrumpfungsprozesse eine konzeptionelle Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik mit abgestimmtem Vorgehen und konzertiertem Ressourceneinsatz bei der Umsetzung von Fachprogrammen.
- Die Sicherung lokaler Wirtschafts- und Wohnstandorte kann nur durch interkommunal abgestimmte Entwicklungskonzepte im regionalen Zusammenhang erreicht werden.
- Der Einfluss privater Akteure und Investoren auf die Stadtentwicklung ist gestiegen.

Der Deutsche Städtetag hat in einem aktuellen Positionspapier „Qualitätskriterien, Aufgaben und Verfahrensbausteine langfristiger, integrierter und integrierender Strategien“ formuliert, die auch für städtebauliche Entwicklungskonzepte von Bedeutung sind. Darin werden über die genannten Integrationsansprüche hinaus eine stadregionale Sicht und die Berücksichtigung der Interessen von Frauen und Männern mit einbezogen. Eine integrierte

Planung beinhaltet deshalb auch immer eine ausgeprägte und umfassende Beteiligungskultur. Chancengleichheit spielt dabei eine zentrale Rolle. Gender Mainstreaming ist auch ein erklärtes Ziel der Bundesregierung und seit 2000 Bestandteil der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. In einem ExWoSt-Modellvorhaben „Gender Mainstreaming im Städtebau“ wird derzeit untersucht, wie Gender Mainstreaming in der Städtebaupolitik verankert werden kann (vgl. Kapitel 4.3.2).

Im Zusammenwirken staatlicher Rahmenseetzungen und kommunaler Kompetenzen für die Stadtentwicklungsplanung kann eine ausgewogene Integration unterschiedlicher Interessen realisiert werden. Investoren erhalten durch abgestimmte, von unterschiedlichen Interessengruppen getragene Stadtentwicklungsziele mehr Sicherheit.

Der Erfolg städtebaulicher Entwicklungskonzepte basiert auf dem Abgleich unterschiedlicher Interessen und auf der frühzeitigen Berücksichtigung langfristiger Entwicklungen. Er beweist sich allerdings erst, wenn es gelingt, abgestimmte Zielvorstellungen durch Bündelung von Programmen und Fördermitteln praktisch umzusetzen.

3.2 Bündelung finanzieller Ressourcen

Viele Akteure sind an der Lösung städtischer und städtebaulicher Probleme beteiligt. Diese Beteiligung reicht über Bund, Länder und Gemeinden bis hin zu Initiativen der Privatwirtschaft sowie aktiver Bürgerinitiativen. Auch die gesellschaftlich relevanten Gruppen der Kirchen, Sozialpartner, Wohlfahrtsträger und Umweltverbände sind vieler Orts aktiv in städtische Entscheidungsprozesse eingebunden. Jede dieser Gruppen bringt eigene Interessen, aber auch eigene Ressourcen ein. Diese gilt es für eine nachhaltige Stadtentwicklung gewinnbringend einzusetzen.

Bündelung bedeutet, dass die bestehenden finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand sowie von privater Seite ziel-, problem- und raumgerecht zusammenzuführen sind. In Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte und immer komplexer werdender städtischer Problemlagen kann es nicht darum gehen, immer mehr Finanzmittel zur Lösung der Probleme bereitzustellen. Schließlich ist ein allein an „Mehr an Geld“ kein Garant für ein „Mehr an Erfolg“. Mit der finanziellen Ressourcenbün-

delung ist vielfach auch eine personelle Bündelung verknüpft. Ämter der kommunalen Verwaltung, die bislang ein Nebeneinander gepflegt haben, tauschen nun ihre fachspezifischen Vorstellungen und Strategien miteinander aus, um mögliche Reibungsverluste bei der Problembewältigung von Beginn an möglichst gering zu halten.

Für die Förderprogramme des Städte- und Wohnungsbaus ist der Grundsatz der Bündelung nichts Neues. Vielmehr haben Maßnahmen der Sanierung und Entwicklung schon immer ein hohe Bündelungskraft entfaltet. Denn eine Sanierung von Gebäuden oder des öffentlichen Raums hat vielseitige Auswirkungen auf Investitionen, die eng mit dieser Maßnahme verbunden sind. Sie zeitigt Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Nachbarschaften und das Image des Quartiers. Oftmals ist mit der Sanierung der Gebäude ganzer Straßenzüge auch eine Aufwertung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes verbunden. Umgekehrt veranlasst die Herrichtung des öffentlichen Raums die anliegenden Eigentümer vielfach zur Erneuerung Ihrer Gebäude. Gleichzeitig können die Bedingungen des öffentlichen Personennahverkehrs verbessert werden, um die Attraktivität dieses sanierten Wohngebiets nachhaltig zu stärken.

In der Praxis der Stadterneuerung steht ein bewährtes städtebaurechtliches Instrumentarium zur Verfügung, um als Leitprogramm auf die Bündelung öffentlicher und privater Ressourcen hinzuwirken. Mit § 139 (Beteiligung und Mitwirkung öffentlicher Aufgabenträger), § 149 (Kosten- und Finanzierungsübersicht), § 164a Abs. 1 Satz 2 (Einsatz von anderen Finanzierungs- und Fördermitteln) und § 171e Abs. 6 (Bündelung bei Maßnahmen der Sozialen Stadt) des Baugesetzbuchs werden wichtige Bündelungsdimensionen erfasst. § 149 des Baugesetzbuchs verpflichtet die Gemeinden zur Aufstellung und Fortschreibung einer Kosten- und Finanzierungsübersicht. Diese Bündelungskraft resultiert daraus, dass baulich eng aufeinander abgestimmte Investitionsprojekte realisiert werden müssen, um der Gesamtmaßnahme zum Erfolg zu verhelfen. Die neueren städtischen Problemkonstellationen zeigen, dass diese künftig nicht nur durch bauliche Investitionen gelöst werden können.

Die städtebaulichen Erneuerungsstrategien haben sich bisher darauf konzentriert, „städtebauliche Missstände“ zu beseitigen

und Veränderungen sozial abzusichern. Diese Aufgaben werden sich, ungeachtet aller Erfolge der Vergangenheit, auch in Zukunft stellen. Tiefgreifende Trends verändern jedoch die Rahmenbedingungen für die Städte weitreichender als bisher. Diesen Veränderungen und den daraus resultierenden Forderungen muss mit einem neuen stadtentwicklungspolitischen Ansatz, mit einem ganzheitlich-komplexen Stadterneuerungskonzept geantwortet werden. Hierbei geht es um

- die nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik,
- die Erhöhung der Wirkung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und Einbindung privater Finanzmittel.

Eine Bündelung muss auf allen staatlichen Ebenen erfolgen. Dies betrifft politische, organisatorische und finanzielle Aspekte. Es bedarf der Bündelung aller für eine Verbesserung der Quartiere oder Stadtteile vorhandenen Ressourcen und Programme insbesondere in den Bereichen Soziales, Wohnen, Städtebau, Beschäftigung, Wirtschaft sowie Verkehr und Umwelt. Ressourcenbündelung meint jedoch nicht eine beliebige additive Nutzung verschiedener Förderprogramme für ein Gebiet. Vielmehr geht es um das koordinierte Handeln verschiedener Fördermittelgeber und den abgestimmten Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern. Die Basis hierfür liefern abgestimmte Handlungskonzepte.

Um den strategischen Ansatz Ressourcenbündelung umzusetzen, bedarf es daher der konzeptionellen Abstimmung auf den

Ebenen Bund, Land, Kommune und bei der projektbezogenen Arbeit vor Ort. Dabei müssen investive und nicht-investive Maßnahmen räumlich, sachlich und zeitlich sinnvoll gekoppelt werden. Als Investitionsprogramm kommt der Städtebauförderung hierbei eine wichtige Bedeutung zu, da diese neben ihrem originären Aufgabenfeld auch eine bedeutende Klammer- und Leitfunktion für die Einbindung anderer Programme hat.

Die Programme der Städtebauförderung sehen die Bündelung ohne strikte Vorgaben vor. Dagegen verlangt beispielsweise die Europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN II, dass bei der Aufteilung der Fördermittel der Mitgliedstaat dafür Sorge tragen muss, dass jedem Fördergebiet mindestens 500 €/Einwohner aus den Gesamtmitteln zugewiesen werden.

Beim Einsatz von Finanzmitteln öffentlicher Haushalte gilt der Grundsatz der Ressortzuständigkeit. Die Bündelung von Fördermitteln verschiedener öffentlicher Haushalte erfordert daher einen politischen Konsens der betroffenen Ressorts auf Länder- und kommunaler Ebene. Auf Länderebene eingerichtete interministerielle Ausschüsse bereiten Entscheidungen vor, damit diese auf kommunaler Ebene schneller umgesetzt werden können. Viele Länder unterstützen ihre Gemeinden im Bündelungsprozess aktiv. „Bündelungsfibeln“, in denen grundsätzlich in Frage kommende Förderprogramme zusammengestellt sind, Antragsverfahren und -wege sowie Förderkonditionen und Ansprechpartner dargestellt sind, unterstützen den Prozess der Ressourcenbündelung. Gleiches tut der Bund hinsichtlich der Bundesförderinstrumente und Bundesinitiativen.

Die Bundesregierung unterstützt die Länder und Gemeinden in ihrem Bemühen um Ressourcenbündelung. Mit dem Bundesländer-Programm „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ und dem Programm Stadtumbau Ost hat die Bundesregierung einen wichtigen Impuls zur Entwicklung und Durchführung integrierter Konzepte in einem räumlich festgelegten Bezugsrahmen gegeben. Diese inhaltlich strategischen Konzepte müssen mit einer Finanzplanung verknüpft sein. Diese Ansätze haben andere Fachressorts der Bundesregierung offensiv aufgegriffen.

Beispiele für Verknüpfung von Programmen in der Gebietskulisse Soziale Stadt:

Das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist eng an die räumliche Gebietskulisse der „Sozialen Stadt“ gekoppelt. Hierdurch ist es möglich, sozial benachteiligte Quartiere mit Programmen der Kinder- und Jugendhilfe nachhaltig zu stützen.

Mit dem Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) sind zusätzliche Finanzmittel durch die Europäischen Strukturfonds erschlossen worden. Dieses Programm ist 1999 als Pilotprogramm der Europäischen Kommission installiert worden und wird bis 2006 weitergeführt. Gefördert werden kleine lokale Initiativen zur verstärkten Nutzung der örtlichen und regionalen Beschäftigungspotenziale. LOS ist auch eng mit der Gebietskulisse der Sozialen Stadt verbunden. Für die Durchführung des Programms LOS stehen auf Bundesebene bis Mitte 2006 insgesamt 40 Mio. Euro zur Verfügung.

Mit dem Programm „Zukunft, Bildung und Betreuung – Investitionsprogramm zur Ausweitung der Zahl der Ganztagschulen“ wird die Bundesregierung bis zum Jahre 2007 ein Investitionsvolumen in Höhe von insgesamt 4 Mrd. Euro für die Einrichtung von zusätzlichen Ganztagschulen bereitstellen. Insbesondere in den sozial benachteiligten Quartieren ist der Bedarf nach einem solchen Bildungs- und Betreuungsangebot hoch. Mit diesem Programm werden die Städte als Orte von Bildung und Chancengleichheit nachhaltig gestärkt.

3.3 Neue Partnerschaften in der Stadt und interkommunale Kooperationsformen

Kooperation in der Stadt

Stadtentwicklungsplanung wurde lange Zeit als alleinige Aufgabe der öffentlichen Hand angesehen. Der öffentlichen Verwaltung kam die Rolle eines „Alleinplaners“ zu. Die Verwaltung bediente sich fast ausschließlich des klassischen angebotsorientierten Planungsrechts. Im Mittelpunkt stand die Umsetzung hoheitlicher Planungen und öffentlich geförderter Maßnahmen. Tiefgreifende gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen stellen diese Rolle der öffentlichen Hand in Frage. Gravierende Haushaltszwänge drängen die Kommunen in die Defensive und beeinträchtigen die kommunale Handlungsfähigkeit.

Städtebauliche Projekte stellen eine wichtige Konkretisierung integrierter Stadtentwicklungsplanung dar. Sie sind im Gegensatz zur Stadtentwicklungsplanung konkret erlebbar, können persönliche Betroffenheit auslösen, ermöglichen persönliches Engagement und geben Chancen für kreative Mitwirkungsimpulse. Planungsprozesse sind heute immer häufiger durch die Mitwirkung einer Vielzahl von Akteuren gekennzeichnet. Kooperative Handlungsformen gewinnen über gesetzlich formalisierte Planungs- und Entscheidungsprozesse hinaus auf allen Ebenen der Stadtentwicklung an Bedeutung. Das Spektrum möglicher Kooperationsformen reicht dabei von informellen Instrumenten, wie z.B. Werkstattgruppen oder Planungszelle, über vertraglich geregelte Ansätze bis zu öffentlich-privaten Partnerschaften. Bei aller Problemlösungskraft, die kooperativen Planungsverfahren zukommt, obliegt die „Letztverantwortung“ und somit auch die Letztentscheidung den legitimierten kommunalen Gremien.

Neben den Verfahrensregeln zur sachgerechten Abwägung städtebaulicher Entscheidungen, die das Städtebaurecht vorgibt, werden zunehmend neue Formen der Kooperation zwischen den Hauptakteuren in der Stadt diskutiert. Neue Kooperationsformen zwischen öffentlicher Hand, Bürgerinnen und Bürgern sowie privaten Investoren weisen eine Reihe von Vorteilen für die Stadtentwicklung auf:

- Sie fördern das gegenseitige Verständnis für Interessen und Positionen der Kooperationspartner: So werden Verwaltungshandeln, unternehmerische Zwänge und bürgerschaftliche Interessen transparent und für konstruktive Lösungen akzeptabel.
- Sie unterstützen bedarfsgerechtere und abgestimmte Lösungen, die Folgeprobleme reduzieren oder sogar ausschließen können.
- Sie mindern Konflikte durch das frühzeitige und direkte Zusammentreffen von potenziellen Nutzern, Anwohnern, Investoren und Verwaltung.
- Sie steigern bei allen Akteuren deutlich die Akzeptanz der erreichten Ergebnisse.
- Sie reduzieren durch hohe Akzeptanz bei allen Beteiligten das Risiko des Scheiterns.

Kooperationen zwischen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und sonstigen öffentlichen Stellen einerseits sowie Wohnungswirtschaft bzw. anderen Verfügungsberechtigten von Wohnraum andererseits kommt als Strategie zur Wohnraummobilisierung heute zunehmend eine bedeutende Rolle zu. Einen rechtlichen Rahmen hierfür gibt das WoFG den Kooperationspartnern an die Hand. Da ein solcher Kooperationsvertrag keiner strikten Bindung an Fördermittel, Fördergegenstände oder Zielgruppen der Sozialen Wohnraumförderung unterliegen, erweist er sich als flexibles Instrument zur Lösung von Wohnraumversorgungsproblemen. Neben den o.g. Vertragsparteien können auch Dritte, insbesondere öffentliche und private Träger sozialer Aufgaben, z. B. Verbände der Wohlfahrtspflege, sowie andere mit der Durchführung des Kooperationsvertrages Beauftragte in solche Verträge miteinbezogen werden.

Dreierkooperationen werden auch von der Privatwirtschaft zunehmend als vorteilhaft angesehen, weil sie eine bessere Kalkulation der Projektentwicklungszeiten und einen effizienteren Ressourceneinsatz ermöglichen. Die Wirtschaft erkennt den Wert professionell strukturierter Kooperationsverfahren als „lebendige Marktanalyse“. Kooperative Planung wird somit auch Bestandteil einer erfolgreichen Vermarktung von Immobilien.

Zu den neuen kooperativen „Umgangsformen“ zwischen den Gemeinden und Landkreisen, sofern diese für die Durchführung

von Genehmigungsverfahren zuständig sind, auf der einen Seite und Investoren und Unternehmen auf der anderen Seite gehört auch eine den Erfordernissen des Wirtschaftslebens angepasste Verwaltungskultur. In der Erkenntnis, dass eine effiziente und bedarfsorientierte Bewältigung von förmlichen Verwaltungsverfahren sowohl den Kommunen als auch der Wirtschaft zugute kommt, werden in der Verwaltungspraxis mit zunehmendem Erfolg „wirtschaftsförderliche“ Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren erprobt und eingesetzt. Auf der Verwaltungsseite drückt sich der Kooperationsgedanke insbesondere in Schnelligkeit, Flexibilität, Lösungs- und Service-Orientierung gegenüber den Bauantragstellern aus. Diese Herangehensweise soll mit Hilfe eines Forschungsprojektes des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit auf eine breitere Basis gestellt und Ende 2004 mit einem allgemein zugänglichen Leitfaden den interessierten Verwaltungen zugänglich gemacht werden.

Kooperation zwischen den Städten

Neben neuen Partnerschaften und Allianzen innerhalb der kommunalen Aufgabenerfüllung gewinnt partnerschaftliches Handeln zwischen den Städten im Sinne interkommunaler Kooperation oder stadtregionales Handeln zunehmend an Bedeutung. Im Kern fußt auch die interkommunale Kooperation auf dem Effizienzgedanken: Während in vielen Bereichen nicht die öffentliche Aufgabenerfüllung per se zur Diskussion steht, ist indes die Frage des räumlichen Zuschnitts des jeweiligen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichs zu überdenken.

Konkret sind interkommunale Kooperationen immer dann interessant, wenn in den einzelnen Gebietskörperschaften die technischen und organisatorischen Möglichkeiten zur Bewältigung anstehender Aufgaben nicht ausreichen oder aber durch ein gemeinsames Vorgehen Kostenvorteile erzielt werden können. Gemeinden haben schon immer kooperiert, wenn sie bspw. für eine kostenminimale Leistungserstellung zu klein sind. Weil öffentliche Aufgabenbereiche vielfach mit sinkenden Kosten bei zunehmender Produktionsmenge und technisch bestimmten Mindestgrößen verbunden sind, sichert Kooperation häufig ein effizienteres Vorgehen. Zweckverbände in den Bereichen der Ver- und Entsorgung

liefern hierzu weit verbreitete Beispiele. Bewährt haben sich z. B. regional abgestimmte Lösungen der Abwasserentsorgung, der Müllentsorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs oder des Angebotes von Bädern. Gemeinsame Kostenersparnisse lieferten hier die Gründe für interkommunale Kooperation.

Unter den begrenzten finanziellen Spielräumen der Städte und Gemeinden sprechen konsequente Effizienzerwägungen für eine große Verbreitung regionaler Kooperationen. Dagegen wirkt allerdings der zunehmende Standortwettbewerb zwischen den Städten. Er erschwert die Verbreitung und Anwendung interkommunaler Kooperationen. Zum einen dominiert im kommunalen Alltag vielfach noch das „Kirchturmdenken“ bei den verantwortlichen Akteuren. Die Folge ist, dass noch immer Doppelinvestitionen mit unnötigen fiskalischen Belastungen stattfinden. Als Begründung für dieses Verhalten wird die Stärkung der Wettbewerbsposition gegenüber dem Nachbarn angeführt. Gerade kommunale Politiker fürchten, bei regionaler Kooperation eigene Handlungsspielräume und Einflussbereiche zu verlieren. Von daher neigen sie eher dazu, ihre Kirchturmpolitik fort zu setzen und an sich vernünftige Kooperationen zu meiden. Zum anderen wird immer mehr erkannt, dass gerade für die Behauptung im räumlichen Wettbewerb künftig ein Ensemble von regionalen Standortbedingungen entscheidend sein wird, das nur kooperativ zu sichern ist.

Interkommunale Kooperationen sind problemlos umzusetzen, wenn alle Partner einen direkten Vorteil aus der Kooperation erwarten können. Sobald Verteilungskonflikte vorliegen, werden Kooperationen schwieriger und seltener. Im regionalen Kontext lässt sich dies bei gemeinsamen Flächenentwicklungen für Gewerbe und Handel oder aber für die gemeinsame Ausweisung von Freiflächen oder Schutzgebieten aufzeigen. Die Einrichtung interkommunaler Gewerbegebiete scheitert teilweise daran, dass tragfähige Vereinbarungen über den Ausgleich geänderter kommunaler Einnahmen und Ausgaben nicht zustande kommen. Allerdings zeigt auch hier die Praxis, dass vertragliche Vereinbarungen tragfähige Lösungen ermöglichen.

Komplizierter werden grundsätzlich wünschenswerte interkommunale Kooperationen, wenn Flächenentwicklung und Flächenschutz in direkter Konkurrenz zu einander stehen. Fehlende Anreize zum Flächenschutz haben dann etwa zur Folge, dass z.B. in einer Stadtregion eben nicht ein gemeinsames Gewerbegebiet in einer Partnergemeinde und der Flächenschutz in der anderen Gemeinde umgesetzt wird. Vielmehr führen steuerliche Regelungen und fehlende ökologische Komponenten in den Systemen des kommunalen Finanzausgleichs dazu, dass zu viele Gewerbegebiete in der Region ausgewiesen werden. Für die Region vorteilhafte Maßnahmen zum Freiflächenschutz unterbleiben dagegen. Diese Rahmenbedingungen haben zur Folge, dass auf der einen Seite regionale Überangebote an erschlossenen Flächen mit unnötig hohen Erschließungs- und Instandhaltungskosten entstehen. Auf der anderen Seite bleibt die Bereitstellung von Freiraum hinter den Notwendigkeiten zurück.

Durch ein professionelles Prozessmanagement können Hemmnisse ausgeräumt werden, die regionalen Kooperationen entgegenstehen. Da die Anzahl der beteiligten Akteure in interkommunalen Partnerschaften auf der Projektebene häufig recht groß ist, ist dieser Ansatz als besonderer Erfolgsfaktor zu sehen. Projekte, die in regionalen Kooperationen umgesetzt werden, sollten bei der öffentlichen Förderung einen Bonus erhalten. Die konkrete Ausgestaltung könnte sich an der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ orientieren, die regionale integrierte Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement direkt unterstützt. Beim Stadtbau wurden Maßnahmen in regionaler Kooperation bevorzugt gefördert.

3.4 Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung und Programm-Monitoring

Zur Steuerung der zukünftigen Entwicklung werden Leitvorstellungen entwickelt. In der Regel bilden Stadtentwicklungskonzepte einen umfangreichen Zielkatalog, der durch die Fachplanungen mit einer Fülle von Einzelprogrammen und Einzelmaßnahmen umzusetzen ist. Die Überprüfung des Erfolges von Programmen und ihrer Wirkung gehört noch nicht zur selbstverständlichen Praxis. Noch weniger entwickelt sind solche Erfolgskontrollen, die sich

auf die Ebene der Stadtentwicklung insgesamt beziehen und eine Überprüfung der Ziele und Zielerfüllung zum Gegenstand haben. Die z. T. umfangreichen statistischen Daten in den kommunalen Ämtern beschreiben die reale Entwicklung durch einzelne Eckwerte. Sie werden aber nur selten zur Zielüberprüfung herangezogen.

Doch gerade im Interesse einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist eine ressourcenbewusste Steuerung städtischer Entwicklung und Erfolgssicherung erforderlich. Politisch formulierte Zielvorgaben sind als nachvollziehbarer Maßstab für Erfolgskontrollen unverzichtbar. Eine aussagekräftige Erfolgskontrolle setzt klar formulierte Entwicklungsziele voraus. Nur so ist eine Erfolgskontrolle überhaupt möglich.

In den letzten Jahren haben zahlreiche Städte damit begonnen, ein Monitoringsystem zur Stadtentwicklung aufzubauen. Basis dieser Systeme sind Indikatoren, die Auskunft darüber geben, wie sich die Stadt und/oder Stadtteile hinsichtlich der Wirkungen relevanter Politikbereiche entwickeln. Aufbauend auf der Tradition statistischer Berichterstattung erhält die kommunale Politik wertvolle Informationen zur Stadtentwicklung. Nachhaltigkeitsindikatoren sind aber mehr als nur statistische Daten. Sie korrespondieren mit Entwicklungszielen, die im bürgerschaftlichen Dialog politisch zu entwickeln und letztlich förmlich zu beschließen sind. Die breite Akzeptanz der Ziele und der Maßstäbe für die Erfolgskontrolle sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass auch im Falle ungünstiger Ergebnisse, die Relevanz und Aussagekraft der „Zustandsanzeiger“ nicht beliebig in Frage gestellt werden. Die Ergebnisse können dann Anlass sein, Korrekturen vorzunehmen, indem die Schwachstellen identifiziert und die Stärken akzentuiert werden.

Kontinuierlich gepflegte Monitoringsysteme sind ein Gewinn für die kommunale Steuerung des Ressourceneinsatzes. Aber auch für die übergeordnete Ebenen wie Land, Bund und EU sind Monitoringsysteme für einen rationalen Mitteleinsatz unverzichtbar. Die Fördermittelgeber erhalten Maßstäbe für Erfolge von Förderprogramme und Kriterien für die Mittelvergabe und Prioritätensetzung. Zur Etablierung dieser Monitoringsysteme als Mittel zur Erfolgskontrolle staatlicher Programme ist es angezeigt, die qualifizierte Einführung zu för-

dern und eine dauerhafte Datenpflege zu sichern. Gerade wegen der dauerhaft knappen Ressourcen zahlt sich die Investition in Monitoringsysteme aus. In zunehmendem Maße werden Förderzusagen mit einer datengestützten Berichterstattung verbunden. Immer mehr Förderprogramme setzen bereits bei Antragstellung ein zuverlässiges Monitoring voraus. Nur durch datengestützte Erfolgskontrollen im Rahmen eines programmbezogenes Monitoring kann ein zukunftsfähiger Einsatz immer knapper werdender öffentlicher Mittel sicher gestellt werden.

Immer mehr Bundesländer unterstützen daher die Kommunen, indem sie Indikatorenprojekte fördern bzw. fachlich geprüfte und erprobte Indikatorenkataloge zur Verfügung stellen. Am weitesten fortgeschritten ist der Stand im Umweltsektor. Allerdings wird es darauf ankommen, das Spektrum nachhaltiger Ziele nicht nur auf die ökologische Dimension zu beschränken, sondern ebenso die ökonomische wie soziale Dimensionen einzubeziehen. Letztlich haben die zuständigen Ministerien der Länder ein elementares Interesse sicherzustellen, dass die immer knapper werdenden öffentlichen Mittel intelligent im Sinne „ressourcenbewusst“ und damit zukunftsichernd eingesetzt werden.

Auf Bundesebene sind Untersuchungen gefördert und durchgeführt worden, die geeignet sind, eine nachhaltige Entwicklung in unseren Städten und Gemeinden in Indikatoren abzubilden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat mit dem Pilotprojekt „Städte der Zukunft“ eine indikatorengestützte Erfolgskontrolle für eine nachhaltige Stadtentwicklung angestoßen. Mit diesem Projekt wurde ein städtebaulicher Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung gewonnen und in zahlreiche andere bundesweit relevante Indikatorenprojekte eingebracht.

Mit diesem Angebot werden die Vorstellungen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie so umgesetzt, dass Ziele einer nachhaltigen Entwicklung operationalisiert und die Erfolgskriterien auf kommunaler Ebene mit Leben erfüllt werden. Vielmehr geht es darum, den Lebensraum Stadt „fit für die Zukunft“ zu machen. Das setzt voraus, dass die Städte und Gemeinden eine Orientierung erhalten, welche Entwicklung als dauerhaft erfolgreich angesehen werden kann.

Mit dem Prinzip Nachhaltigkeit ist eine solche Zukunftsperspektive gegeben.

Die zahlreichen Indikatorenprojekte zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland verdeutlichen, dass eine indikatorengestützte Erfolgskontrolle zunehmend Eingang in die kommunale Praxis findet. In mehreren Bundesländern werden unterschiedlich ausgefächerte und akzentuierte Indikatorensätze für eine nachhaltige Entwicklung eingesetzt. In vielen Städten wird ein eigener Katalog von örtlich relevanten Indikatoren erprobt. Das inzwischen große Angebot an sehr unterschiedlichen Indikatorenkatalogen führt mancherorts zur Unsicherheit, welcher Katalog der örtlich angemessene wäre. Aus den zehn bundesweit erprobten kommunalen Indikatorensystemen ist ein gemeinsam empfohlener Katalog von Kernindikatoren entwickelt worden. Die ausgewählten 20 Indikatoren bilden die große Bandbreite nachhaltiger Entwicklung ab. Sie sind in mehreren Projekten praxiserprobt und können für den kommunalen Alltag empfohlen werden (www.staedte-der-zukunft.de/pdf/GINKO.pdf).

4 Maßnahmen der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat mit einem Bündel zielgerichteter Aktivitäten auf die Herausforderungen in der Stadtentwicklung geantwortet. An erster Stelle sind hier die rechtlichen Anpassungen im Planungs- und Baurecht sowie die Reform des Wohnungsbaurechts zu nennen. Mit dem „Europarechtsanpassungsgesetz Bau“ wurden nicht nur europäische Vorgaben, insbesondere zum Umweltschutz, ins deutsche Recht eingeführt. Mit der Novellierung des Baugesetzbuchs hat der Bund die Gelegenheit genutzt, die neueren Herausforderungen in der Stadtentwicklung in einen neuen rechtlichen Rahmen einzubetten. Mit der Reform des Wohnungsbaurechts, dessen Kernstück das WoFG ist, wird der soziale Wohnungsbau alter Prägung zu einer zielgenauen und effizienten Sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt.

Die Bundesregierung hat daneben mit ihren zahlreichen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen die Städte und Gemeinden bei der Bewältigung ihrer vielschichtigen stadtentwicklungspolitischen Aufgaben nachhaltig unterstützt. Hervorzuheben sind die Programme der Städtebauförderung, die wesentlich zur Erneuerung und Entwicklung der Städte beitragen und beigetragen haben: Das „klassische“ Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen existiert seit 1971. Es wurde seit 1991 ergänzt durch die neuen Programme Städtebaulicher Denkmalschutz in den neuen Ländern und seit 1999 durch das bundesweite Programm Soziale Stadt. 2002 startete die Bundesregierung das Programm Stadtumbau Ost. 2004 folgte der Stadtumbau West. Auch zahlreiche wohnungspolitische Maßnahmen trugen und tragen zur qualitätsvollen Stadtentwicklung bei, wie die soziale Wohnraumförderung, die steuerliche Förderung der Wohneigentumsbildung, die wohnungspolitischen Kreditprogramme der KfW sowie in den neuen Ländern die sich an die Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz anschließende Investitionszulage und die Alt schuldenhilfe.

Darüber hinaus nutzt die Bundesregierung Forschung, Information und Initiativen als politische Instrumente für eine zukunftsgerichtete Stadtentwicklungspolitik. Nicht zuletzt nimmt die Bundesregierung ge-

meinsam mit den Ländern die Vertretung deutscher städtebaulicher Interessen in Europa wahr. In zahlreichen Ausschüssen auf europäischer Ebene, in denen Entscheidungen vorbereitet werden, setzt sich die Bundesregierung nachhaltig für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ein. Mit diesen Arbeiten werden Länder und Gemeinden in die Planungen der Europäischen Institutionen zeitnah eingebunden und können so ihre Interessen und Einwände rechtzeitig geltend machen.

4.1 Rechtliche Anpassungen

4.1.1 Wesentliche Inhalte des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau

Das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau), ist am 20. Juli 2004 in Kraft getreten. Hiermit ist das Städtebaurecht umfassend novelliert worden. Die Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGB) tragen dazu bei, die bauplanungsrechtlichen Verfahrensschritte auf hohem Umweltschutzniveau zu vereinheitlichen und zu stärken, um eine dem Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung entsprechende zügige und sichere Planung auf kommunaler Ebene zu ermöglichen.

Das Recht der räumlichen Planung bildet seit je her eine der wichtigen Grundlagen für eine funktionsfähige und nachhaltige Stadtentwicklung: Es schafft die Basis für Investitionssicherheit und solide Wirtschaftsbedingungen, ebenso wie für Wohnen und sozialgerechte Infrastruktur sowie eine lebenswerte Umwelt. Es ist für Bürger wie für die Wirtschaft gleichermaßen von Bedeutung, dass ein zeitgemäßes Planungssystem transparente und anwendungsfreundliche Regelungen zur Verfügung stellt. Durch die Novellierung sollen die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, den komplexen Anforderungen an die räumliche – und gesellschaftliche – Entwicklung zügig und sicher Rechnung zu tragen.

Das Planungsrecht in Deutschland – wie auch in den übrigen EU-Mitgliedstaaten – wird in immer stärkerem Maße europäisch geprägt. Unmittelbarer Anlass für die Novellierung war die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30),

die sog. Plan-UP-Richtlinie, die mit dem EAGBau – unabhängig vom Fachplanungsaspekt – umgesetzt wurde.

Richtschnur für die Umsetzung war dabei nicht die Übernahme der europäischen Vorgaben im Wege einer Minimallösung. Es gilt heute vielmehr, Standards zu setzen und aufzuzeigen, wie Europarecht in die bestehenden Verfahrensanforderungen integriert und nutzbar gemacht wird, um damit zugleich strukturelle Vereinfachungen und Investitionssicherheit zu erreichen.

Durch die Novelle des Städtebaurechts wird auch der von der Bundesregierung beschlossene Strategie für eine nachhaltige Entwicklung Rechnung getragen (Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, BT-Drs. 14/8953). Dabei wird die Leitidee des Rechts der räumlichen Planung verdeutlicht, in dem Ökonomie und Ökologie nicht als Gegensätze begriffen, sondern die unterschiedlichen Ansprüche an die Bodennutzung abwägend miteinander in Einklang gebracht werden. Mit der Gesetzesänderung wird das Prinzip der Nachhaltigkeit auch in Verantwortung für zukünftige Generationen weiter betont und aufgezeigt, wie Umwelt- und sonstige städtebauliche Belange miteinander verbunden werden können, um strukturelle Vereinfachungen, eine höhere Planungsqualität und damit eine erhöhte Investitionssicherheit zu schaffen.

Der Gesetzentwurf des „Europarechtsanpassungsgesetz Bau“ ist im Rahmen der Vorbereitung sowie im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens – auch neben den Beratungen im parlamentarischen Verfahren – sorgfältig geprüft und fortentwickelt worden: durch die Unabhängige Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, durch die Stellungnahme des Bundesrates sowie durch das Verwaltungsplanspiel mit den Kommunen und die Anhörung der Experten und Sachverständigen durch den Deutschen Bundestag. Der einstimmige Beschluss des Gesetzes durch den Deutschen Bundestag verdeutlicht, dass es sich bei den neuen Vorschriften um nachhaltige und zukunftsfähige Regelungen handelt.

4.1.2 Überblick über die wesentlichen Inhalte im Einzelnen

a) Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie

Mit der Einführung einer formellen Umweltprüfung als regelmäßiger Verfahrensbestandteil wird die Vorgehensweise der Gemeinden bei der Zusammenstellung des umweltrelevanten Abwägungsmaterials in der Bauleitplanung nunmehr einheitlich und vollständig im Baugesetzbuch geregelt. Die Umweltprüfung entspricht im Wesentlichen den Arbeitsschritten, die bereits nach geltender Rechtslage für eine systematische und rechtssichere Erfassung der Umweltbelange in der Bauleitplanung durchzuführen sind, um die Grundlage für eine sachgerechte Abwägungsentscheidung vorzubereiten. Die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Planung sind zu ermitteln und in einem als Umweltbericht bezeichneten Teil der Begründung zu beschreiben und zu bewerten; die Öffentlichkeit und die Behörden werden im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für den Bauleitplan beteiligt und die Ergebnisse in der Abwägungsentscheidung berücksichtigt.

Die Neuregelungen – mit integrierter Umweltprüfung – geben nunmehr ein systematisches und dem jeweiligen Einzelfall angepasstes Planungsverfahren vor; die sachgerechte Erfassung der Umweltbelange wird damit verbessert. Dies bedeutet eine erhöhte Planungsqualität sowie mehr Rechtssicherheit für Bauherren und Gemeinden.

Darüber hinaus ermöglicht es die Umweltprüfung, die bislang im Bauplanungsrecht vorgesehenen umweltbezogenen Verfahren und Regelungen in einem Trägerverfahren zusammenzuführen. Dies betrifft:

- Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EU-Richtlinie zur Projekt-UVP
- Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU
- Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Im Übrigen sind im Zusammenhang mit der Umweltprüfung verschiedene Einzelregelungen vorgesehen, die zur Stärkung des Verfahrens beitragen:

- Doppelprüfungen werden vermieden, indem die Ergebnisse der Ermittlungen auf den verschiedenen Planungsebenen berücksichtigt werden können.

- Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung – traditionell ein Kernstück der Bauleitplanung – werden gestärkt und damit die Transparenz der Planungsverfahren erhöht. Dies schafft Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern, deren Mitwirkung auch zur Vermeidung von Planungsfehlern beiträgt.
- Ergänzend werden die europarechtlich gebotenen formalen Verfahrensanforderungen mit Regelungen zur Erhöhung der Bestandskraft von Bauleitplänen verknüpft. Insbesondere wird die Frist zur Geltendmachung von Mängeln von sieben auf zwei Jahre verkürzt.

b) Gesetzliche Verankerung von Stadtbau und Sozialer Stadt

Durch die neuen Regelungen zum Stadtbau wird der zunehmenden Bedeutung von Stadtbauaumaßnahmen Rechnung getragen und auf die Strukturveränderungen in Demographie und Wirtschaft reagiert. Außerdem werden die Ziele des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt erstmals in das Baugesetzbuch aufgenommen.

Mit den Regelungen zum Stadtbau und zur Sozialen Stadt wird ein neuer Weg beschritten, um diese städtebaulichen Aufgaben anzugehen: Die Regelungen setzen schwerpunktmäßig auf ein konzeptionelles und konsensuales Vorgehen der Kommunen gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern – Eigentümern und Investoren. Es wird bewusst auf bürokratisches Handeln und Überregulierungen mit hoheitlichen Instrumenten verzichtet, um den Kommunen einen rechtlichen Rahmen zur Verfügung zu stellen, der ihnen die erforderliche Flexibilität gibt und gleichzeitig die Rechtssicherheit von Investitionen auch in der schwierigen Lage des Stadtbaus gewährleisten kann.

Die §§ 171a bis 171d zum Stadtbau enthalten hierfür ein Stufenmodell, das folgende aufeinander aufbauende Regelungen enthält:

- Beschreibung der Stadtbauaumaßnahmen als Maßnahmen, die sowohl anstelle wie auch ergänzend zu sonstigen Maßnahmen nach dem BauGB (insbesondere Sanierung und Entwicklung) durchgeführt werden können
- Beschreibung der Voraussetzungen sowie der Ziele von Stadtbauaumaßnahmen

- Festlegung eines Stadtbaugebiets aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses verbunden mit einem unter Einbeziehung der Beteiligten erstellten städtebaulichen Entwicklungskonzept
- Verpflichtung der Gemeinde zur zügigen Durchführung und Betonung der Notwendigkeit des einvernehmlichen Vorgehens einschließlich städtebaulicher Verträge („Stadtbauvertrag“), z. B. mit den Wohnungsunternehmen
- Verknüpfung der Gebietsfestlegung mit den Förderbestimmungen der §§ 164a und b BauGB
- Ermächtigung der Gemeinden zum Erlass einer Satzung, mit der im Stadtbaugebiet kontraproduktive Entwicklungen – wie der Rückbau oder auch die Modernisierung an falscher Stelle – nach Einzelfallprüfung unterbunden werden können

Ähnlich wird bei der Sozialen Stadt (§ 171e) das Verhältnis zu den sonstigen Instrumenten des Baugesetzbuchs, die Beschreibung der Voraussetzungen und Maßnahmen, die Gebietsfestlegung, die Mitwirkung der Beteiligten, die Verknüpfung mit den Förderbestimmungen einschließlich der Bündelung des Mitteleinsatzes geregelt.

c) Bürokratieabbau und Verwaltungvereinfachung

Neben der schlanken Umsetzung der PlanUP-Richtlinie sowie der flexiblen und praxisgerechten Ausgestaltung der Vorschriften zum Stadtbau und zur sozialen Stadt enthält das EAGBau Änderungen des Baugesetzbuchs, durch die Verfahrensvereinfachungen und Beschleunigungen von Planungsprozessen zugunsten der Investitionen und der verbesserten Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden erreicht werden. Dies betrifft insbesondere:

- Behördliche Zustimmungs- und Genehmigungserfordernisse wurden in vielen Fällen bundesrechtlich abgeschafft, dabei u. a. im Zusammenhang mit den Fristen zur Verlängerung einer Veränderungssperre, im Zusammenhang mit der Aufstellung der städtebaulichen Satzungen nach §§ 34, 35 BauGB sowie der Entwicklungssatzung nach § 165 BauGB. Hierdurch wird die kommunale Planungshoheit gestärkt.
- Die nach bisherigem Recht bestehende Planungspflicht für die Erneuerung und Erweiterung bestehender Gewerbe- und

Handwerksbetriebe mit Standort in innerstädtischen Gebieten ohne Bebauungsplan kann in bestimmten Fällen entfallen. Die mittelständischen Vorhaben können damit unter erleichterten Bedingungen genehmigt werden.

- Eine Flexibilisierung der Bauleitplanung wird durch die Einführung von befristeten und bedingten Festsetzungen in städtebaulichen Sondersituationen ermöglicht. Hiermit werden der Planungspraxis zum Beispiel Handlungsspielräume eingeräumt.
- Der Grundbuchverkehr wurde erleichtert. Die behördliche Genehmigungspflicht für Grundstücksteilungen (Teilungsgenehmigung) entfällt. Grundstücksteilungen müssen aber auch künftig mit den Festsetzungen des Bebauungsplans vereinbar sein.
- Es wurden ein vereinfachtes Umlegungsverfahren (d. h. ein beschleunigtes Verfahren zur Neuordnung von Grundstücken, um sie bebauen zu können) und praxisgerechte Erweiterungen des Umlegungsinstrumentariums vor allem in zusammenhängend bebauten Gebieten ohne Bebauungspläne eingeführt.
- Für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsgebiete wurden Genehmigungsverfahren weitgehend auf die Bauaufsichtsbehörden konzentriert.
- Das Bestätigungsverfahren für Sanierungs- und Entwicklungsträger ist entfallen.

d) Nachhaltige Nutzung des Außenbereichs

Die Aufgaben des Städtebaus liegen nicht nur im Bauen von Städten, sondern auch in der nachhaltigen Nutzung des Außenbereichs. Dabei wurde das Gebot des größtmöglichen Außenbereichsschutzes mit dem Anliegen der Förderung einer modernen Landwirtschaft sowie der Förderung erneuerbarer Energien in Einklang gebracht.

Das EAGBau sieht dabei in Anpassung an die geänderten landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen einen zeitgemäßen Begriff der Landwirtschaft vor. Weitere Änderungen unterstützen die Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden.

Wichtig ist auch eine Verbesserung der gemeindlichen Instrumente zur gezielten Ansiedlung und Lenkung bestimmter Vorha-

ben im Außenbereich. Hierzu wurde die Möglichkeit zur Aufstellung von sachlichen Teilflächennutzungsplänen eingeführt. Wie nach geltendem Recht bleiben Vorhaben der Landwirtschaft im herkömmlichen Sinne von der Steuerungsmöglichkeit durch Flächennutzungspläne ausgenommen.

Für die planerische Steuerung im Rahmen der Flächennutzungsplanung wurde hierauf abgestimmt die Möglichkeit der Zurückstellungsmöglichkeit von Baugesuchen eingeführt; die Absicherung eines laufenden Planungsverfahrens entspricht einem Grundsatz des Städtebaurechts. Während des Verfahrens zur Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Flächennutzungsplans, mit dem eine Steuerung von privilegierten Vorhaben bezweckt ist, hat die Gemeinde die grundsätzliche Möglichkeit bei der Baugenehmigungsbehörde zu beantragen, Baugesuche bezüglich dieser Vorhaben bis zu einem Jahr zurückzustellen. Die erforderliche Bearbeitungszeit des Baugesuchs bis zum Zugang des Zurückstellungsbescheids wird dabei nicht mitgerechnet. Die Gemeinde kann die Möglichkeit der Zurückstellung innerhalb von sechs Monaten nach Kenntniserlangung von dem Baugesuch nutzen.

Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB unterliegen der Verpflichtung zum Rückbau nach dauerhafter Aufgabe der Nutzung dieser Anlagen; die Regelung entspricht dem Verursacherprinzip.

Der Bau von Biomasseanlagen im Rahmen vor allem von landwirtschaftlichen Betrieben wurde zur Förderung der erneuerbaren Energien erleichtert, und zwar für eine Anlage je Hofstelle oder Betriebsstandort. Zum Schutz des Außenbereichs ist die Privilegierung jedoch auf solche Anlagen beschränkt, deren installierte elektrische Leistung 0,5 MW nicht überschreitet. Durch die Neuregelung wird insbesondere auch eine Kooperation mehrerer landwirtschaftlicher Betriebe ermöglicht. Biomasseanlagen größeren Ausmaßes bedürfen der Bauleitplanung.

4.1.3 Rechtliche Anpassungen im Bereich erneuerbarer Energien

Im Sinne einer nachhaltigen ökologischen Entwicklung wird durch das Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien (EEG) der Einsatz von erneuerbaren Energien bei der Stromversorgung gefördert. Im Städtebau betrifft dies vor allem den Bereich der Solarenergie. Durch die Erhöhung der Vergütungssätze für den Strom aus Solarenergie durch eine Novelle des EEG im Jahre 2004 wird dem Einbau z. B. von Fotovoltaikanlagen auf und an baulichen Anlagen Vorschub geleistet.

4.1.4 Rechtliche Anpassungen im Wohnungsbau- und Mietrecht

Die wesentlichen für die städtebauliche Entwicklung und die Wohnungsmarktentwicklung in den Städten bedeutsamen rechtlichen Anpassungen im Bereich der Wohnungsbauförderung wurden mit der Reform des Wohnungsbaurechts durch das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) zum 1.1.2002 vorgenommen.

Darüber hinaus gab es im Berichtszeitraum weitere rechtliche Anpassungen, die sich primär auf wohnungspolitische Sachverhalte beziehen, in Teilen aber zumindest mittelbar auch einen städtebaulichen Bezug aufweisen. Mit der Reform des Mietrechts durch das Mietrechtsreformgesetz zum 1.9.2001 wurden einzelne Bestimmungen geändert, die als rechtliche Rahmenbedingungen auch die Wohnungsmarktentwicklung in den Städten beeinflussen können. Aktuell ist in diesem Zusammenhang die Aufhebung des Verbots der Verwertungskündigung für die neuen Länder zum 1.5.2004 zu nennen.

Soweit steuerrechtliche Änderungen bei den wohnungspolitischen Instrumenten von wesentlicher Bedeutung sind, werden diese in den Kapiteln 4.2.2 sowie 5.3 dargestellt.

Reform des Wohnungsbaurechts

Trotz einer allgemein guten Wohnungsversorgung über den frei finanzierten Wohnungsmarkt wird es gerade in den Großstädten und Wachstumsregionen mit angespannten Wohnungsmarktverhältnissen auch künftig erforderlich bleiben, Haushalte, die aufgrund geringen Einkommens oder mangelnder Akzeptanz bei den Vermietern Schwierigkeiten haben, sich selbst angemessen mit Wohnraum zu ver-

sorgen, durch die Förderung von Mietwohnraum und durch die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums zu unterstützen.

Vor dem Hintergrund veränderter wohnungspolitischer Anforderungen ist das im Wesentlichen aus der Nachkriegszeit stammende Wohnungsbaurecht durchgreifend reformiert worden. Neue Leitlinien sind

- die Konzentration auf die Zielgruppen, die staatlicher Unterstützung bedürfen,
- die Einbeziehung des vorhandenen Bestands zur Lösung von Wohnraumversorgungsproblemen,
- die Steigerung der Effizienz und Zielgenauigkeit der Förderung,
- die Vermeidung einer Konzentration benachteiligter Haushalte in bestimmten Wohngebieten sowie die
- Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung.

Mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) wird der bisherige soziale Wohnungsbau zu einer sozialen Wohnraumförderung weiter entwickelt, die insbesondere den vorhandenen Bestand an Wohnungen stärker einbezieht. Wohnraumversorgungsprobleme sollen künftig nicht nur durch Neubau von Wohnungen gelöst werden, sondern auch durch Modernisierung von Altbauten, den Erwerb von Belegungsrechten zugunsten Wohnungssuchender oder durch Förderung des Erwerbs vorhandenen Wohnraums.

Das WoFG enthält damit verschiedene für die Wohnungsmarktentwicklung in den Städten und auch für die Stadtentwicklung bedeutsame Regelungen. Der Bedeutung der Abstimmung mit dem Städtebau ist durch Aufnahme eines entsprechenden Fördergrundsatz Rechnung getragen worden. Bevorzugt im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung werden solche Maßnahmen, die im Zusammenhang mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen stehen. Entsprechend der jeweiligen wohnungspolitischen und städtebaulichen Ausgangslage und Bedarfsstruktur kann die soziale Wohnraumförderung zusammen mit anderen Förderinstrumenten zur Verbesserung der Wohnsituation in den Städten und Gemeinden eingesetzt werden.

Für die neue Förderung entfällt die bisherige Unterscheidung mehrerer Förderwege. An ihre Stelle tritt ein flexibles und effizien-

tes Förderinstrumentarium unter Verzicht auf das Kostenmietrecht. Als Zielgruppe werden nicht mehr die „breiten Schichten der Bevölkerung“ benannt, sondern diejenigen „Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“. Dazu zählen bei der Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfsbedürftige Personen. Bei der Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums werden insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen begünstigt.

Zusätzliche Unterstützung erfahren Haushalte mit Kindern sowie alte und behinderte Menschen. So werden Haushalten mit Kindern und behinderten Menschen höhere Einkommensgrenzen eingeräumt. Für behinderte und ältere Menschen kann darüber hinaus eine zusätzliche Förderung für notwendige bauliche Maßnahmen gewährt werden.

Im Wohnraumförderungsgesetz wird ein rechtlicher Rahmen für den Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen Wohnungsunternehmen und zuständiger Stelle, ggf. unter Einbeziehung von Wohlfahrtsverbänden, geschaffen. Derartige Kooperationsverträge haben sich schon in der bisherigen Praxis als wichtiger Beitrag zur Lösung von Wohnraumversorgungsproblemen erwiesen. Mit einem neuen Haushaltsbegriff, der Berücksichtigung ökologischer Belange und der Anforderungen an barrierefreies Bauen wird die neue soziale Wohnraumförderung den gewandelten gesellschaftlichen Anschauungen und heutigen Anforderungen an ein modernes Fördergesetz gerecht.

Für den vorhandenen Bestand an Sozialmietwohnungen ist es weitgehend bei der bisherigen Rechtslage geblieben, insbesondere hinsichtlich der Mietpreisvorteile. Für die Wohnberechtigung gelten auch hier die neuen Einkommensgrenzen. Im Interesse sozial stabiler Bewohnerstrukturen können jedoch Belegungs- und Mietbindungen von Sozialmietwohnungen auf andere Wohnungen übertragen werden.

Reform des Mietrechts

Mit dem zum 1.9.2001 in Kraft getretenen Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung

und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz) wurde das bislang unübersichtliche und angesichts der gewandelten Lebensverhältnisse in Teilen auch veraltete Mietrecht zusammengefasst und modernisiert. Hauptziele der Mietrechtsreform waren Vereinfachung, Neugliederung und inhaltliche Modernisierung des Mietrechts. Das private Wohnraummietrecht wurde an einer Stelle im Bürgerlichen Gesetzbuch zusammengefasst (§§ 553 bis 582 BGB) und insgesamt verständlicher und transparenter gestaltet.

Die mit der Mietrechtsreform verfolgte inhaltliche Modernisierung des Mietrechts entspricht den gewandelten Lebensverhältnissen und trägt auch den besonderen Wohnungsmarktverhältnissen in den Großstädten mit einer dynamischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung und hohem Preisniveau Rechnung. Hohe berufliche Mobilität, weit ausdifferenzierte Formen des Zusammenlebens, hoher Nutzungsdruck und ein vergleichsweise hohes Mietpreisniveau erfordern wirksame gesetzliche Regelungen zum Mieterschutz sowie Regelungen, die den heutigen Mobilitätsanforderungen der Mieter Rechnung tragen. Dabei steht der ausgewogene Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern auf Basis der Vertragsfreiheit im Vordergrund. Das bewährte Vergleichsmietensystem als zentraler Bestandteil der Mietpreisfindung wurde durch die Normierung des qualifizierten Mietspiegels gestärkt.

Darüber hinaus sollen angesichts der verstärkten Bedeutung der vorhandenen Wohnungsbestände für die Wohnungsmarktentwicklung Modernisierungsmaßnahmen unterstützt werden. Das (reformierte) Mietrecht bietet außerdem auch weiterhin die erforderlichen Rahmenbedingungen für Neubauinvestitionen in den Städten. Im Einzelnen umfasst die Mietrechtsreform folgende die Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung indirekt beeinflussende Regelungen:

- Einführung asymmetrischer Kündigungsfristen für Mieter und Vermieter, mit denen sowohl den gestiegenen Mobilitätsanforderungen der Mieter, als auch deren Schutzbedürfnis entsprochen wird
- Erleichterungen beim Abschluss von Zeitmietverträgen und zur Vereinbarung von Index- und Staffelmieten zur Erleichterung der Mobilität und zur Erwei-

terung des Gestaltungsspielraums von Mietern und Vermietern

- Senkung der Kappungsgrenze von 30 % auf 20 %, um Mieter in bislang preisgünstigen Wohnungen vor zu starken Erhöhungen ihrer Wohnkostenbelastungen zu schützen
- Reformierung der Instrumente des Kündigungsschutzes bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen u. a. durch Einführung einer bundeseinheitlich auf drei Jahre festgelegten Kündigungssperrfrist für Eigenbedarfs- und Verwertungskündigung. Diese kann durch Landesverordnung in Gebieten mit besonders angespannter Wohnungsmarktsituation auf bis zu zehn Jahre verlängert werden
- Beibehaltung der Modernisierungsumlage und Erweiterung des Modernisierungsbegriffs um Maßnahmen zur nachhaltigen Einsparung von Energie aller Art zu unterstützen
- Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Barrierefreiheit, die Mietern das Recht zum behindertengerechten Umbau ihrer Wohnung einräumt
- Erweiterung des Eintritts- und Fortsetzungsrechts bei Tod des Mieters

Insgesamt entspricht das reformierte Mietrecht insofern den veränderten Wohnungsmarktverhältnissen in den Städten, als es einen weiten, stabilen bundeseinheitlichen Rahmen für die sich zunehmend ausdifferenzierenden regionalen Wohnungsmarktentwicklungen bietet.

Aufhebung des Verbots der Verwertungskündigung

Im Zusammenhang mit den hohen Wohnungsleerständen in den neuen Ländern und den Zielsetzungen des Programms Stadtumbau Ost wurde das bislang in den neuen Ländern geltende Verbot der Verwertungskündigung zum 1.5.2004 aufgehoben.

Angesichts der demographischen Entwicklung in den neuen Ländern und der hiermit verbundenen Entwicklung des Wohnungsmarktes, der durch einen erheblichen Leerstand gekennzeichnet ist, war es nicht länger gerechtfertigt, das in Artikel 232 § 2 Abs. 2 EGBGB enthaltene Verbot der Verwertungskündigung aufrecht zu erhalten.

Das Verbot der Verwertungskündigung konnte nicht zuletzt auch deshalb aufgehoben

werden, weil die rechtlichen Hürden für eine Verwertungskündigung hoch sind und die Mieter durch die sog. Sozialklausel (Recht des Mieters zum Widerspruch gegen die Kündigung nach § 574 BGB) und den Räumungs- und Vollstreckungsschutz nach §§ 721 und 765a ZPO geschützt sind. Hinzu kommt, dass ausreichender Ersatzwohnraum zur Verfügung steht und die Beratungsdichte durch Mietervereine usw. im Bereich des Mietrechts hoch ist, sodass Mieter in der Regel schnell beurteilen können, ob eine Verwertungskündigung des Vermieters zulässig ist.

4.2 Finanzielle Förderinstrumente des Bundes

Die Bundesregierung unterstützt die Städte und Gemeinden bei der Bewältigung ihrer stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen mit einem zielgerichteten und differenzierten Förderspektrum. Hierbei wird insbesondere den Handlungserfordernissen im Bereich des Städtebaus, des Wohnens, des städtischen Verkehrs, der lokalen Wirtschaft sowie der Umwelt Rechnung getragen. Städte und Gemeinden sind aufgerufen, diese Hilfen sachgerecht, d.h. auf die jeweiligen Problemlagen zugeschnitten, zusammenzuführen.

4.2.1 Städtebauförderung

Artikel 104a Abs. 4 GG räumt dem Bund die Möglichkeit ein, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren. Seit nunmehr 33 Jahren ist dieser Artikel die grundgesetzliche Basis für den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln. Der Bund hat in diesem Zeitraum rund 10 Mrd. € für den Städtebau bereitgestellt.

In dieser langen Zeit hat sich die Städtebauförderung stetig weiterentwickelt. Sie war und ist so in der Lage, den Anforderungen an geänderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Notwendigkeiten städtebaulich Rechnung zu tragen (vgl. ausführlich Kap. 5).

Die Städtebauförderung ist im Laufe der Zeit zu einem vielseitigen Instrument der Stadtentwicklung geworden, aus dem sich Städte und Gemeinden je nach städtebaulicher Bedarfslage, Regelungen im Baugesetzbuch und nicht zuletzt nach finanzieller Ausstattung strategisch bedienen können. Die Städtebauförderung erfüllt viele

Tabelle 5
Finanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderung zwischen 1995 und 2004 nach Ländern (in Mio. Euro Verpflichtungsrahmen)

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	insgesamt	Anteil in %
Schleswig-Holstein	2,0	2,0	2,0	2,0	3,6	3,6	6,8	8,8	4,4	8,0	43,1	1,08
Hamburg	1,1	1,1	1,1	1,1	2,3	2,2	4,2	5,7	2,8	4,5	26,3	0,66
Niedersachsen	4,7	4,7	4,7	4,7	9,5	9,4	17,7	23,4	12,3	22,4	113,7	2,83
Bremen	0,6	0,6	0,6	0,6	1,1	1,1	2,0	2,5	1,2	2,3	12,4	0,31
Nordrhein-Westfalen	10,7	10,0	10,7	10,7	21,2	21,4	38,5	53,4	28,1	49,4	254,2	6,34
Hessen	3,7	3,7	3,7	3,7	7,2	7,2	13,5	18,3	9,4	15,7	85,9	2,14
Rheinland-Pfalz	2,6	2,6	2,6	2,6	4,9	4,9	9,1	12,2	6,1	10,6	58,2	1,45
Baden-Württemberg	5,9	5,9	5,9	5,9	11,7	11,5	21,9	30,5	16,1	26,0	141,3	3,52
Bayern	7,0	7,0	7,0	7,0	13,1	13,3	25,7	33,9	18,5	30,7	163,1	4,06
Saarland	0,7	0,7	0,7	0,7	1,4	1,4	2,6	3,3	1,7	3,3	16,4	0,41
Berlin	29,3	25,0	25,1	25,1	28,0	28,3	31,5	42,2	37,8	37,7	310,0	7,73
Brandenburg	50,2	42,3	42,5	42,5	45,2	45,8	47,1	62,4	64,2	59,0	501,2	12,50
Mecklenburg-Vorpommern	35,9	30,0	30,0	30,0	31,5	31,6	32,6	43,4	44,3	40,3	349,7	8,72
Sachsen	95,7	80,2	80,5	80,5	82,9	83,4	35,2	111,6	114,8	104,4	919,3	22,92
Sachsen-Anhalt	56,4	47,3	47,2	47,1	48,9	48,6	49,8	65,3	62,8	60,3	533,7	13,31
Thüringen	50,5	41,6	42,4	42,2	43,8	43,6	44,5	59,3	60,4	54,7	482,8	12,04
alte Länder	39,0	38,3	39,0	39,0	75,8	76,0	141,9	192,2	100,6	172,9	914,6	22,80
neue Länder inkl. Berlin	318,1	266,4	267,7	267,5	280,3	281,2	290,7	384,2	384,4	356,2	3.096,7	77,20
Insgesamt	357,1	304,7	306,7	306,5	356,0	357,2	432,6	576,4	485,0	529,1	4.011,4	100,00

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBR

Aufgaben; sie ist zugleich für das baukulturelle Erbe, die vitale Stadt, für ökonomische und soziale Belange da. Sie übernimmt eine wichtige Funktion im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Auch die Lösung der Konversionsproblematik hat durch den Einsatz der Städtebauförderungsmittel wichtige Impulse erhalten. Vor diesem Hintergrund messen Bund und Länder der Städtebauförderung große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung bei. Sie sehen in diesem Instrument eine wichtige innen- und kommunalpolitische Aufgabe und im Sinne eines Leitprogramms ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung.

Der Bund stellt sich damit seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die städtebauliche Erneuerung und Anpassung der Städte und Gemeinden. Vor allem für die neuen Länder war das nach 1990 unverzichtbar, um den zunehmenden Verfall ganzer Stadtteile zu stoppen. Zwischen 1995 und 2004 hat die Bundesregierung den Ländern Finanzhilfen von rund 4 Mrd. € ausgezahlt. 77 % dieser Mittel flossen in die neuen Länder (einschließlich Berlin). Somit hat die Städtebauförderung auch zum großräumigen Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft einen wichtigen Beitrag geleistet.

4.2.2 Wohnungspolitische Maßnahmen und Instrumente

Fast alle wohnungspolitischen Maßnahmen und Instrumente der Bundesregierung sind für sich alleine oder in Zusammenwirken mit anderen für die Stadtentwicklung bedeutsam. Die Bundesregierung hat deshalb sowohl die Verzahnung städtebaulicher und wohnungspolitischer Instrumente als auch die Integration städtebaulicher Belange in die einzelnen wohnungspolitischen Maßnahmen und Instrumente verstärkt. Nachfolgend werden die wesentlichen wohnungspolitischen Maßnahmen und Instrumente im Berichtszeitraum (1996-2002) im Überblick dargestellt (zur räumlichen Wirksamkeit der einzelnen Instrumente vgl. Kap. 5.4).

Soziale Wohnraumförderung

Mit dem seit 1.1.2002 geltenden Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) wurde das System des sozialen Wohnungsbaus grundlegend reformiert und zur sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt. Ziel der Reform ist es, die Förderung stärker auf die Zielgruppen zu konzentrieren und den vorhandenen Wohnungsbestand besser als bisher einzubeziehen. Fördergegenstände sind daher neben dem Neubau nunmehr die Modernisierung, der Erwerb von Wohneigentum und der Erwerb von Belegungsrechten an vorhandenem Wohnraum. Die Bundesregierung unterstützt wie zuvor im sozialen Wohnungsbau auch in der sozialen Wohnraumförderung die Wohnungs-

bauprogramme der Länder mit Bundesfinanzhilfen nach Art. 104 Abs. 4 GG und hat dafür in den Jahren 1995 bis 2002 Kassenmittel in Höhe von insgesamt 9,661 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Die Länder setzen meist höhere Beträge als die Bundesanteile ein und entscheiden in eigener Verantwortung über die Ausgestaltung der Förderprogramme. Dabei obliegt den Ländern die regionale Schwerpunktsetzung für den Einsatz der Mittel entsprechend der differenzierten Bedarfssituation für sozialen Wohnraum in den Kommunen. Durch die Einbeziehung der Bestände in die Förderung und die Nutzung weiterer Instrumente des WoFG lässt sich die soziale Wohnraumförderung zielgenau für eine an den jeweiligen wohnungspolitischen und städtebaulichen Bedarfen orientierte Förderung in den Städten nutzen. Vor dem Hintergrund der Einführung des Arbeitslosengeldes II zum 1.1.2005 hat dabei insbesondere das neue Instrument der kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte Bedeutung. Im Hinblick auf ihre Verpflichtung zur Wohnkostenübernahme für die Empfänger dieser Transferleistungen werden Städte und Kreise künftig verstärkt ein Interesse daran haben, Konzepte zu entwickeln, mit denen sich einerseits diese Kosten begrenzen lassen und andererseits Segregationserscheinungen vermeiden lassen. Zur Unterstützung derartiger Konzepte wird der Bund daher im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus ein Projekt durchführen, mit dem modellhaft Lösungen für die Praxis aufgezeigt werden.

Steuerliche Förderung der Wohneigentumsbildung (Eigenheimzulage)

Die Eigenheimzulage steht seit 1996 als progressionsunabhängige Zulage an Stelle des vorherigen Sonderausgabenabzugs nach §10e EStG. Durch eine im Voraus kalkulierbare Zulage soll insbesondere Schwellenhaushalten und Familien mit Kindern der Weg ins Eigentum erleichtert werden. In den Jahren 1995 bis 2002 betragen die Steuermindereinnahmen insgesamt 66 Mrd. €, davon 28 Mrd. € beim Bund. Gegenwärtig sind mehr als die Hälfte der geförderten Haushalte Erwerber von Bestandsimmobilien. Damit übertreffen diese geringfügig die Anzahl der Geförderten im Neubaubereich. Daneben wird auch der Erwerb von Genossenschaftsanteilen gefördert.

Mit der Reform der Eigenheimzulage zum 1.1.2004 werden Neubauten und Bestandsimmobilien in gleicher Höhe gefördert. Die vorher bestehende Ungleichbehandlung von Neubau und Bestand wurde damit aufgehoben. Lagegünstige Bestandswohnungen in Innenstädten werden nun attraktiver für die Wohneigentumsbildung, womit die Neuregelung auch einen Beitrag zur Stärkung städtischer Strukturen leistet.

Das Bundeskabinett hat am 14. Juli 2004 den Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Unterstützung der Innovationsoffensive durch Abschaffung der Eigenheimzulage verabschiedet. Die Wohnungsmärkte sind in der Gegenwart größtenteils ausgeglichen, die günstige Entwicklung von Zinsen und Objektpreisen führt in vielen Fällen zu einer ähnlichen Entlastungswirkung wie die Eigenheimzulage. Daher ist eine flächendeckende Förderung in dieser Form für ganz Deutschland nicht mehr sinnvoll.

Die Unterstützung der Wohneigentumsbildung von Familien mit Kindern in Städten bleibt vor allem mit Blick auf deren Beitrag zur Stabilisierung städtischer Quartiere ein vorrangiges Anliegen. Weiterhin spielt das Wohneigentum auch bei regional unterschiedlicher Wohnungsmarktentwicklung nach wie vor eine wichtige Rolle bei der privaten Altersversorgung und soll deshalb besser mit dessen Förderung verzahnt werden.

Entfernungspauschale

Die Entfernungspauschale ist im Rahmen des Vorziehens der Steuerreform auf einheitlich 0,30 €/km verringert worden. Damit ist auch bei diesem Instrument ein erster Schritt in Richtung Minderung der Anreize zur Stadt-Umland-Wanderung erfolgt. Die Entfernungspauschale trägt jedoch auch in ihrer reduzierten Form noch dazu bei, dass Wohnortverlagerungen, die zu einer Verlängerung von Arbeitswegen führen, nicht in vollem Umfang auf die Transportkosten der Haushalte durchschlagen. Dies erleichtert vielen Familien die Entscheidung für einen Wohnstandort am Rande oder außerhalb der Stadtregionen und erhöht tendenziell die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der grünen Wiese. Dies läuft dem Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie zur Senkung der täglichen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme von derzeit 93 ha auf 30 ha im Jahr 2020 entgegen. Andererseits sind viele Arbeit-

nehmer auch gezwungen, von ihrem bestehenden Wohnort aus immer längere Pendelwege in Kauf zu nehmen, um überhaupt eine Arbeit zu finden. Eine mögliche weitere Umgestaltung der Entfernungspauschale muss dies berücksichtigen. Hier sind allerdings derzeit weitere Modelle mit unterschiedlichen potenziellen Auswirkungen auf Mobilität und Siedlungsentwicklung in der öffentlichen Diskussion.

Wohnungswirtschaftliche Kreditprogramme der KfW

Die Bundesregierung fördert über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Förderbank) sowohl allgemein Wohnungsbestandsinvestitionen als auch spezifische Maßnahmen zur CO₂-Reduktion im Gebäudebestand. Der Bund leistet zu diesem Zweck Zuschüsse zur Kreditverbilligung an die KfW. Die KfW-Kreditprogramme entfalten eine große Breitenwirkung bei der Instandsetzung, Modernisierung, energetischen Sanierung und Anpassung der Wohnungsbestände an die aktuellen Anforderungen des Klimaschutzes und der Wohnungsnachfrage. Damit wird auch aktive Stadterhaltung und Stadterneuerung betrieben. Besonders bedeutsam für die Stadtentwicklung waren die KfW-Wohnraummodernisierungsprogramme für die neuen Länder in den Jahren 1990 bis 2002 mit einem Kreditvolumen von insgesamt 43 Mrd. €. Seit dem Jahr 2003 besteht das bundesweite KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm 2003. Darüber hinaus gibt es die Förderangebote des KfW-CO₂-Minderungsprogramms, des KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramms, des Wohneigentumsprogramms und des Kommunalen Infrastrukturprogramms (siehe Ziff. 5.4.3). Das KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm ist seit dem Jahr 2003 dank zusätzlicher Mittel der ökologischen Steuerreform aufgestockt und auf die erfolgreiche Teilschulderlassung ergänzt worden.

Steuerliche Förderung nach §§ 7 h und 7 i EStG sowie § 10 f EStG (Denkmalschutz, Sanierungsgebiete, städtebauliche Entwicklungsbereiche)

Die erhöhten steuerlichen Absetzungen für (Wohn-)Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen (§ 7 h EStG), für Baudenkmale (§ 7 i EStG) sowie die Steuerbegünstigung für selbst genutzte Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebauli-

chen Entwicklungsbereichen haben einen direkten städtebaulichen Bezug. In den Jahren 1995 bis 2002 betragen die Steuermindereinnahmen hierfür gut 600 Mio. €, davon knapp 260 Mio. € beim Bund.

Mit den erhöhten Abschreibungssätzen sollen die oft besonders kostenintensiven Maßnahmen an den Gebäuden in der Gebietskulisse bzw. mit besonderem Wert als Baudenkmal begünstigt werden. Diese dienen sowohl wohnungspolitischen, als auch städtebaulichen Zielen. Davon profitieren insbesondere die Sanierungsgebiete und Quartiere mit einem hohen Anteil von Baudenkmalern in den Städten. Die erhöhten Absetzungen gelten bundesweit, wobei in den neuen Ländern diese alternativ zur Investitionszulage in Anspruch genommen werden können.

Wohnungspolitische Instrumente für die neuen Länder

Die Wohnungspolitischen- und städtebaulichen Instrumente in den neuen Ländern sind eng miteinander verzahnt und entfalten auf diese Weise erhebliche Synergiewirkungen. So dient das Programm Stadttumbau Ost, das die Aufwertung von Stadtquartieren unterstützt und die Förderung des Rückbaus von langfristig nicht mehr benötigten Wohnungen in einer Größenordnung von 350.000 Wohnungen vorsieht, sowohl wohnungspolitischen als auch städtebaulichen Zielen. Mit der Förderung des Rückbaus von Wohnungen sollen die städtischen Wohnungsmärkte stabilisiert und wieder funktionsfähig gemacht und mit den Aufwertungsmaßnahmen zukunftsfähige Stadtstrukturen geschaffen werden. Dabei sind die Rückbaumaßnahmen auch als Beitrag zur Aufwertung und die Aufwertungsmaßnahmen in Wohnungsbeständen auch als den Wohnungsmarkt und die Wohnungswirtschaft stabilisierende Maßnahmen anzusehen. Die Investitionszulage, die die Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen mit Schwerpunkt auf dem innerstädtischen Altbau unterstützt, trägt auf diese Weise nicht nur zur Revitalisierung der Innenstädte bei, sondern erleichtert auch insofern den Stadttumbau, als dass für die durch Rückbau freigesetzten Mieter intakte Zielwohnungen benötigt werden.

Die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz, nach der im Rahmen der Härtefallregelung nach § 6 a Altschuldenhilfegesetz in

ihrer Existenz gefährdeten Wohnungsunternehmen mit mehr als 15 % Leerstand eine Förderung in Höhe von bis zu 77 € je m² abzureißender Wohnfläche gewährt wird, ist eine wichtige Stütze des Stadtumbaus, da sie erhebliche Anreize zur zügigen Durchführung von Rückbaumaßnahmen setzt.

Zu den wohnungspolitischen Förderinstrumenten im Einzelnen:

Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz

Die Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz wurden 1991 eingeführt und galten modifiziert bis zum Auslaufen des Fördergebietsgesetzes Ende 1998. Begünstigt waren der Mietwohnungsneubau sowie Bestandsmaßnahmen an Mietwohngebäuden und an selbst genutztem Wohneigentum. Im Berichtszeitraum (ab 1995) entstanden hierdurch Steuermindereinnahmen von 4 Mrd. €, davon 1,6 Mrd. € beim Bund. Mit den Sonderabschreibungen wurde in kurzer Zeit ein sehr hohes Volumen an privatem Kapital für den Wohnungsneubau und den Wohnungsbestand mobilisiert. Allerdings waren mit den überwiegend an steuerlichen Gesichtspunkten orientierten Investitionsentscheidungen auch Fehlentwicklungen verbunden.

Investitionszulage

Als Anschlussregelung an die Sonderabschreibungen wurde ab 1999 die Förderung

auf Investitionszulagen umgestellt (Investitionszulagengesetz 1999). Die Investitionszulage stellt ein zentrales Förderinstrument für die Wohnungsbestandserneuerung in den neuen Ländern dar und löste in den Jahren bis 2002 Steuermindereinnahmen von rund 3,5 Mrd. €, davon 1,65 Mrd. € beim Bund aus. Diesen Beträgen sind allerdings die Steuer Mehreinnahmen in Folge der durch die Investitionszulage ausgelösten Investitionen gegenzurechnen. Mit der Neuregelung der Investitionszulage ab dem Jahr 2002 wurde diese mit den Zielsetzungen des Programms Stadtumbau Ost verzahnt. Seit dem 1.1.2002 erhalten Bestandsmaßnahmen an Mietwohngebäuden der Baujahre vor 1949 sowie an denkmalgeschützten Mietwohngebäuden der 50er Jahre innerhalb von Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten eine erhöhte Investitionszulage. Die Investitionszulagen für den Wohnungsbereich sind nach gegenwärtiger Rechtslage bis Ende 2004 befristet.

Altschuldenhilfe

Durch die zur Stabilisierung der Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern seit 1993 gewährte Altschuldenhilfe auf der Grundlage des Altschuldenhilfegesetzes (AHG) wurden die Wohnungsunternehmen um rund 14 Mrd. € und damit um rund die Hälfte ihrer aus DDR-Zeiten übernommenen Altschulden entlastet. Verbunden mit der Altschuldenhilfe war die Auflage an die Wohnungsunternehmen, 15 % ihrer Be-

Tabelle 6
Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zwischen 1995 und 2002 nach Ländern
(in Mio. Euro Ist-Ausgaben)

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	insgesamt	Anteil in %
Schleswig-Holstein	77,5	94,3	57,9	47,1	47,1	46,5	44,2	43,4	458,2	2,91
Hamburg	59,5	59,4	30,4	29,6	28,8	31,0	35,1	33,5	307,2	1,95
Niedersachsen	276,2	312,6	149,4	145,5	134,2	130,9	126,1	123,6	1.398,5	8,89
Bremen	23,5	25,9	18,6	16,3	12,4	14,0	16,2	20,0	146,9	0,93
Nordrhein-Westfalen	643,6	607,7	347,0	352,6	298,4	304,6	282,0	298,0	3.133,9	19,92
Hessen	239,6	242,5	204,3	119,5	110,3	107,2	89,1	100,6	1.213,3	7,71
Rheinland-Pfalz	124,5	131,0	78,3	70,6	62,6	65,0	66,1	66,4	664,5	4,22
Baden-Württemberg	365,9	377,4	201,7	200,5	193,4	198,9	197,1	209,1	1.944,1	12,36
Bayern	466,1	490,4	276,6	271,6	228,5	216,9	233,6	256,2	2.439,9	15,51
Saarland	43,3	49,7	30,2	25,6	26,6	26,7	27,4	17,2	246,7	1,57
Berlin	224,2	149,4	105,7	82,5	72,4	72,3	57,6	59,6	824,0	5,24
Brandenburg	96,9	83,6	57,5	59,6	51,5	54,2	53,7	54,3	511,4	3,25
Mecklenburg-Vorpommern	61,4	59,8	37,1	37,2	41,0	46,5	51,0	56,2	390,1	2,48
Sachsen	187,8	188,5	98,2	99,2	104,9	96,1	97,6	98,1	970,4	6,17
Sachsen-Anhalt	95,0	95,8	50,3	54,8	54,9	58,0	57,0	59,2	525,0	3,34
Thüringen	106,9	101,7	59,9	57,4	56,5	59,9	58,7	58,9	559,0	3,56
alte Länder	2.319,7	2.391,0	1.394,6	1.278,9	1.142,4	1.141,8	1.116,9	1.168,0	11.953,2	75,97
neue Länder inkl. Berlin	772,3	678,8	408,7	390,8	381,2	386,9	375,6	386,5	3.780,8	24,03
Insgesamt	3.091,9	3.069,8	1.803,3	1.669,7	1.523,6	1.528,7	1.492,5	1.554,5	15.734,0	416,2

Quelle: Datei „Raumwirksame Mittel“ des BBR

stände vorrangig an Mieter zu privatisieren. Diese Auflage konnte aufgrund der schwierigen Marktbedingungen zu drei Viertel erfüllt werden, wobei neben der direkten Privatisierung an Mieter auch miertnahe Privatisierungsformen wie die der Zwischenerwerberlösung zugelassen wurden. Die Stabilisierung der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern ist eine wichtige Voraussetzung für die Stadtentwicklung, da die Städte sowohl in der Wohnungsbestands- und Stadterneuerung, als auch im Stadtumbau auf leistungsfähige Partner in der Wohnungswirtschaft angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für die im Zuge der AHG-Novelle zum 1.1.2001 eingeführte Härtefallregelung (§ 6a AHG), die für existenzgefährdete Wohnungsunternehmen mit einem Leerstand von mindestens 15 % unter bestimmten weiteren Voraussetzungen eine zusätzliche Entlastung von Altschulden vorsieht. Diese Entlastung wird für abgerissene Wohnungen gewährt, die bis 2010 abgerissen werden. Sie ist damit

unmittelbar mit dem Rückbau von Wohnungen im Programm Stadtumbau Ost verknüpft. Mit dem Haushalt 2005 beabsichtigt der Bund die bisherigen Mittel um 200,6 Mio. € zu erhöhen. Für die bis zum Jahresende 2003 fristgerecht und vollständig gestellten Anträge stellt der Bund damit insgesamt 1,1 Mrd. € zur Altschuldentilgung zur Verfügung. Gegenwärtig finden kaum Rückbaumaßnahmen im Programm Stadtumbau Ost statt, die nicht zugleich eine Entlastung von den Altschulden im Zuge von § 6 a AHG erhalten.

4.2.3 Ökologische Steuerreform

Die Bundesregierung hat die Ökologische Steuerreform mit dem Ziel eingeführt, zum Energie sparen anzuregen und um Arbeitsplätze zu schaffen. Sie hat diese Ziele erfolgreich erreicht und damit auch dazu beigetragen, Anreize für weniger Fahrten mit dem motorisierten Individualverkehr sowie für mehr Fahrten mit dem Rad oder dem öffentlichen Verkehr zu geben. Sie hat damit auch dazu beigetragen, die Fahrleistung zu reduzieren und damit insgesamt zu einer Entlastung der Städte und des Verkehrs gesorgt. So ist in den vergangenen fünf Jahren erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik der CO₂-Ausstoß des Verkehrsbereichs um rund 10 % zurück gegangen.

4.2.4 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Zu den zentralen Herausforderungen der Städte zählt die Bewältigung des städtischen Verkehrsaufkommens. Individual- und öffentlicher Personennahverkehr müssen durch ein stadtverträgliches Verhältnis gekennzeichnet sein. Hierzu gehört sowohl der Ausbau eines stadt- und umweltverträglichen Straßennetzes als auch eines qualitativ hochwertigen Angebots im öffentlichen Personennahverkehr.

Die Bundesregierung sieht in einem leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) einen unverzichtbaren Beitrag zur Lösung der gegenwärtigen und zukünftigen Mobilitätsansprüche in Städten und Gemeinden. Durch die damit verbundene Sicherung der Mobilität werden insbesondere die Ballungsräume vom Individualverkehr entlastet. Ein gut funktionierender und preislich attraktiv gestalteter ÖPNV sichert zugleich die innerstädtische und regionale Mobilität unabhängig von den individuellen Einkommensverhältnissen. Dies ist ein wichtiger

Förderfähige Maßnahmen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

- Bau oder Ausbau von
 - a) verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen mit Ausnahme von Anlieger- und Erschließungsstraßen
 - b) besonderen Fahrspuren für Omnibusse
 - c) verkehrswichtigen Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz
 - d) verkehrswichtigen zwischenörtlichen Straßen in zurückgebliebenen Gebieten (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 des Raumordnungsgesetzes)
 - e) Straßen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahnstrecken
 - f) Verkehrsleitsystemen sowie von Umsteigeparkplätzen zur Verringerung des motorisierten Individualverkehrs
 - g) öffentlichen Verkehrsflächen für in Bebauungsplänen ausgewiesene Güterverkehrszentren einschließlich der in diesen Verkehrsflächen liegenden zugehörigen kommunalen Erschließungsanlagen nach den §§ 127 und 128 Baugesetzbuch in der Baulast von Gemeinden, Landkreisen oder kommunalen Zusammenschlüssen, die an Stelle von Gemeinden oder Landkreisen Träger der Baulast sind
- Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der
 - a) Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart
 - b) nichtbundeseigenen Eisenbahnen, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen, und auf besonderem Bahnkörper geführt werden
- Bau oder Ausbau von zentralen Omnibusbahnhöfen und Haltestelleneinrichtungen sowie von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen
- Beschleunigungsmaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme und technische Maßnahmen zur Steuerung von Richtsignalanlagen
- Kreuzungsmaßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz oder dem Bundeswasserstraßengesetz, soweit Gemeinden, Landkreise oder kommunale Zusammenschlüsse im Sinne der Nummer 1 als Baulastträger der kreuzenden Straße Kostenanteile zu tragen haben. In Ausnahmefällen gilt das gleiche für nicht bundeseigene Eisenbahnen als Baulastträger des kreuzenden Schienenweges
- Beschaffung von Standard-Linienomnibussen und Standard-Gelenk-omnibussen, soweit diese zum Erhalt und zur Verbesserung von Linienverkehren nach § 42 des Personenbeförderungsgesetzes erforderlich sind und überwiegend für diese Verkehre eingesetzt werden, von Schienenfahrzeugen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den Jahren 1992 bis 1995 auch die Modernisierung und Umrüstung vorhandener Straßenbahnfahrzeuge

Quelle: Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, BGBl I 1971, 239, zuletzt geändert durch Art. 23 G v. 29.12.2003 | 3076

Beitrag zur Chancengleichheit der Stadt, da hiermit der Zugang aller städtischen Bewohner zu öffentlichen Räumen und öffentlicher Infrastruktur in der Stadt oder Region ermöglicht wird. Insbesondere für sozial benachteiligte städtische Quartiere ist dies ein unverzichtbarer Bestandteil städtischer Lebensqualität und meist auch unabdingbare Voraussetzung für wirtschaftliches Erwerbsleben. Außerdem tragen Busse und Bahnen zur Entlastung der Umwelt und zur Reduzierung klimarelevanter Emissionen bei.

Einen hohen Stellenwert bei der Sicherung und Entwicklung eines stadtverträglichen Verkehrs besitzt dabei das „Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG)“ für die Kommunen. Es ist eine zentrale Grundlage für die Finanzierung (größerer) kommunaler Verkehrsprojekte. Ohne Fördermittel nach dem GVFG sind - bedingt durch die äußerst angespannte Haushaltslage der Kommunen und Verkehrsunternehmen - größere Investitionen häufig nicht finanzierbar und damit auch nicht realisierbar. Die Länder und Gemeinden können hierbei auf ein breites Maßnahmenpektrum zurückgreifen.

Entsprechend dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) ist ein Betrag von bis zu 1,7 Mrd. € des Mehraufkommens an Mineralölsteuer zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu verwenden. 80 % der Mittel verwalten die Länder in eigener Kompetenz. Der Gesetzgeber hat die Verantwortung für das Programm ganz auf die Länder übertragen. Programmkompetenz hat der Bund nur noch bei größeren Vorhaben des Öffentlichen Personennahverkehrs. Zwischen 1995 und 2002 hat die Bundesregierung den Ländern Finanzhilfen von 15,7 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Ein Viertel dieser Summe floss in die neuen Länder.

Die Beteiligungsquote des Bundes an den Fördermaßnahmen unterscheidet sich nach Investitionsgebiet. Bei Vorhaben zum Bau oder Ausbau von Verkehrswegen, deren Kosten über 51 Mio. € betragen und die in Verdichtungsräumen bzw. deren Randgebieten exponiert sind, liegt die Beteiligung bei 60 % der Investitionssumme. Bei sonstigen Fördervorhaben gilt eine Beteiligungsgrenze von maximal 75 % (West) bzw. in Ausnahmefällen 90 % (Ost).

4.2.5 Rechtliche Anpassung des Bundesreisekostengesetzes

Die Bundesregierung novelliert das Bundesreisekostengesetz, um u. a. mittels zunehmender Pauschalierung die Bürokratie zu entlasten und zugleich auch neue Anreize für eine umweltverträgliche Mobilität insbesondere auf Dienstreisen zu setzen. Daher erfahren umweltverträgliche Verkehrsmittel wie Fahrrad und öffentlicher Verkehr eine besondere Bedeutung, was sich in einer entsprechenden auch finanziellen Anerkennung ausdrückt.

4.2.6 Weitere Förderinstrumente für strukturschwache Städte

Die Bundesregierung hat auf die Entwicklung strukturschwacher Städte stets einen besonderen Förderschwerpunkt gelegt. Zu nennen ist vor allem das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost sowie die Förderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Ferner hat die Bundesregierung mit dem KfW-Infrastrukturprogramm wichtige Hilfestellungen bei der Anpassung und Erneuerung städtischer Infrastruktureinrichtungen gegeben. Insbesondere vom KfW-Infrastrukturprogramm gehen positive Impulse auf die städtische Umwelt aus.

Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost

Mit der Einheit Deutschlands bedurften in erster Linie die Städte der neuen Länder einer besonderen Unterstützung, um auf der einen Seite den städtebaulichen Qualitätsstandard der alten Länder zu erreichen und auf der anderen Seite den Nachholbedarf in der kommunalen Infrastrukturausstattung anzugehen. Mit dem Inkrafttreten des Solidarpakts I im Jahre 1995 hat die Bundesregierung mit dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost dem investiven Nachholbedarf und damit auch den besonderen stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen in Ostdeutschland Rechnung getragen. Mit jährlich rund 3,4 Mrd. € als Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden nach Art. 104a Abs. 4 GG hat die Bundesregierung erheblich zur Verbesserung der Situation der ostdeutschen Länder und Städte beigetragen. Die Finanzhilfen des Bundes betragen 90 % der öffentlichen Finanzierung, wobei die Länder von diesem hohen Kofinanzierungsanteil nach unten hin abweichen konnten.

Die Bundesregierung hat mit diesem Finanzhilfeeinstrument ein Angebot zur integrierten Stadtentwicklung unterbreitet, mit dem die Länder neben der Städtebauförderung, dem sozialen Wohnungsbau sowie dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zusätzliche Prioritäten in der Stadtentwicklungspolitik entwickeln und bedienen konnten. Allein zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen nach Förderschwerpunkt 3 haben die neuen Länder in den Jahren 1995 bis 2001 insgesamt rd. 2,5 Mrd. € eingesetzt. Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus nach Förderschwerpunkt 2 schlugen im gleichen Zeitraum mit rd. 3,6 Mrd. € zu Buche. Diese Angaben können jedoch nur als grobe Anhaltspunkte dienen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Länder in der Zuordnung nach Förderschwerpunkten unterschiedliche Vorgehensweisen zugrunde gelegt haben.

Als Ergebnis der Verhandlungen zum Solidarität II ist die Förderung nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost Ende 2001 ausgelaufen. Ab dem Jahre 2002 erhalten die neuen Länder diese Mittel als ungebundene Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 GG. Mit dem Solidarität II erhalten die ostdeutschen Länder vom Bund im Zeitraum 2005 bis 2019 erhebliche Sonderleistungen, die den derzeitigen Solidarität I abschließend fortführen. Hinsichtlich der Infrastrukturfinanzierung hat sich die Bundesregierung mit dem Solidarität II somit weiterhin zur Mitfinanzierung verpflichtet.

Insbesondere damit die teilungsbedingten Sonderlasten der ostdeutschen Länder und Kommunen aus dem starken infrastrukturalen

Nachholbedarf abgebaut werden können, stellt der Bund bis 2019 insgesamt mehr als 100 Mrd. € als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung. Die Höhe der Mittel knüpft im Jahr 2005 an das Niveau des Jahres 2004 an und wird ab dem Jahr 2006 degressiv abgeschmolzen. Im Jahr 2019 laufen sie mit einer letzten Rate von rd. 2,1 Mrd. € aus. Darüber hinaus fördert der Bund Ostdeutschland im Zeitraum 2005 bis 2019 mit – als Zielgröße – weiteren 51 Mrd. € durch überproportionale Leistungen aus dem Bundeshaushalt.

*Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe
„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*

Primäre Zielsetzung der Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GA) ist es, dass strukturschwache Regionen (vgl. Karte 7) mit ihren Städten durch Ausgleich ihrer Standortnachteile Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung halten können und regionale Entwicklungsunterschiede abgebaut werden. Das regionale Entwicklungspotenzial ist in der Regel in den Städten konzentriert. Seine Mobilisierung kann Wachstumsimpulse geben, die ihrerseits zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Einkommensverbesserung führen. Sie setzt hier in mehrfacher Hinsicht an:

- Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft werden unter bestimmten Voraussetzungen Neugründungen, Erweiterungsinvestitionen, Rationalisierungs- und Umstellungsinvestitionen gefördert. Auch Investitionen im Zusammenhang mit Betriebsverlagerungen können grundsätzlich gefördert werden.
- Im Rahmen der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastrukturausstattung sind u.a. Technologiezentren, überbetriebliche berufliche Ausbildungsstätten sowie die Wiederherstellung von Industriebrachen zu funktionsfähigen Gewerbegebieten förderfähig. Dadurch werden Städte in strukturschwachen Regionen attraktiver für potenzielle Investoren.
- Abgesehen von Standorten, die sich durch eine industrielle Monokultur auszeichnen, sind Städte in strukturschwachen Regionen oft durch eine Vielzahl kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) geprägt, für die die Gemeinschaftsaufgabe spezielle Fördermöglichkeiten bietet. Die Öffnung der Gemeinschaftsaufgabe für die Förderung kleiner

Fördermaßnahmen im Rahmen des Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur, insbesondere in folgenden Bereichen:
 - a) für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame Umweltschutzmaßnahmen
 - b) Energieversorgung
 - c) Trinkwasserversorgung
 - d) Verkehr
 - e) Erschließung und Sanierung von Industrie- und Gewerbeflächen
 - f) Fremdenverkehr
2. Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere zur Modernisierung und Instandsetzung, einschließlich des Studentenwohnraumbaus
3. Maßnahmen zur Förderung des Städtebaus, insbesondere zur Stadt- und Dorferneuerung, einschließlich Erhaltung und Erneuerung historischer Stadtkerne
4. Maßnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung im beruflichen Bereich unter Einschluss der Hochschulen und Fachhochschulen
5. Maßnahmen zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung
6. für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame Maßnahmen zur Förderung kommunaler Investitionen, soweit sie nicht bereits von den Fördermaßnahmen nach den Nummern 1 bis 5 umfasst werden, insbesondere Investitionen zum Aufbau und zur Erneuerung von sozialen Einrichtungen

Tabelle 7
Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost zwischen 1995 und 2002 nach Ländern (in Mio. Euro)

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹⁾	Insgesamt	Anteil in %
Berlin	642	642	642	642	642	642	642	0	4.492	19,02
Brandenburg	479	479	479	479	479	479	479	0	3.350	14,18
Mecklenburg-Vorpommern	356	356	356	356	356	356	356	0	2.495	10,56
Sachsen	882	882	882	882	882	882	882	0	6.174	26,14
Sachsen-Anhalt	532	532	532	532	532	532	532	0	3.726	15,77
Thüringen	484	484	484	484	484	484	484	0	3.386	14,33
neue Länder inkl. Berlin	3.375	3.375	3.375	3.375	3.375	3.375	3.375	0	23.622	100,00

¹⁾ ab 2002 Bestandteil von Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: Datei „Raumwirksame Mittel“ des BBR

Tabelle 8
Zuschüsse des Bundes im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zwischen 1995 und 2002 nach Ländern (in Mio. Euro)

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	insgesamt	Anteil in %
Schleswig-Holstein	18	18	15	12	12	13	14	14	116	1,00
Hamburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Niedersachsen	32	37	61	61	40	31	42	40	344	2,96
Bremen	6	2	5	5	3	4	6	6	37	0,32
Nordrhein-Westfalen	97	70	61	61	44	38	44	39	455	3,91
Hessen	3	4	5	5	4	9	11	10	51	0,44
Rheinland-Pfalz	11	11	13	13	8	6	7	7	77	0,66
Baden-Württemberg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Bayern	18	22	19	19	14	11	11	10	124	1,07
Saarland	21	17	13	13	8	6	8	7	93	0,80
Berlin	153	156	127	127	117	117	90	54	941	8,09
Brandenburg	331	261	175	175	224	174	152	138	1.629	14,01
Mecklenburg-Vorpommern	127	113	162	162	167	146	130	107	1.114	9,58
Sachsen	558	603	462	462	351	306	268	262	3.272	28,14
Sachsen-Anhalt	237	194	280	280	213	221	177	147	1.749	15,04
Thüringen	180	250	256	256	219	192	167	108	1.627	13,99
alte Länder	205	182	191	188	134	120	143	133	1.297	11,15
neue Länder inkl. Berlin	1.586	1.578	1.461	1.461	1.292	1.156	982	815	10.331	88,85
Insgesamt	1.792	1.760	1.652	1.649	1.426	1.276	1.125	948	11.628	100,00

Quelle: Datei „Raumwirksame Mittel“ des BBR

und mittlerer Unternehmen stellt einen wichtigen Beitrag für die Stadtentwicklung dar, da ein diversifiziertes und innovatives Produkt- und Dienstleistungsangebot in den Städten oft gerade durch Unternehmen dieser Betriebsgrößen erbracht wird.

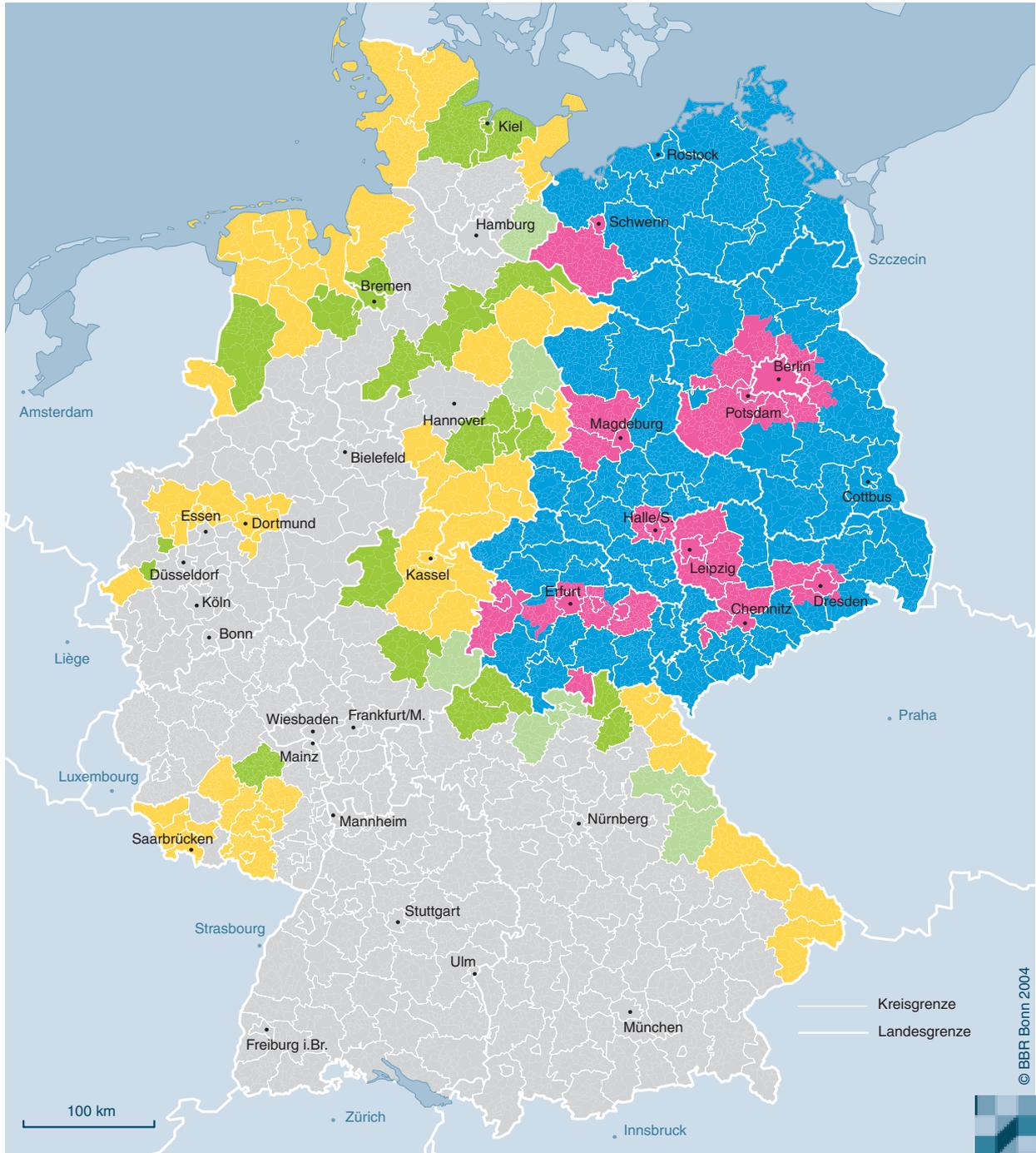
Von daher stellt die Gemeinschaftsaufgabe ein wichtiges Instrument der Stadtentwicklung dar, da hier die unternehmerische Basis gestärkt wird und gleichzeitig die Städte und Gemeinden eine finanzielle Unterstützung bei der Wiedernutzung brach gefallener Flächen erhalten. Gleichzeitig ist bei einer Fortschreibung oder Umgestaltung darauf zu achten, dass auch das Ziel der Verminderung der Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr einzu beziehen ist. Zwischen 1995 und 2002 hat

sich der Bund mit Zuschüssen an Maßnahmen in den Ländern mit fast 12 Mrd. € beteiligt. Rund ein Drittel dieser Summe wurde zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur eingesetzt. Eindeutiger regionaler Schwerpunkt waren und sind die neuen Länder mit rund 90 %.

KfW-Infrastrukturprogramm

Nach Ausschöpfung der Mittel aus dem Bundeshaushalt für das 1988 aufgelegte KfW-Gemeindekreditprogramm West bzw. das 1990 aufgelegte KfW-Kommunalkreditprogramm für die neuen Länder hat die KfW ein Infrastrukturprogramm als Eigenmittelprogramm weitergeführt. Im März 1997 wurden im Rahmen des Konzeptes der Bundesregierung zur „Verstetigung beschäftigungsfördernder Investitionen“ für

Karte 7
GRW-Fördergebiete



**Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe
"Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"**
in gemeinschaftlicher Abgrenzung

- A - Fördergebiete
- B - Fördergebiete
- C - Fördergebiete
- D - Fördergebiete
- E - Fördergebiete
- keine Förderung

Datenbasis: 33. Rahmenplan der GRW (2004 - 2007),
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
Gemeinden, Stand 31.12.2001

das KfW-Infrastrukturprogramm Haushaltsmittel für eine Zinsverbilligung zur Verfügung gestellt. Nach Programmende ist das Infrastrukturprogramm weiter als Eigenmittelprogramm geführt worden.

Im April 2003 wurde zur Konjunkturbelebung im Rahmen des Infrastrukturprogramms der Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ gestartet. Das Programm richtete sich insbesondere an die Kommunen und deren Eigenesellschaften. Mit dem Programm wurde eine zinsgünstige, langfristige Finanzierung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen im gesamten Bundesgebiet ermöglicht. Die Fördermöglichkeiten reichten von Investitionen in die Wasser- und Abwasserentsorgung sowie abfallwirtschaftlicher Projekte über die kommunale Verkehrsinfrastruktur und allgemeine Verwaltung (z. B. E-Government) bis hin zu Maßnahmen an der sozialen Infrastruktur, wie z. B. Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser.

Durch Bundeszuschüsse von insgesamt rd. 480 Mio. € wurde der Zinssatz für den Investor in den ersten drei Jahren der Laufzeit besonders günstig gestaltet. Ursprünglich war ein Darlehensvolumen von rd. 7 Mrd. € vorgesehen. Davon standen für Investitionen in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ rd. 1 Mrd. € mit noch stärker verbilligten Zinsen zur Verfügung.

Dieser Sonderplafonds von rd. 1 Mrd. € war bereits Ende November 2003 ausgeschöpft und wurde um 1 weitere Mrd. € auf dann insgesamt 2 Mrd. € erhöht. Das gesamte Programmvolumen reduzierte sich damit aufgrund der höheren Zinsverbilligung der Sondertranche von rd. 7 Mrd. € auf ca. 6,5 Mrd. €.

Nach Ausschöpfung des Kreditrahmens von rd. 6,5 Mrd. € wurde das KfW-Infrastrukturprogramm Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ Ende September 2004 geschlossen. Seit Programmstart am 22. April 2003 wurden rd. 4.100 Kreditzusagen erteilt. In den alten Ländern wurden fast 5,3 Mrd. € zugesagt, während in den neuen Ländern mit rd. 1,2 Mrd. € gut 18 % des Gesamtkreditvolumens investiert wurden. Dies entspricht in etwa ihrem Anteil an der gesamtdeutschen Bevölkerung. Allerdings erhielten die neuen Länder aus der Sondertranche mit besonders hoher Zinsverbilligung mit rd. 958 Mio. € fast die Hälfte der

Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Förderschwerpunkt der Gemeinschaftsaufgabe ist die Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit, um Einkommen und Beschäftigung in den Problemregionen zu erhöhen. Dazu gibt die Gemeinschaftsaufgabe direkte Zuschüsse zu den Investitionskosten privater Unternehmen und zu kommunalen wirtschaftsnahen Infrastrukturprojekten. Infrastrukturförderung und Investitionskostenzuschüsse für die gewerbliche Wirtschaft sind ein komplexes Förderangebot für strukturschwache Regionen. Die Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik sind einmalige Beihilfen für Investitionsvorhaben in Betriebsstätten, die sich längerfristig auch ohne weitere Förderung durch den Staat am Markt behaupten müssen. Die Gemeinschaftsaufgabe beteiligt sich weiterhin an Länderprogrammen zur Förderung nicht-investiver Unternehmensaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen, die deren Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken.

Förderfähige Maßnahmen im Rahmen des KfW-Infrastrukturprogramms

Gefördert werden u.a. Investitionen in

- die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
- abfallwirtschaftliche Projekte
- die Stadt- und Dorferneuerung
- infrastrukturelle Maßnahmen im Rahmen der Baulanderschließung, einschließlich Aufwendungen für Grunderwerb, die dauerhaft von der Kommune zu tragen sind (z.B. öffentliche Wege)
- kommunale Verkehrsinfrastruktur einschließlich Öffentlicher Personennahverkehr;
- Maßnahmen zur Energieeinsparung und Umstellung auf umweltfreundliche Energieträger sowie Sanierung bestehender Fernwärmenetze
- in die soziale Infrastruktur (Krankenhäuser, Altenpflegeeinrichtungen, Kindergärten, Schulen usw.)

zur Verfügung gestellten 2 Mrd. €. Mit den zugesagten Krediten konnte ein Investitionsvolumen von rd. 18,5 Mrd. € gefördert werden. Damit wurden 250.000 Arbeitsplätze gesichert.

Der Schwerpunkt der Förderung lag mit über 1,6 Mrd. € bei Investitionen im Bereich der sozialen Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Sporteinrichtungen).

Das KfW-Infrastrukturprogramm läuft als Eigenmittelprogramm der KfW – ohne Bundeszuschüsse – weiter.

KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

Die Bundesregierung hat aus den eingesparten Zinsausgaben durch die UMTS-Lizenzvergabeerlöse im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP) zwischen 2001 und 2005 200 Mio. € p.a. zur energetischen Altbausanierung zur Verfügung gestellt. Daraus werden Zinsvergünstigungen für Kredite gezahlt. Es ist seit dem Jahr 2003 dank zusätzlicher Mittel der Ökologischen Steuerreform aufgestockt und auf die erfolgreiche Teilschuldenregelung ergänzt worden.

Tabelle 9
Zugesagte Kredite im Rahmen des KfW-Infrastrukturprogramms zwischen 1995 und 2002 nach Ländern (in Mio. Euro)

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	insgesamt	Anteil in %
Schleswig-Holstein	0	27	87	94	63	22	56	36	384	1,95
Hamburg	0	67	130	232	304	368	442	295	1.839	9,34
Niedersachsen	0	178	228	181	297	185	200	185	1.454	7,39
Bremen	0	71	83	75	69	63	96	27	484	2,46
Nordrhein-Westfalen	0	365	650	649	531	444	498	564	3.701	18,80
Hessen	0	118	164	212	123	75	53	101	846	4,30
Rheinland-Pfalz	0	63	101	44	91	63	74	79	516	2,62
Baden-Württemberg	0	350	366	334	261	204	170	236	1.921	9,76
Bayern	0	341	517	386	396	318	349	404	2.712	13,77
Saarland	0	13	14	19	22	13	7	10	98	0,50
Berlin	148	0	490	379	410	347	280	312	2.367	12,02
Brandenburg	37	49	47	58	84	77	58	47	457	2,32
Mecklenburg-Vorpommern	25	7	52	88	107	115	91	67	553	2,81
Sachsen	46	141	195	186	225	190	135	136	1.254	6,37
Sachsen-Anhalt	32	51	110	119	126	80	88	91	696	3,54
Thüringen	35	19	35	77	94	31	63	51	404	2,05
alte Länder	0	1.593	2.340	2.227	2.157	1.756	1.945	1.937	13.955	70,89
neue Länder inkl. Berlin	323	268	929	907	1.046	840	715	704	5.732	29,11
insgesamt	323	1.861	3.269	3.133	3.203	2.595	2.660	2.642	19.687	100,00

Quelle: Datei „Raumwirksame Mittel“ des BBR

Tabelle 10
KfW-Infrastrukturprogramm Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ – Kreditvolumen für den Förderschwerpunkt Stadt- und Dorferneuerung im Zeitraum vom 01.04.2003 bis 30.04.2004

Land	Insgesamt		davon			
			kein Gebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“		Gebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	
	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %
Schleswig-Holstein	3	0,64	1	0,35	2	1,39
Hamburg	40	7,44	40	10,30	0	0,00
Niedersachsen	27	5,03	9	2,30	18	12,11
Bremen	9	1,72	0	0,00	9	6,20
Nordrhein-Westfalen	114	21,12	77	19,74	37	24,70
Hessen	55	10,08	48	12,36	6	4,16
Rheinland-Pfalz	14	2,68	11	2,73	4	2,56
Baden-Württemberg	77	14,28	77	19,77	0	0,00
Bayern	137	25,30	124	31,66	13	8,76
Saarland	4	0,67	1	0,33	2	1,56
Berlin	33	6,04	2	0,46	31	20,56
Brandenburg	3	0,64	0	0,00	3	2,32
Mecklenburg-Vorpommern	2	0,36	0	0,00	2	1,29
Sachsen	12	2,17	0	0,00	12	7,80
Sachsen-Anhalt	6	1,15	0	0,00	6	4,13
Thüringen	4	0,68	0	0,00	4	2,46
alte Länder	481	88,96	389	99,54	92	61,44
neue Länder inkl. Berlin	60	11,04	2	0,46	58	38,56
insgesamt	541	100,00	391	100,00	150	100,00

Quelle: Datei „Raumwirksame Mittel“ des BBR, Differenzen durch Runden

4.3 Informatrische Instrumente

4.3.1 Praxisorientierte Forschung

Der Bundesgesetzgeber benötigt Hinweise darauf, wie die von ihm verfassten gesetzlichen Rahmen in der Praxis umgesetzt werden. Zudem interessiert, wo angesichts veränderter Anforderungen an die Städtebaupolitik Anpassungsbedarf erkennbar wird, die vorhandenen Gesetze weiter zu entwickeln. Die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durchgeführte Stadtforschung konzentriert sich auf solche Themen, die im Zusammenhang stehen mit dem Einsatz des städtebaulichen Instrumentariums. Die städtebauliche Forschung versteht sich als wissenschaftliche Politikberatung mit zwei speziellen Ausrichtungen.

Zum einen werden analytische Daten über die Entwicklung der Städte und Gemeinden so aufbereitet, dass sie als Grundlage für politische Entscheidungen genutzt werden können. Ergänzend zu dieser systematischen Darstellung und datengestützten Auswertung der realen Entwicklung wird der Umgang mit dem städtebaulichen Instrumentarium in der kommunalen Praxis in Form von Fallstudien und Modellvorhaben untersucht. Aus der Untersuchung der städtebaulichen Praxis und der Dokumentation guter Beispiele werden Impulse und Handreichungen abgeleitet, das vom Bund entwickelte Instrumentarium gewinnbringend für eine zukunftsfähige städtebauliche Entwicklung anzuwenden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen verfügt über städtebaulich relevante Forschungsprogramme. In der Ressortforschung im engeren Sinne steht die Rechtstatsachenforschung im Mittelpunkt. Hier geht es um die juristische Würdigung einzelner Gesetze und Paragraphen. Das Bundesprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) hat zum Ziel, den praktischen Einsatz des städte- und wohnungsbaulichen Instrumentariums zu ausgewählten städtebaulichen Handlungsfeldern zu untersuchen.

Typisch für dieses Programm ist die enge Kooperation mit den kommunalen Akteuren und die Unterstützung durch die Bundesländer. Die geförderten Modellvorhaben verstehen sich als „Lernwerkstätten“ für städtebauliche Herausforderungen.

Themenbezogene Fragestellungen definieren das Bundesinteresse und sind zugleich Suchraster für Modellvorhaben. In diesen „städtebaulichen Labors“ erfolgt eine Anwendung und Überprüfung des städtebaulichen Instrumentariums im Maßstab 1:1. Charakteristisch für die ExWoSt-Forschungsfelder ist die Moderation des Erfahrungsaustausches in Form von Projektwerkstätten. Hierdurch wird deutlich, dass es im ExWoSt wesentlich um Verfahren und deren optimierte Anwendung geht. Zentral geht es um innovative Beiträge des Städtebaus für eine nachhaltige Entwicklung.

Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus konnte durch die enge Kooperation mit kommunalen Akteuren ein großer Erfahrungsschatz gewonnen werden. In den letzten Jahren wurde deshalb die Dokumentation guter Beispiele intensiviert. Neben zahlreichen Veröffentlichungen erfreut sich die Internetplattform „Werkstattpraxis – innovative Projekte im Städtebau“ einer großen Nachfrage. Die aufbereiteten „guten Beispiele“ dienen als Vorbild zur Nachahmung. Sie sind ein Angebot des Bundes für interessierte kommunale Entscheidungsträger und Verfahrensbeteiligte, von den ausgewerteten Erfahrungen zu profitieren. Im Sinne „aus der Praxis für die Praxis“ gibt der Bund durch seine anwendungsbezogene Forschung allen Interessierten und Beteiligten problem-lösungsorientierte Hilfestellungen für die kommunale Praxis. Dies erfolgt durch Expertengespräche, fachöffentliche Großveranstaltungen und diverse Publikationen.

Im Programm „Aufbau Ost“ werden zu verschiedenen politisch aktuellen Themen Untersuchungen durchgeführt. Dadurch sollen die Treffsicherheit öffentlicher Förderung verbessert und durch Dokumentation von Fortschritten nachhaltige Impulse für weitere Entwicklungen gegeben werden. Es liegt im zentralen Bundesinteresse, die Wirksamkeit der Rahmensetzung des Bundes zu erhöhen und den erfolgreichen Einsatz der städtebaulichen Instrumente zu verbessern. Die angewandte Städtebauforschung trägt wesentlich dazu bei, die knapper werdenden öffentlichen Mittel und privaten Investitionen ressourcenbewusst und zukunftsfähig einzusetzen.

4.3.2 Kommunikation und Initiativen

Die moderne Gesellschaft ist eine Kommunikationsgesellschaft. Der Wettbewerb der verschiedensten Themen und deren wachsende Sachkomplexität verlangt neben Gesetzgebungs- und Fördermaßnahmen auch besondere Initiativen zur Vermittlung und Akzeptanzbildung. Gerade in einem Querschnittsbereich wie dem Städtebau, in dem viele Ebenen und Akteure zur Lösung der Aufgaben zusammen wirken, sowie vor dem Hintergrund fortschreitender Privatisierung und Deregulierung, ist es von besonderer Bedeutung, zu einem breiten Grundkonsens über gemeinsame (Qualitäts-)Ziele beizutragen und Orientierung zu geben. Ein wichtiger Baustein dieser Qualitätsoffensiven sind:

Die Initiative city 21

Um die herausgehobene Rolle des innerstädtischen Standortes zu sichern, müssen ständig neue Anstrengungen unternommen werden, um die Rolle der deutschen Städte als Orte sozialer und kultureller Integration, als Quelle ökonomischen Wohlstandes und nachhaltigen, umweltgerechten Wachstums vor allem aber als Basis die Demokratie zu stärken und wieder herzustellen. Um die Stadt als Ort vielfältiger Austauschbeziehungen und als alltäglicher Lebensraum für eine weiterhin wachsende Zahl von Stadtbewohnern zukunftsfähig zu erhalten, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Jahre 2002 gemeinsam mit Ländern, Gemeinden und Verbänden die „Initiative City 21“ gestartet, deren gemeinsame Qualitätsziele auf den verschiedenen Ebenen kontinuierlich umgesetzt werden.

Die Initiative kostengünstig qualitätsbewusst Bauen

Das Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen hat im Herbst 2001 gemeinsam mit den Tarifvertragsparteien im Bauhauptgewerbe, wichtigen Verbänden aus der Bau- und Wohnungswirtschaft, den berufsständischen Organisationen der Architekten und Beratenden Ingenieure, den Baufinanzierern und den Verbraucherzentralen die „Initiative kostengünstig qualitätsbewusst Bauen“ gestartet.

Mittlerweile sind der Initiative 24 Partnerverbände beigetreten, ein beachtlicher Erfolg. Ziel der Kooperationspartner ist es,

dem umweltgerechten, innovativen und bezahlbaren Bauen neue Impulse zu geben. Bauen beschränkt sich nicht nur auf den Neubau von Wohneigentum, sondern bezieht auch den Gebäudebestand mit ein. Im Rahmen der Initiative kommen alle wichtigen Kostenfaktoren auf den Prüfstand. Insbesondere wird dem Abbau unnötiger, kostentreibender, bürokratischer und investitionshemmender Regelungen eine hohe Bedeutung beigemessen.

Die Initiative Architektur und Baukultur

Die Initiative Architektur und Baukultur wurde im Zusammenwirken mit Ländern, Kommunen und Verbänden angestoßen, um den öffentlichen Dialog über Maßstäbe der Baukultur in Deutschland zu führen und das Bewusstsein für den Wert unserer gebauten Umwelt u.a. durch das Herausstellen entsprechender Leistungen zu stärken. Neben den Fragen der Bauwerksarchitektur stehen hier die Fragen der städtebaulichen Qualität und der Planungskultur im Mittelpunkt. Baukultur im Städtebau ist nichts grundsätzlich Neues. Der Bund hat mit seiner Initiative versucht, den Begriff als Katalysator für Innovationen einzusetzen, für einen neuen Blick auf stadtplanerische Verfahren und ihre städtebauliche Umsetzung. Unter den veränderten Rahmenbedingungen mit hoher Aufgabenkomplexität, neuen Akteuren und Kapazitätsabbau im öffentlichen Bereich kann ein solches querschnittsorientiertes Leitmotiv eine wichtige Motivations- und vor allem Orientierungsfunktion in den gesellschaftlichen Debatten und den lokalen Entscheidungsprozessen übernehmen. Im einzelnen wird auf den von der Bundesregierung dazu vorgelegten Baukulturbericht verwiesen (BT-Drs. 14/8966), den der Deutsche Bundestag beraten und einstimmig unterstützt hat (BT-Drs. 15/1092 i. Verb. m. BT-Drs. 15/1683), so insbesondere auch das Projekt einer Bundesstiftung Baukultur als einer neuen bundesweiten Kommunikationsplattform für den Qualitätsdialog und die Außendarstellung der Baukultur in Deutschland.

Die Bundesregierung wird entsprechend der Aufforderung des Deutschen Bundestages noch in dieser Legislaturperiode einen weiteren Baukulturbericht vorlegen und zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen berichten.

Die Initiative Gender Mainstreaming im Städtebau und Wohnungsbau

Gender Mainstreaming ist ein erklärtes Ziel der Bundesregierung und seit 2000 Bestandteil der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Gender Mainstreaming will die Perspektive der Gleichstellung der Geschlechter in alle Politikbereiche integrieren, so auch in den Politikbereich Städtebau. Angestrebt wird, die Stadt zu einem für Frauen und Männer gleichermaßen attraktiven Lebensraum zu machen, der gleiche Entwicklungsperspektiven für beide Geschlechter ermöglicht. Hierzu gehören etwa die unterschiedliche Nutzung öffentlicher und privater Räume durch Frauen und Männer. Gender Mainstreaming steht aber auch für einen qualitativ hochwertigen Städtebau: Durch konzeptionelle Klarheit, durch einen umfassenden Abgleich der Interessen, durch bessere Verfahren der Nutzerinnen- und Nutzerbeteiligung kann ein Qualitätsgewinn für die Stadtentwicklung erzielt werden.

Im ExWoSt-Modellvorhaben „Gender Mainstreaming im Städtebau“ wird gefragt, wie Gender Mainstreaming in der Städtebaupolitik konkret seinen Niederschlag finden kann und wie die Gleichstellungsperspektive in die städtebaulichen Planungen und Umsetzungen vor Ort in den Kommunen aktiv und sichtbar einbezogen werden kann. Das Modellvorhaben besteht aus drei Bausteinen:

- Eine Dokumentation „Guter Beispiele“ soll aufzeigen, wie Gender Mainstreaming bereits erfolgreich in der städtebaulichen Praxis umgesetzt wurde.
- Zudem wird untersucht, inwieweit das EU-Programm URBAN II, in dem explizit Gender-Ziele formuliert sind, entsprechende Wirkungen zeigt und ob darüber hinaus Ausstrahleffekte auf andere städtebauliche Programme erkennbar sind.
- Daneben erfolgt die Erarbeitung von übertragbaren Verfahrensschritten zur systematischen Steuerung von Stadtentwicklung, -planung und Städtebau unter Gender-Aspekten in ausgewählten Modellkommunen (Dessau, Pulheim, Bremen).

4.4 Vertretung deutscher städtebaulicher Interessen in Europa

Im zusammenwachsenden Europa gewinnen die Städte und Stadtregionen sowohl hinsichtlich der ökonomischen Entwicklung der Europäischen Union als auch in ihrem institutionellen Verhältnis zu den Nationalstaaten eine immer größere Bedeutung. In der EU wird deshalb zunehmend funktional in Stadtregionen gedacht und – im Hinblick auf Planung und Strukturförderpolitik – auch gehandelt. Im „Europa der Regionen“ wird der Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern aufgrund ihres Entwicklungspotenzials immer mehr auch zwischen den Stadtregionen ausgetragen. Bei diesem Prozess des wachsenden Wettbewerbs zwischen den Stadtregionen kommt es darauf an, die Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung so zu entwickeln, dass sich die Städte im europäischen Kontext behaupten können. Viele Städte in Europa haben die gleichen Probleme: Sie reichen von

- Arbeitslosigkeit, Zunahme einkommensschwacher Haushalte und steigenden Kriminalitätsraten über Luft- und Wasserverschmutzung, Lärmbelästigung und
- Abfallproblemen bis zum Funktionsverlust der Innenstädte sowie Flächenwachstum der Städte und Mangel an koordinierter Planung in funktionalen Stadtregionen.

Um Lösungsansätze dafür zu finden, wurden Initiativen eingeleitet und Konzepte entwickelt, die alle das Ziel haben, dem Potenzial der städtischen Gebiete sowie den Herausforderungen, mit welchen diese konfrontiert sind, verstärkt Rechnung zu tragen. Das sind

- **die Urban Exchange Initiative**, die vom informellen Raumordnungsministerrat 1997 eingeleitet wurde. Durch die Initiative können die Mitgliedstaaten nicht nur die praktischen Erfahrungen zusammenfassen, die auf einer breiten Palette von Fallstudien basieren, sondern auch einige wichtige Grundsätze für Lösungsansätze bei einer Vielzahl stadtrelevanter Themen vereinbaren;
- **die Stadtentwicklung im Europäischen Raumentwicklungskonzept**, das 1999 von den für die Raumordnung zuständigen Ministern der EU verabschiedet wurde. Es fordert die Förderung umfassender Stadtentwicklungskonzepte, die

auf soziale und funktionale Diversität abzielen, vor allem im Hinblick auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Umnutzung bebauter Flächen sowie die Förderung des intelligenten Managements des Ökosystems Stadt und die Förderung einer besseren Erreichbarkeit in Ballungsräumen durch adäquate Standortpolitik und Flächennutzungsplanung;

- **die Initiative der EU KOM zur nachhaltigen Stadtentwicklung.** In ihrer Mitteilung „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ aus dem Jahr 1999 erkennt die Kommission an, dass viele Politikfelder der EU für städtische Gebiete von großer Bedeutung sind. Es ist ihr Anliegen sicherzustellen, dass die Politik der Gemeinschaft die Belange der Städte stärker berücksichtigt;
- **die „Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt“** aus dem Jahr 2004 zur Förderung eines integrierten, unterschiedliche gemeinschaftliche Politikbereiche umfassenden Konzepts und Hebung der Qualität der städtischen Umwelt.

Die Bundesregierung begrüßt die Maßnahmen der Europäischen Union und auch die auf mitgliederschaftlicher Basis bewirkten Initiativen, weil sie das breite Interesse an Kooperation zwischen den Städten und Regionen der EU zur Entwicklung gemeinsamer Projekte, als Erfahrungsaustausch und zur Begünstigung des Austauschs guter Praktiken fördern. Diese Austauschbeziehungen liegen im Kern des Begriffs des gemeinschaftlichen Mehrwertes. Es ist das Interesse Deutschlands, diesen Ansatz mit den neuen territorialen Fragen der erweiterten Union zu verknüpfen. Denn schon heute ist es möglich, das Beispiel der europäischen Städte zu verwenden, um die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu illustrieren, wodurch der Mehrwert dieser Politik unterstrichen wird.

Eine stärker zugunsten der Städte ausgerichtete Politik darf sich jedoch nicht in einer Erweiterung der Kompetenzbereiche der EU ausdrücken. Es ist darauf zu achten, dass die Zuständigkeit für die Stadtpolitik bei den Mitgliedstaaten verbleibt und sich die EU-Städteförderung auf Maßnahmen und Fragestellungen beschränkt, die einen echten europäischen Mehrwert für die Mitgliedstaaten und für die EU haben.

Die Aktivitäten der EU haben zur Einrichtung von Gremien geführt, in denen diese Interessen eingebracht werden.

- **Arbeitsgruppe „Urban Development“**

Die Arbeitsgruppe hat ihr Mandat anlässlich eines informellen Treffens der Städtebauminister 1999 in Tampere erhalten und war beauftragt worden, ein mehrjähriges Arbeitsprogramm für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Stadterneuerung zu erarbeiten. Dieses Arbeitsprogramm wurde im November 2000 in Lille von den europäischen Städtebauministern angenommen. Es ist vorgesehen, die begonnene Arbeit in den folgenden Präsidentschaften fortzusetzen mit dem Ziel, die Aufgaben aus dem mehrjährigen Arbeitsprogramm für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten umzusetzen und die vorgesehenen informellen Ministertreffen vorzubereiten. Von Seiten der Kommission wurde ein solcher Ansatz ausdrücklich begrüßt.

- **Ausschuss für einen Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung**

Entsprechend dem Beschluss Nr. 1411/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über einen Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung (Art. 11 Abs. 1) wurde zur Unterstützung der Europäischen Kommission ein beratender Ausschuss eingerichtet. In Vordergrund stehen hierbei die Auswahl der in den einzelnen Jahren zu fördernden Netze einschließlich der Festlegung entsprechender Bewertungskriterien.

Der Gemeinschaftsrahmen gilt vom 1.1.2001 bis 31.12.2004 und hat ein Finanzvolumen vom insgesamt 14 Mio. €. Es ist dabei vorgesehen, Netze von Kommunalbehörden - die in mindestens vier Mitgliedstaaten geschaffen werden - in folgenden Bereichen zu fördern:

- Anwendung des EU-Umweltrechts auf lokaler Ebene
- nachhaltige Stadtentwicklung
- Anwendung der Lokalen Agenda 21.

- **Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt**

Ziel der Arbeitsgruppe ist es, die Europäische Kommission in diesem Bereich zu beraten. Der Schwerpunkt der zukünftigen Arbeit ist die Umsetzung des 6. Um-

weltaktionsprogramms. Insbesondere die Entwicklung von Umweltstrategien bei der städtischen Entwicklung stehen im Mittelpunkt. Wichtig hierbei ist es, den Nutzen für die Städte durch eine Umweltstrategie nachzuweisen. Folgende inhaltliche Schwerpunkte werden gesehen:

- Förderung der Lokalen Agenda 21
- Umweltindikatoren
- Verkehr in Städten
- Förderung von emissionsarmen Fahrzeugen im öffentlichen Verkehr

- **Raum- und Stadtentwicklung** (Unterausschuss des CDRR - Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen). Dieser Unterausschuss wurde auf Initiative der EU-Kommission Mitte 2001 gebildet.

Ziel des Unterausschusses ist es, den CDRR und die Kommission in Fragen der Strukturfonds zu unterstützen. Themen der Raumordnung und der Städte werden behandelt und informelle Tagungen der für Raumordnung und Städtebau zuständigen Minister vorbereitet. Außerdem sollen die zukünftigen Beitrittsstaaten in Fragen der Territorial- und Stadtentwicklung entsprechend eingebunden werden.

- **URBACT-Begleitausschuss**

Das **URBACT-Programm** ist Teil der Gemeinschaftsinitiative **URBAN**. Das Ziel dieses Programms ist es, den transnationalen Austausch zwischen den Akteuren in den Städten zu entwickeln und so zur Entwicklung von mittel- und langfristigen Konzepten der *nachhaltigen Stadtentwicklung* in den Ländern der Europäischen Union beizutragen, indem ein europaweiter Informations- und Erfahrungsaustausch ermöglicht wird.

Die EU-Kommission hat am 13. Januar 2003 das URBACT-Programm genehmigt. Der Gesamtbeitrag der Europäischen Union für den Zeitraum 2002-2006 beträgt 15,9 Mio. €. Durch Kofinanzierungsmittel in Höhe von 8,86 Mio. € stehen insgesamt 24,78 Mio. € zur Verfügung.

5 Ziele und Wirksamkeit der Förderinstrumente

5.1 Ziele der Städtebauförderung und Schritte zur Umsetzung

5.1.1 Ziele der Städtebauförderung

Substanzielle Schwächen der vorhandenen Bebauung und des Außenraums sowie Funktionsschwächen eines Gebietes führen zu städtebaulichen „Missständen“. Sie lassen angemessenes Wohnen und Arbeiten nicht mehr zu oder schwächen sogar die Funktionsfähigkeit des städtischen Organismus als ganzen. Insbesondere wenn sich dabei wie in jüngerer Zeit in den Städten soziale Konfliktsituationen in Quartieren mit städtebaulichem Nachholbedarf verschärfen, oder – wie jetzt infolge des demographischen und wirtschaftlichen Wandels – erhebliche städtebauliche Funktionsverluste ganze Städte und Regionen destabilisieren, sind die Städte und Gemeinden häufig vor Herausforderungen gestellt, die sie nicht allein aus eigener Kraft bewältigen können. Sie brauchen vielfach die Unterstützung durch Experten (wie z. B. Sanierungsträger) und auch finanzielle Unterstützung. Die finanzielle Unterstützung ist nach der Aufgabenverteilung im Grundgesetz Aufgabe der Länder. Aber auch diese können diese Aufgaben nur teilweise ohne Hilfe bewältigen. Deshalb setzte sich Anfang der 70er Jahre die Erkenntnis durch,

dass die Beseitigung städtebaulicher Missstände wegen ihrer Bedeutung und ihrer finanziellen Anforderungen eine gesamtstaatliche Verantwortung darstellt und der Bund deshalb die Länder und Gemeinden unterstützen sollte.

Dem trägt der Bund mit seiner Beteiligung an der Städtebauförderung auf Grundlage von Artikel 104a Abs. 4 GG Rechnung. Die finanzierungs- und förderungsrechtlichen Bestimmungen der Städtebauförderung sind seit 1998 in § 164a Baugesetzbuch (BauGB) zusammengefasst. Der damals ebenfalls neu eingeführte § 164b BauGB sieht die Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen in den alten und neuen Ländern vor. Gemäß § 164b Abs. 1 BauGB werden die Finanzhilfen des Bundes zur Städtebauförderung den Ländern auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Verfügung gestellt. Die Verwaltungsvereinbarungen werden seit 1994 jährlich abgeschlossen. Auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien. Verwaltungs- und Förderrichtlinien steuern so die programmatische Zielsetzung. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer Planungshoheit für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen zuständig.

Diese Maßnahmen der Städtebauförderung werden flankiert und ergänzt durch die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung, soweit sie in städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten und in den Fördergebieten des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ eingesetzt werden. Die Länder stellen die zielgenaue Verknüpfung mit der Städtebauförderung sicher.

Einen wichtigen Baustein der Städtebauförderung stellt das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen dar, das als Daueraufgabe Kernbestandteil nahezu einer jeden Stadtentwicklungsstrategie auch in Zukunft sein wird.

Programmatische Aussagen in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2004

In der Verwaltungsvereinbarung heben Bund und Länder erneut die große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung der Städtebauförderung hervor. Sie sehen in der Städtebauförderung eine wichtige innen- und kommunalpolitische Aufgabe und ein zentrales Instrument – ein Leitprogramm – der nachhaltigen Stadtentwicklung. Die Städtebauförderung soll zugleich einen Beitrag zu Wachstum und damit zu Beschäftigung leisten.

Die Mittel sollen auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten konzentriert werden. Ziel ist es, die Attraktivität der Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken, die Schaffung und Erhaltung neuer Arbeitsplätze zu fördern und die Zukunftsfähigkeit der Städte nachhaltig zu unterstützen.

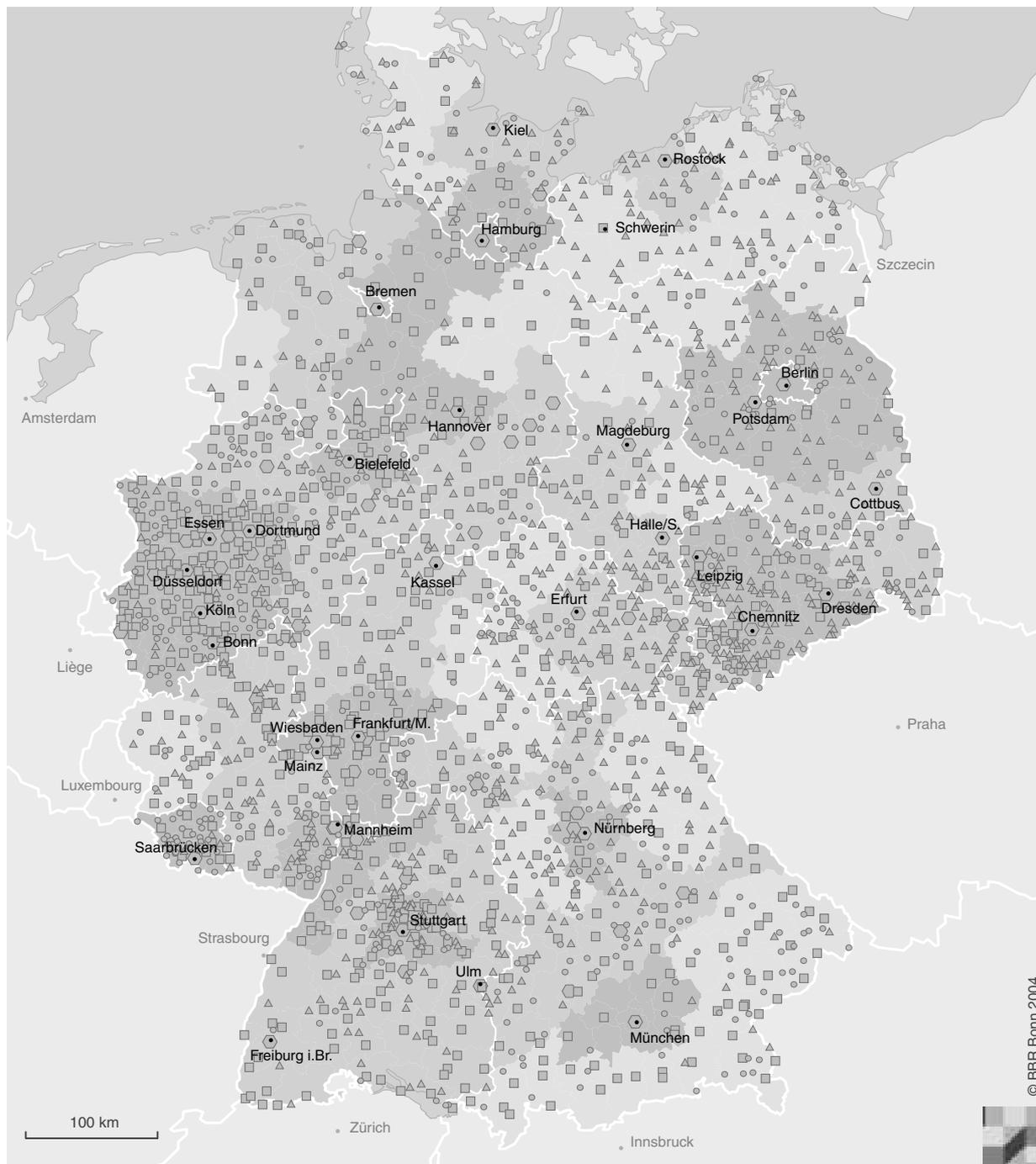
Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen sind:

- Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion, die besondere Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege; Wiedernutzung von Flächen, insbesondere in Innenstädten, unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung)
- Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände
- Stadtumbaumaßnahmen

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip soll durch einen begrenzten Sanierungsaufwand und -umfang, maßnahmebezogene Pauschalierungen und Förderhöchstbeträge, Vergabe von Fördermitteln im Wettbewerb sowie die Nutzung privater Unternehmerinitiative und Einbeziehung privaten Kapitals ein effizienter und sparsamer Mitteleinsatz gewährleistet werden.

Erstmals wurde in die Verwaltungsvereinbarung eine Erklärung des Bundes und der Länder zur Verwirklichung der Geschlechtergerechtigkeit eingeführt. Danach sind insbesondere inhaltliche und strategische Grundlagen von städtebaulichen Maßnahmen und deren Begleitung so auszurichten, dass Ungleichbehandlungen aufgedeckt und abgebaut werden.

Karte 8
Im Rahmen der Städtebauförderung unterstützte Gemeinden



Unterstützte Gemeinden (alte Länder seit 1971) bis einschließlich 2004

Stadt- / Gemeindetyp

Siedlungsstruktureller Regionstyp

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR
 Gemeinden, Stand 31.12.2002

- Großstadt
- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Landgemeinde

- Ländlicher Raum
- ▒ Verstädterter Raum
- Agglomerationsraum

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten stellte der Bund den neuen Ländern und ihren Kommunen *befristete* Finanzierungshilfen und Programme zur Verfügung, um den immensen städtebaulichen Nachholbedarf zur Bestandserneuerung und -entwicklung bewältigen zu können. Dazu zählen der Projektfonds, das Sofortprogramm, Modellvorhaben sowie die Programme „Erschließung von Wohngebieten“, „Städtebauliche Planungsleistungen“ und „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen zur Entwicklung von Wohngebieten“. Zudem bestand erheblicher städtebaulicher Neustrukturierungsbedarf in den Gebieten des industriellen Wohnungsbaus der neuen Länder, insbesondere in Hinblick auf das Wohnumfeld. Dies war Anlass für die Einrichtung des Programms „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ im Jahr 1993, das ab 1995 schrittweise zurückgeführt wurde.

5.1.2 Ausbau und Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Um die Förderung besser an die vielfältigen städtebaulichen Herausforderungen anzupassen, hat die Bundesregierung neben dem „klassischen“ Programm zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen weitere neue Programme eingeführt.

Um das baukulturelle Erbe zu erhalten, hat der Bund 1991 das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz in den neuen Ländern auf den Weg gebracht. 1999 folgte das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Seit 2002 fördern Bund und Länder gemeinsam Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen im Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“. 2004 hat der Bund erstmals das Programm Stadtumbau West aufgelegt.

Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz

Im Zuge der deutschen Einheit kam es zu einer grundlegenden Neuorientierung der Stadtentwicklung in den neuen Ländern. Die Mehrzahl der über 600 ostdeutschen Städte verfügte 1990 über einen beachtlichen Bestand an zwar stark geschädigten, aber dennoch weitgehend erhaltenen historischen Stadtkernen mit einer Vielzahl

wertvoller Gebäude und Baudenkmäler. Diese Ensembles prägen das Bild der Städte, sie bestimmen ihre Einzigartigkeit und Individualität. Die Innenstädte waren jedoch 1990 nach jahrzehntelanger Vernachlässigung geprägt durch eine vielfach schon vom völligen Zerfall bedrohte Bausubstanz mit sehr hohen Leerständen. In einzelnen Innenstädten waren durch Abrissmaßnahmen in den 80er Jahren umfassende Brachflächen entstanden. Diese städtebaulichen Missstände gingen einher mit ökologischen Belastungen und verursachten den Wegzug der Bewohner.

Das war der Ausgangspunkt für die Einführung des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz im Jahr 1991, das der Bund zur Erhaltung des baukulturellen Erbes auf den Weg gebracht hat. Das Programm zielt darauf ab, historische Stadtkerne über die einzelnen Denkmale hinaus in ihrer baulichen und strukturellen Gesamtheit als Ensembles zu erhalten. Die historischen Stadtkerne werden als städtebauliche Gesamtmaßnahme gefördert. Die Fördermittel können beispielsweise eingesetzt werden für

- die Sicherung von Gebäuden, Ensembles oder sonstigen baulichen Anlagen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung,
- die Modernisierung und Instandsetzung, den Um- und Ausbau erhaltenswerter Gebäude oder Ensembles,
- die Erhaltung und Umgestaltung von Straßen und Platzräumen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung.

Förderfähig sind außerdem die Leistungen von Sanierungsträgern, Sanierungs- sowie anderen bestätigten Beauftragten zur Beratung von Eigentümern/Investoren über die Einhaltung von Auflagen der Denkmalpflege oder aus örtlichen Satzungen. Ziel des Programms ist nicht die bloße Restkonstruktion historischer Stadtbilder, sondern die Revitalisierung historischer Innenstädte. Dazu gehört, dass die Stadtkerne als Standorte für Dienstleistungen, Einzelhandel, Verwaltung, Gewerbe und Wohnen entwickelt werden.

Das Programm Soziale Stadt

Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt leitete eine Neuorientierung in der deutschen Stadtentwicklungspolitik ein. Stärker als bisherige Förderprogramme setzt die

Soziale Stadt auf einen breiten Dialog auf allen Ebenen und in allen Bereichen, um Instrumente, Mittel und Wege zu finden, Abwärtsentwicklungen in den Städten entgegenzuwirken.

Im Unterschied zur klassischen Städtebauförderung stehen nicht bauliche Fragen im Vordergrund. Vielmehr geht es auch um soziale Belange und um die Frage, ob und wie künftig Städte und Stadtteile funktionieren. Diese Frage ist von elementarer Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens.

Das Programm Soziale Stadt setzt sich folgende inhaltliche Ziele:

- Beschäftigungsimpulse durch Stärkung der lokalen Wirtschaft, Schaffung und Sicherung örtlicher Arbeitsplätze sowie Qualifizierung von Arbeitssuchenden
- Soziale Impulse durch Verbesserung der Wohnverhältnisse, vor allem im Wohnungsbestand, Unterstützung des sozialen Miteinanders, Wiederherstellung von gemischten Bewohnerstrukturen durch Verbesserung der Attraktivität für Zuziehende, Schaffung von mehr Sicherheit im öffentlichen Raum, Verbesserung des Infrastrukturangebotes
- Ökologische Impulse durch ökologisches Planen, Bauen und Wohnen
- Partizipatorische Impulse durch Entwicklung und Nutzung der Initiativen der Bewohner zur attraktiven Quartiersgestaltung
- Politische Impulse durch den integrativen Einsatz verschiedener Politikfelder

Die vielschichtigen Zielstellungen sind allein mit den herkömmlichen Instrumenten und Verfahren nicht zu erreichen. Deshalb wurde mit dem Programm Soziale Stadt ein umfassender Förderansatz eingeführt, der investive und nicht-investive Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung „aus einer Hand“ zusammenfasst. Das Programm zielt darauf ab, die verfügbaren Ressourcen auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Land, Gemeinde) zu bündeln und zielgenau einzusetzen, um die Wirkung öffentlicher Maßnahmen zu erhöhen. Ziel des Programms ist darüber hinaus, nicht nur die Initiativen und Finanzmittel der öffentlichen Hände, sondern auch der nicht öffentlichen Institutionen und Unternehmen auf die schwierigen Stadtteile zu konzentrieren. Hier liegen die Zukunftschancen einer modernen Stadtteilentwicklung.

Die Bundesfinanzhilfen der „Sozialen Stadt“ sind dabei – gemäß Art. 104a Abs. 4 GG – allein für investive Vorhaben bestimmt. Schwerpunkte für den Einsatz dieser Mittel sind:

- Beseitigung städtebaulicher Defizite
- Verbesserung des Wohnungsbestandes
- Erneuerung und Fortentwicklung der sozialen Infrastruktur
- Verbesserung der verkehrlichen Infrastruktur
- Schaffung von Frei- und Grünflächen und die Verbesserung der ökologischen Gesamtsituation

Das Programm unterstützt insbesondere die lokalen Bemühungen um eine soziale Stadtentwicklung. Gefördert werden beispielsweise investive Maßnahmen in den Bereichen Bürgermitwirkung, Stadtteilen, lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung, Quartierszentren, soziale, kulturelle und bildungsbezogene Infrastruktur, Wohnen, Wohnumfeld und Ökologie sowie das vor Ort tätige Quartiersmanagement.

Für die nicht-investiven sozialen Aufgaben müssen andere Programme und Initiativen hinzukommen. Erfolgreiche Schritte hierzu sind bereits vollzogen oder eingeleitet. Dies gilt beispielsweise für die Verknüpfung des Programms Soziale Stadt mit dem Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C), dem Aussiedlerintegrationsprogramm, dem Programm „LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke“. Überdies lässt sich eine Vielzahl von Förderprogrammen aus den Bereichen der Wohnraumförderung sowie der Arbeitsmarktmarkt- und Wirtschaftsförderung für die Fördergebiete des Programms nutzen. Die meisten Länder und der Bund haben Arbeitshilfen erstellt, die den Akteuren vor Ort wertvolle Hilfe bei der Frage der Bündelung des Programms Soziale Stadt mit anderen Förderprogrammen leisten können. Wichtige Informationsquelle für die Handelnden vor Ort ist insbesondere auch das im Auftrag des Bundes vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) eingerichtete Internetportal (<http://www.sozialestadt.de>).

Grundlage und zentrales Instrument für die Bündelung verschiedener Förderprogramme ist die Erarbeitung und Umsetzung eines integrierten Handlungskonzepts. Es steuert das konsensuale Handeln und setzt zudem die Prioritäten.

Für die Ziele und Instrumente des Programms wurden 2004 auch gesetzliche Grundlagen geschaffen. Neue Regelungen im Baugesetzbuch definieren den Anwendungsbereich und die Maßnahmen der Sozialen Stadt, beschreiben eine eigenständige Gebietskulisse und heben die Bedeutung der Mitwirkung der Beteiligten sowie der Koordinierung, der Bündelung und der vielfältigen Förderung hervor. Auch die Mittel für nicht-investive Maßnahmen, deren Finanzierung oder Förderung auf anderer gesetzlicher Grundlage beruhen, sollen danach möglichst umfassend eingesetzt werden, um die Maßnahmen des Programms Soziale Stadt zu unterstützen.

Das Programm Stadtumbau Ost

Mit dem Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ reagiert die Bundesregierung auf die weitreichenden wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen in den neuen Ländern, welche die Städte nicht nur in städtebaulicher Hinsicht vor neue Herausforderungen stellen. Besonders eklatant trat Ende der 90er Jahre der wachsende Wohnungsleerstand zutage, zu welchem auch die auf Mengenexpansion ausgerichtete Wohnungspolitik nach der Wiedervereinigung beigetragen hat.

Um die sich ergebenden wohnungswirtschaftlichen und stadtentwicklungspolitischen Probleme zu analysieren, setzte die Bundesregierung im Jahre 2000 die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ein. Die Kommission ging auf der Grundlage des Mikrozensus 1998 von einem Leerstand zu Beginn des neuen Jahrzehnts in Höhe von rund einer Million Wohnungen und damit von 13 % des Gesamtbestandes aus. Die Kommission empfahl, 300.000 bis 400.000 Wohnungen vom Markt zu nehmen. Des Weiteren warnte die Kommission davor, dass schrumpfende Städte ohne eine geordnete Lenkung der Anpassungsprozesse in städtebaulicher Hinsicht in einzelne Siedlungsfragmente auseinander zu brechen drohten.

Das Bundeskabinett griff die Empfehlungen der Kommission auf und beschloss am 15. August 2001 das Programm Stadtumbau Ost. Das Programm verfolgt einen neuen integrierten Ansatz der Stadtentwicklung. Es soll in Städten mit hohem Wohnungsleerstand einen Beitrag für die Zukunftsfähigkeit

der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern leisten. Dabei gehen die Ziele des Programms weit über die Bekämpfung des Wohnungsleerstands hinaus. Das Programm dient der Stabilisierung von durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohten Stadtteilen ebenso wie dem Erhalt der aus städtebaulicher Sicht besonders wertvollen, teuer zu sanierenden innerstädtischen Altbaubestände, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufweisen. Indem das Programm zur Revitalisierung der Innenstädte mit ihrer ausgebauten Infrastruktur beiträgt und damit zugleich der Zersiedlung im Umland entgegenwirkt, unterstützt es die nachhaltige Stadtentwicklung. Mit dem Programm wird ferner angestrebt, dass sich die Bürger in ihrer Stadt wohl fühlen und wieder stärker mit ihr identifizieren.

Um die dargestellten Ziele zu erreichen, setzt das Programm Stadtumbau Ost auf zwei Strategien: die Beseitigung des Angebotsüberhangs und die Aufwertung der Innenstadt und der von Rückbau betroffenen Viertel.

- Im Programmteil Rückbau werden vor allem die Freimachung von Wohnungen und die Aufwendungen für den unmittelbaren Rückbau gefördert.
- Die Mittel zur Aufwertung von Stadtquartieren sind beispielsweise für die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes bestimmt, insbesondere für die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, für die Anpassung der Infrastruktur (wie Leitungsnetze, ÖPNV, Einrichtungen des Gemeinbedarfs) und für die Wiederverwendung der freigelegten Flächen. In den Programmjahren 2002 und 2003 wurde die Aufwertung der Innenstädte zusätzlich mit Hilfen zur Förderung der Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren unterstützt.

Grundlage für den Stadtumbau und seine Förderung sind integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte.

Integrativ bedeutet in diesem Fall, dass die Konzepte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Aspekte, wie beispielsweise Gebäudesanierung und -abriss, Freiraum- und Wegeplanung, die Anpassung der technischen und der sozialen Infrastruktur und auch soziale Belange miteinander verbinden. Ziel ist, aus der Analyse und Verknüpfung wirtschaftlich möglichst tragfähige

und nachhaltige Rückbau- und Erneuerungsstrategien zu entwickeln. Verfahrens- aspekte, wie beispielsweise die Beteiligung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger und der beteiligten Wohnungsunternehmen, sollen sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Umsetzung des Konzepts berücksichtigt werden. Die Fördertatbestände des Programms Stadtumbau Ost lassen den Städten einen breiten Spielraum, die in integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten erarbeiteten Umbaustategien umzusetzen.

Das städtebauliche Entwicklungskonzept kann sich – situationsabhängig – sowohl auf die Gesamtstadt als auch auf städtische Teilräume beziehen. Erforderlich ist in jedem Fall, dass die für die jeweilige Stadtumbaumaßnahme in dem geförderten Gebiet bedeutsamen Aspekte des Stadtumbaus und ihre Auswirkungen auf das übrige Stadtgebiet sowie ihre Bedeutung für die gesamte Stadt erfasst werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Maßnahmen im Stadtumbaugebiet aus der zu erwartenden künftigen Entwicklung der Gesamtstadt abgeleitet werden und den gesamtstädtischen Stadtentwicklungsplanungen nicht zuwider laufen.

Das Programm wurde von vornherein auf längere Sicht angelegt. Der Kabinettschluss legte die Bundesfinanzhilfen des Bundes bis einschließlich 2009 fest.

Ein wesentliches Merkmal des Programms Stadtumbau Ost ist, dass es von Beginn an auf Veränderung und Anpassung an neue Entwicklungen und Erkenntnisse angelegt wurde. Der Stadtumbau ist ein „lernendes“ Programm. Deshalb gab es 2003 eine Reihe von Änderungen, die zum Ziel hatten, Hemmnisse abzubauen. So ermächtigte die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2003 die Länder, auch mehr als 50 % der Mittel für den Rückbau einzusetzen. Zudem wurden die Regelungen zum Stadtumbau besser mit den Regelungen zur Alt schuldenhilfe verzahnt. Des Weiteren ist es möglich, dass im Einzelfall einzelne Gebäude auch außerhalb der festgelegten Fördergebiete rückgebaut werden können.

Die Bedeutung der neuen Aufgabe Stadtumbau wird auch daran deutlich, dass der Gesetzgeber sie zusammen mit der „Sozialen Stadt“ im Baugesetzbuch verankert hat (vgl. Kap. 4.1.1).

Finanzvolumen Programm Stadtumbau Ost

Zusammen mit den Mitteln für die Förderung der Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren und für den Wettbewerb am Anfang des Programms Stadtumbau Ost werden für den Zeitraum 2002 bis 2009 insgesamt 2,5 Mrd. € zur Verfügung gestellt (Bund, Länder und Gemeinden), von denen allein der Bund rund 1 Mrd. € bereit stellt (unter Berücksichtigung der Einsparungen auf der Grundlage der Koch/Steinbrück-Vorschläge).

Der überwiegende Teil der Bundesfinanzhilfen ist für Maßnahmen der Aufwertung und des Rückbaus bestimmt. Dafür stellt die Bundesregierung bereit:

2002 - 2003:	jährlich 153,4 Mio. €
2004:	138 Mio. €
2005:	136 Mio. €
2005 – 2009:	jährlich 89 Mio. €

Der Stadtumbau Ost ist mit weiteren städtebau-, wohnungs- und investitionspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung verbunden. So wurde der Stadtumbau Ost mit der Härtefallregelung nach dem Alt schuldenhilfe-Gesetz verzahnt. Die Einführung der Verwertungskündigung auch in den neuen Ländern verbessert zusätzlich die Rahmenbedingungen für den Stadtumbau Ost. Die Wohnungswirtschaft wurde bis Ende 2004 mit dem KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm 2003 unterstützt. Bis Ende 2004 setzte auch die Investitionszulage mit einem erhöhten Fördersatz und höherer Kostenobergrenze einen Schwerpunkt bei der Förderung des innerstädtischen Altbaus, der den Stadtumbau flankierte (zu den finanziellen und wohnungspolitischen Instrumenten siehe Kap. 4.2.2 sowie 5.3). Darüber hinaus sollen Wohnungsunternehmen mit Wohnungen in den neuen Bundesländern befristet von der Grunderwerbsteuer insbesondere bei Fusionen freigestellt werden. Einen entsprechenden Gesetzesbeschluss, der dem EU-rechtlichen Erfordernis der Kapitalverkehrsfreiheit entspricht, hat der Deutsche Bundestag gefasst. Das Notifizierungsverfahren ist bei der EU anhängig.

Das Programm Stadtumbau West

Wirtschaftlicher Strukturwandel, rückläufige Bevölkerungszahlen, Wohnungsleerstände und hohe Arbeitslosenquoten führen auch in den alten Ländern zunehmend zu Schrumpfungsprozessen und Stadtumbaubedarf.

Im Jahr 2004 startete die Bundesregierung deshalb das neue Programm Stadtumbau West mit Bundesfinanzhilfen in Höhe von

Ein wichtiges Anliegen des Bundes ist die wechselseitige Verbindung des Stadtumbaus Ost einerseits und der „Initiative Architektur und Baukultur“ andererseits. Zwei Aktivitäten zielten bereits darauf ab: Zum einen ist den Akteuren des Stadtumbaus ein Gutachten „Baukultur im Stadtumbauprozess“ zur Verfügung gestellt worden. Zum anderen fand in den Jahren 2003 und 2004 der Wettbewerb „Tatort: Stadt“ für junge Planerinnen und Planer statt, die sich intensiv mit städtebaulichen und architektonischen Konzepten sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern befassten.

40 Mio. €. Die Bundesmittel sollen bis 2009 auf jährlich 86 Mio. € wachsen. Mit dem Programm will der Bund die Städte in den alten Ländern veranlassen, sich frühzeitig auf die notwendigen Anpassungsprozesse einzustellen. Das Programm Stadtumbau West soll *auch* vorbeugend eingesetzt werden, um zu vermeiden, dass künftig Wohnungen im Westen Deutschlands wegen Leerstands in gleichem Umfang zurückgebaut werden müssen, wie das heute in den neuen Ländern notwendig ist. Das neue Programm soll darüber hinaus ermöglichen, Neubaugebiete der 50er bis 70er Jahre an die heutigen Anforderungen anzupassen.

Das neue Programm wurde durch 16 Pilotprojekte im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) vorbereitet. Die Pilotprojekte wurden auf der Grundlage von Ländervorschlägen ausgewählt. Es handelt sich um Projekte in Selb, Wildflecken, Bremen, Pirmasens, Oer-Erkenschwick, Wilhelmshaven, Lübeck, Völklingen, Bremerhaven, Salzgitter, Albstadt, Hamburg-Wilhelmsburg, Saarbrücken, Schwalm-Eder-Kreis, Gelsenkirchen und Essen. Für diese Modellvorhaben stellte die Bundesregierung 2002 und 2003 insgesamt 30 Mio. € (Verpflichtungsrahmen) bereit. Die Länder und Gemeinden beteiligten sich ebenfalls an der Finanzierung.

Die Pilotprojekte zeigten, dass es auch in allen alten Ländern einen umfangreichen Stadtumbaubedarf gibt. Anders als in den neuen Ländern ist dieser Bedarf nicht flächendeckend, sondern regional und punktuell gegeben. Dabei kristallisierten sich zwei Profile des Stadtumbaus heraus: Städte, deren thematischer Schwerpunkt im (wirtschaftlichen) Strukturwandel mit seinen städtebaulichen Folgen liegt, und Städte, die sich mit Fragestellungen des „Wohnens im Wandel“ auseinandersetzen. Die Städte mit Schwerpunkt im Strukturwandel widerspiegeln eine Vielzahl unterschiedlicher altindustrieller Kerne des Bergbaus sowie der Stahl-, Porzellan-, Textil-, Schuh-, Hafen- und Schiffbauindustrie. „Wohnen im Wandel“ ist insbesondere in den Wohnquartieren der Nachkriegszeit und des verdichteten Wohnungsbaus der 60er und 70er Jahre zu beobachten. Dort führen ein entspannter Wohnungsmarkt und veränderte Wohnwünsche zu hohem Leerstand in Wohngebäuden und zu sozialen Problemen.

5.1.3 Schritte zur Verbesserung der Umsetzung und zur Steigerung der Effektivität der Förderprogramme (Forschungsbegleitung)

Die Bundesregierung legt großen Wert darauf, dass die mit den Programmen angestrebten Ziele erreicht und die Mittel so effektiv wie möglich eingesetzt werden. Deshalb begleitet der Bund die Städtebauförderung intensiv durch praxisorientierte Forschung.

Dafür hat die Bundesregierung in den letzten Jahren eine tragfähige Finanzierungsgrundlage geschaffen:

Der Bund kann seit dem Jahr 2003 bis zu 0,2 % seiner Finanzhilfen für Forschungsvorhaben in Anspruch nehmen, die zum Ziel haben, die Effizienz der Programme zu bewerten sowie Erkenntnisse aus geförderten Maßnahmen für andere Gebiete mit städtebaulichem Erneuerungs- bzw. Umstrukturierungsbedarf nutzbar zu machen. Das gilt für die Programme Städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtumbau Ost und Stadtumbau West sowie für die Soziale Stadt. Bis dahin wurde die Forschungsbegleitung aus Mitteln des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (Programm Soziale Stadt), der Ressortforschung (Städtebaulicher Denkmalschutz) oder besonderen Ansätzen (Wettbewerb Stadtumbau Ost) finanziert.

Die Forschungsbegleitung hat je nach dem Entwicklungsstand der Programme unterschiedlichen Charakter. Um eine Breitenwirksamkeit der Programme zu erreichen, stehen in der Implementierungsphase informatorische und aktivierende Elemente wie Fachveranstaltungen, Kongresse und Wettbewerbe sowie die Erstellung von Veröffentlichungen (beispielsweise Arbeitshilfen) im Vordergrund. Später treten Instrumente zur Wirkungskontrolle hinzu. Folgende Beispiele aus der Forschungsbegleitung zu den jeweiligen Programmen illustrieren, auf welche Weise die Forschungsbegleitung zur Steigerung der Effektivität der Förderprogramme beiträgt.

Unterstützung der Startphase des Programms Soziale Stadt durch externe Programmbegleitung vor Ort

Das Programm Soziale Stadt brachte 1999 einen neuen Programmansatz der Städtebauförderung, der eine Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik insgesamt

darstellt. Angesichts der komplexen Problemlagen in benachteiligten Stadtquartieren sowie der dazu erforderlichen integrierten Erneuerungsansätze wurde von Beginn an eine bundesweite Programmbegleitung vorgesehen. Ziel war es, den Erfahrungs- und Wissenstransfer zwischen allen an der Stadtteilentwicklung beteiligten Akteuren sowie die Programmumsetzung in den Städten und Gemeinden zu unterstützen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beauftragte daher das Deutsche Institut für Urbanistik mit der Programmbegleitung in der Implementierungsphase des Programms (Herbst 1999 bis Herbst 2003). In diesem Zeitraum wurde mit einer Vielzahl von bundesweiten, regionalen und lokalen Veranstaltungen, Veröffentlichungen sowie der Einrichtung eines Internetforums ein dichtes bundesweites Netzwerk zur Sozialen Stadt aufgebaut. Darüber hinaus wurden Good-practice-Analysen zu ausgewählten Themen der integrierten Stadtteilentwicklung durchgeführt und um zwei bundes-

weite gebietsbezogene Befragungen zum Stand der Programmumsetzung ergänzt.

Aufgrund ihres prozessbegleitenden und aktivierenden Charakters kam der „Programmbegleitung vor Ort“ in 16 Modellgebieten des Programms Soziale Stadt eine besondere Bedeutung zu. Die Modellgebiete wurden zu Beginn des Jahres 2000 ausgewählt. Dabei wurden verschiedene, für das Programm Soziale Stadt spezifische Gebietstypen wie Großsiedlungen, altindustrialisierte Gebiete mit gründerzeitlicher Bebauung und gemischte Gebiete berücksichtigt. In den Modellgebieten wurde über einen Zeitraum von zwei Jahren (bis April 2002) eine beratende und aktivierende Begleitforschung durchgeführt. Zu den zentralen Aufgaben der Programmbegleitung vor Ort gehörten die Übernahme von aktivierenden und unterstützenden Funktionen für die Arbeit vor Ort sowie eine begleitende und dokumentierende Untersuchung der Programmumsetzung in den Modellgebieten.

Abbildung 9
Soziale Stadt: Elemente der Programmbegleitung 1999 – 2003

Bundesweites Netzwerk zum Programm „Soziale Stadt“ 331 Programmgebiete 1999 bis 2003			Programmbegleitung vor Ort	Vorbereitung einer Programmevaluierung
<p>Zentrale und dezentrale Veranstaltungen</p> <p>Auftaktveranstaltung 5. Juli 1999, Berlin</p> <p>Starterkonferenz 1./2. März 2000, Berlin</p> <p>Impulskongresse 26./27. Oktober 2000, Leipzig 5./6. November 2001, Essen</p> <p>Kongress „Die Soziale Stadt - Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“ 7./8. Mai 2002, Berlin</p> <p>Regionale Erfahrungsaustausche</p> <p>Lokale Starter- und Themenkonferenzen in den Modellgebieten</p>	<p>Berichte</p> <p>Reihe Soziale Stadt info aktuelle Informationen, erschienen sind Nr. 1 bis Nr. 14</p> <p>Reihe Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Projektergebnisse, Dokumentationen, Materialien, erschienen sind Bände 1 bis 10</p> <p>Begleitbuch zum Kongress „Die Soziale Stadt - Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“</p> <p>Bericht der Programmbegleitung Strategien für die Soziale Stadt - Erfahrungen und Perspektiven - Umsetzung des Bundes-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“</p>	<p>Internet-Forum</p> <p>Informationsangebot zum Programm unter anderem Termine und Material zu thematisch einschlägigen Veranstaltungen, Veröffentlichungen, Gebietsinformationen, Projektdatenbank, Online-Versionen der Berichtsreihen, Kontakt zur Difu-Projektgruppe</p> <p>Für alle offenes Diskussionsforum</p>	<p>16 Modellgebiete</p> <p>Singen - Langenrain (BW) Nürnberg - Galgenhof/Steinbühl (BY) Berlin-Kreuzerg - Kottbusser Tor (BE) Cottbus - Sachsendorf-Madlow (BB) Bremen-Gröpelingen (HB) Hamburg-Altona - Lurup (HH) Kassel - Nordstadt (HE) Schwerin - Neu Zippendorf (MV) Hannover - Vahrenheide-Ost (NI) Gelsenkirchen - Bismarck/Schalke Nord (NW) Ludwigshafen - Westend (RP) Neunkirchen - Innenstadt (SL) Leipzig - Leipziger Osten (SN) Halle - Silberhöhe (ST) Flensburg - Neustadt (SH) Leinefelde - Südstadt (TH)</p> <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Begleitung und Dokumentation</p> <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Aktivierung und Unterstützung</p>	<p>Zwei bundesweite Umfragen</p> <p>bei den Ansprechpartnerinnen und -partnern für das Programm Soziale Stadt in den Städten und Gemeinden</p> <p>Good-Practice-Analysen</p> <p>Strategisches Handlungsinstrumentarium</p> <p>Projekte und Maßnahmen in den Handlungsfeldern integrierter Stadtteilentwicklung</p>

Stand: Dezember 2003 Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik

Die Ergebnisse der Programmbegleitung vor Ort sind auf der Internetseite <http://www.sozialestadt.de> abrufbar.

Inhaltlich widmete sich die Programmbegleitung sowohl in den 16 Modellgebieten als auch in den Veranstaltungen und Veröffentlichungen für alle geförderten Gebiete vor allem zwei Aufgaben:

Zum einen begleitete sie die Erarbeitung und Fortschreibung von Integrierten Handlungskonzepten. Diese bieten eine wichtige Plattform der Verständigung. Sie stoßen Kommunikationsprozesse zwischen den Akteuren an und schaffen Grundlagen für Vertrauensbildung und Planungssicherheit. Wo bereits integrierte Handlungskonzepte erarbeitet wurden, hat sich aus Sicht der kommunalen Verwaltung die Kooperation zwischen den Ämtern deutlich verbessert.

Zum anderen unterstützte die Programmbegleitung die Bündelung von Initiativen und Fördermitteln aus verschiedenen Ressorts, von Wohlfahrtsverbänden und aus der Privatwirtschaft. Ziel der Bündelung ist nicht nur Geld, sondern auch Know-how sowie Engagement in die Gebiete zu lenken, um dort investive und nicht-investive Maßnahmen anzustoßen. In vielen Städten und Gemeinden wurden neue ressort- und ämterübergreifende Kooperations- und Managementformen erprobt und Lernprozesse in Gang gesetzt. „Fortschritte in der ämter- und dezernatsübergreifenden Kooperation“ wurden bei der programmbegleitenden Befragung als wichtiger Programm-erfolg genannt. Dennoch wiesen die Befragten auch auf Schwierigkeiten hin; insbesondere Ämteregoismen und Konkurrenzverhalten sind demnach noch nicht überall überwunden. Weiter zeigt sich Nachholbedarf im Aufbau kooperativer Strukturen vor allem hinsichtlich veränderter Entscheidungskompetenzen und -abläufe.

Die Programmbegleitung war auch deshalb für die Implementierung des Programms wichtig, weil sich Ausgangssituation und Verfahrensstand in den Programmgebieten sehr unterschiedlich darstellten. Während einige Gebiete noch am Anfang standen, konnte in anderen auf eine schon längere Tradition integrierter Stadtteilentwicklung aufgebaut werden.

Durchführung des Wettbewerbs Stadtumbau Ost als Wegbereiter für das Programm

Auch beim Programm Stadtumbau Ost gab es in seiner Anfangsphase eine intensive Begleitung. Dort wurde vor allem das In-

strument des Wettbewerbs eingesetzt, um das Programm schnell in Gang zu bringen.

Um die Erarbeitung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Grundlage des Stadtumbaus und der Förderung zu gewährleisten, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Oktober 2001 den Wettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ ausgeschrieben. 259 Kommunen aus den neuen Ländern und zehn Stadtteile aus Berlin wurden von Bund und Ländern zur Teilnahme am Wettbewerb ausgewählt. Die Besonderheit des Wettbewerbs bestand darin, dass sich bereits die Teilnahme lohnte: Die Teilnehmer-Gemeinden erhielten abhängig von der Stadtgröße eine Förderung in Höhe von bis zu 125.000 € zur Erstellung integrierter Stadtumbaukonzepte. Auf diese Weise ermöglichte der Wettbewerb vielen Städten, schnell ein Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Gleichzeitig spornte er die Kommunen aber auch an, gute Konzepte zu entwerfen.

Der Wettbewerb war ein voller Erfolg. Sowohl die Teilnehmer-Gemeinden als auch die Öffentlichkeit wurden für die neue Aufgabe Stadtumbau gewonnen. Traf der Begriff Stadtumbau anfänglich auf große Skepsis, hat er unterdessen einen guten Klang. Denn der Wettbewerb hat die Chancen sichtbar gemacht, die der Stadtumbau eröffnet. Mit den Wettbewerbsbeiträgen lag zugleich ein großer Fundus an Daten und qualitativen Aussagen zu Stadtumbaustrategien vor, die nachträglich systematisch und vergleichend ausgewertet wurden. Die Ergebnisse sind im Sinne einer Arbeitshilfe in einer Broschüre dokumentiert, die im November 2003 auf dem Kongress „Zwei Jahre Stadtumbau Ost“ vorgestellt wurde.

Begleitung des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz durch Expertengruppe

Ein anderes Instrument, die Wirkungsweise der Städtebauförderung im Rahmen der Forschungsbegleitung zu verbessern, ist die Betreuung durch eine Expertengruppe.

Beim Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“, das auf den Erhalt historischer Stadtkerne in den neuen Ländern zielt, setzte der Bund erstmalig eine Expertengruppe ein, um die Effizienz eines Städtebauförderungsprogramms zu steigern. Bereits beim Programmbeginn im Jahr 1991 nahm die Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz ihre Arbeit auf.

Der durch den Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen berufenen Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz gehören anerkannte Fachleute wie unabhängige Städtebauer, Architekten und Denkmalpfleger sowie Vertreter und Vertreterinnen der Landesdenkmalämter an.

Wegen der unterschiedlichen städtebaulichen Besonderheiten der Programmstädte in den neuen Ländern ist die wissenschaftliche Beratung durch erfahrene Experten sehr wichtig. Die Expertengruppe berät Bund und Länder bei der Fortentwicklung des Programms und auch bei der Auswahl der Programmstädte. Eine ihrer Hauptaufgaben ist die Unterstützung der Städte bei der Umsetzung des Programms. Dazu führt die Expertengruppe Tagungen in den Städten durch. Dort erörtert sie die Probleme bei der Erhaltung und Erneuerung historischer Bausubstanz und erarbeitet Handlungsempfehlungen für die einzelne Stadt. Die Städte sind an dieser fachlichen Unterstützung sehr interessiert.

Darüber hinaus hat die Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz maßgeblich zum Erfolg der Bundeswettbewerbe „Erhaltung des historischen Stadtraums“ und „Leben in historischen Innenstädten“ beigetragen. Seit 1991 wird der Kongress zum Städtebaulichen Denkmalschutz jährlich – in der Regel in Quedlinburg – durchgeführt.

Aufgrund der guten Erfahrungen mit der Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz, soll zur Begleitung des Stadtumbaus ebenfalls eine Expertengruppe einberufen werden, die den Bund, die Länder und die Kommunen bei allen Fragen des Stadtumbaus berät.

Einrichtung von Bundestransferstellen zur Verbreiterung des Erfahrungsaustauschs

Nicht nur in der Startphase, auch während der laufenden Umsetzung der einzelnen Programme ist der Bund bestrebt, die Programme intensiv zu begleiten. In den Jahren 2003 und 2004 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zusammen mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Forschungsinstitute mit dem Aufbau und der Unterhaltung von programmbezogenen Bundestransferstellen beauftragt. Die Bundestransferstellen für die Programme Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und Städtebaulicher Denkmalschutz haben zum Ziel,

Arbeitshilfen des Wettbewerbs Stadtumbau Ost, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:

- Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“. Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern, Bonn 2003
- Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“, Bonn 2003
- Auswertung des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“, Bonn 2003

Wettbewerbe werden auch in anderen Programmen der Städtebauförderung erfolgreich eingesetzt.

Im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz beispielsweise trug der Bundeswettbewerb „Erhaltung des historischen Stadtraums in den neuen Ländern und Berlin – Standortkultur und städtebaulicher Denkmalschutz“ (1992 bis 1994) erheblich zum Anstoß der Planungen zur Sicherung, Erhaltung und Sanierung historischer Quartiere bei. Der Wettbewerb unterstützte damit maßgeblich das Anlaufen des neuen Förderprogramms. 2001 folgte der bundesweite Wettbewerb „Leben in historischen Innenstädten und Ortskernen – Zukunft für urbane Zentren und Räume. Erhaltende Stadterneuerung, städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtgestaltung“, der 2002 abgeschlossen wurde. Dieser Wettbewerb hatte die Teilnehmerstädte in den alten und neuen Ländern dazu ermuntert, trotz der sichtbaren Erfolge vor dem Hintergrund des Strukturwandels und Funktionsverlustes nach neuen Konzeptionen für die Stadterneuerung zu suchen. Zugleich setzte der Wettbewerb auch ein Zeichen für das Zusammenwachsen Deutschlands nach der Wiedervereinigung.

Wettbewerbe gibt es auch zum Programm Soziale Stadt und stellen dort gute Beispiele heraus. Die große Beteiligung am bundesweiten Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“ sowie die Vielfalt der dort eingereichten Wettbewerbsbeiträge machen deutlich, dass sich das Programm Soziale Stadt zu einer breiten Bewegung entwickelt hat, die von zahlreichen Programmen, Initiativen und Aktionen getragen wird. Die Bundesregierung unterstützt den seit dem Jahr 2000 wiederholt ausgelobten Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“ von Beginn an, denn die Wettbewerbsbeiträge zeigen in Form guter Beispiele, wie das Programm Soziale Stadt vorankommt. Die Wettbewerbsbeiträge geben zugleich Aufschluss darüber, wo noch unerschlossene Reserven liegen.

sowohl den Erfahrungsaustausch zum Programm zu unterstützen als auch das Wissen der an den einzelnen Programmen beteiligten Akteure, beispielsweise aus Bund, Ländern und Kommunen, aus der Wissenschaft sowie aus Verbänden, Planungsbüros und Wohnungsunternehmen, für die Fortentwicklung der Programme nutzbar zu machen.

Mit der im Dezember 2003 eingerichteten „Bundestransferstelle Soziale Stadt“ wird der bundesweite Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen an der Programmumsetzung Beteiligten und Engagierten weiter ausgebaut. Dazu dient vor allem die Fortführung, Aktualisierung und Weiterentwicklung des Internetforums www.sozialestadt.de, das sich zu einer tragenden Säule des bundesweiten Netzwerks zur Sozialen Stadt entwickelt hat. Das verdeutlichen die in Abbildung 10 gezeigten Zugriffszahlen auf das Internetportal.

Die im Januar 2004 eingerichtete „Bundestransferstelle Stadtumbau Ost“ führt den bereits mit dem Wettbewerb Stadtumbau Ost initiierten fachlichen Erfahrungsaustausch weiter. Dabei greift die Bundes-

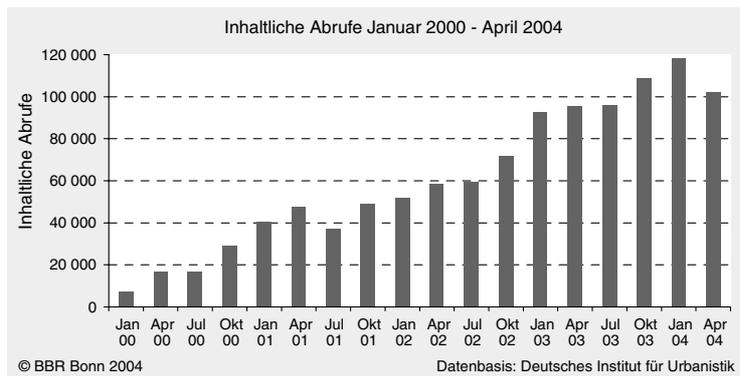
Zentrales Element und zugleich Kommunikationsplattform sind bei allen drei Bundestransferstellen Internetportale, die grundlegende und aktuelle Informationen zu den Programmen anbieten und zudem umfangreiche Hinweislizen auf weitere Informationsquellen zu den einzelnen Programmen beinhalten. Die Internetportale sind unter folgenden Internet-Adressen erreichbar:

- <http://www.sozialestadt.de>
- <http://www.stadtumbau-ost.info>

Darüber hinaus wird die Bundestransferstelle „Städtebaulicher Denkmalschutz“ ein Internetangebot unter der Adresse

- <http://www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de>
- anbieten.

Abbildung 10
Zugriffszahlen Internetportal www.sozialestadt.de



Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) liefert wichtige Grundlagen für die laufende Programmevaluierung, indem es als Hilfe für die Entscheidung über Investitionshilfen und zur Kontrolle des Mitteleinsatzes zentrale Einflussfaktoren auf die Raum- und Siedlungsstruktur Deutschlands und seiner Teilräume im Zeitverlauf analysiert, Prognosen für zukünftige Entwicklungen trifft und damit regionale Trends sichtbar macht. Das BBR kann durch die Verschneidung von vorhandenen Strukturdaten mit Variablen aus der vom BBR aufgebauten Städtebauförderungsdatenbank zudem einen wesentlichen Beitrag zum Programm-Monitoring leisten. Die laufende Evaluierung von einzelnen Programmen wird ergänzt durch die Vergabe von vertiefenden Studien an externe Forschungsinstitute.

transferstelle nicht nur städtebauliche, sondern auch wohnungswirtschaftliche Aspekte des Stadtumbaus auf. Einen wichtigen Arbeitsschwerpunkt bildet derzeit die Datenerfassung für die Erfolgskontrolle des Programms. Länder und Kommunen sollen durch die wissenschaftliche Beratung zu datengestützten Monitoringsystemen von der Bundestransferstelle profitieren.

Die im August 2004 eingerichtete „Bundestransferstelle Städtebaulicher Denkmalschutz“ knüpft an die bisherige Programm-begleitung an und verstetigt sie. Derzeitiger Arbeitsschwerpunkt der Bundestransferstelle ist die Vitalisierung historischer Innenstädte. Um gute Beispiele für die Vi-

talisierung und für neue Nutzungen in historischen Stadtkernen zu finden, werden bisherige Untersuchungen und Wettbewerbe ausgewertet. Die Ergebnisse sollen als Leitfaden in einer Broschüre und im neuen Internetportal veröffentlicht werden.

Laufende Programmevaluierung (Monitoring und Evaluierung)

Angesichts knapper öffentlicher Mittel gewinnt die Bewertung der Wirkung von Städtebauförderungsmitteln immer stärkere Aufmerksamkeit. Die Begleitforschung hat deshalb zur Aufgabe, kontinuierlich und systematisch Hinweise, die zur Effektivitätssteigerung der Programme beitragen, aufzubereiten und Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung der Programme abzuleiten. Darüber hinaus soll die Begleitforschung Instrumente zur Erfolgskontrolle entwickeln und anwenden.

Der Bund verfolgte bisher die Strategie, programmbezogene Wirkungsanalysen vorzunehmen. Hierunter fallen beispielsweise die Wirkungsanalysen zum Bund-Länder-Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den neuen Ländern von 1996 und zum Programm Städtebaulicher Denkmalschutz von 1997 bis 1998. Basierend auf Befragungen in den Programmgebieten, wurden Eckwerte wie die Beschaffenheit der Programmgebiete und der Förderschwerpunkte untersucht und die vorhandenen Programmdaten ausgewertet. Die Bedeutung der Programme für die städtebauliche Erneuerung insgesamt wurden ebenso berücksichtigt wie investive Wirkungen und Anstoßeffekte. Breiten Raum hatten zudem die Anwendungserfahrungen: Hierunter fallen z. B. Durchführungsprobleme, Wirksamkeit und Prozessqualität des Stadterneuerungsmanagements sowie Erfahrungen mit den boden-, planungs- und verfahrensrechtlichen Instrumentarien.

Heute kommt der Evaluierung vor allem bei den neuen Programmen Stadtumbau Ost und Soziale Stadt große Bedeutung zu. Denn beide Programme verstehen sich als „lernende“ Programme, deren Ausgestaltung im Lichte der bisherigen Erfahrungen immer wieder überprüft werden soll.

Arbeitsschwerpunkt der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost ist deshalb die Initiierung eines Erfahrungsaustauschs zu datengestützten Monitoringsystemen. Diese Systeme stellen ein wichtiges Instrument

zur Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte dar, die nach drei Jahren Programm Laufzeit in vielen Kommunen ansteht. Im Vordergrund stehen dabei zwei Fragen:

1. Welche Indikatoren auf kommunaler Ebene sollten erhoben und fortgeschrieben werden, um eine kontinuierliche Anpassung der Stadtbau-Planungen an die sich ändernden Voraussetzungen vornehmen zu können und um eine effiziente Erfolgskontrolle der bestehenden Planungen und begonnenen Maßnahmen zu gewährleisten?
2. Welche zusammenfassenden Informationen für die Träger des Förderprogramms auf Bundes- und Landesebene sind erforderlich, um übergreifende Entwicklungstendenzen zu erkennen sowie eine Erfolgskontrolle des Programms vornehmen zu können?

Das Ziel ist die Entwicklung eines Katalogs einheitlicher Indikatoren, die eine längerfristige Beobachtung übergreifender Entwicklungstendenzen sowie die Erfolgskontrolle ermöglichen (beispielsweise Einwohnerentwicklung, Leerstandsentwicklung und -verteilung, Abriss- und Aufwertungsaktivität). Für den Erfolg dieser Bemühungen ist es wichtig, den Kommunen einen handhabbaren, schlanken Indikatorenkatalog an die Hand zu geben, der auch mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden kann. Zudem wird den Kommunen konkrete Hilfestellung bei der Datenerfassung gegeben.

Einen umfassenderen Ansatz der Evaluierung verfolgt das Programm Soziale Stadt. Die 2004 abgeschlossene Evaluierung des Programms zielt darauf ab, eine fundierte Zwischenbewertung vorzunehmen. Dabei sollte vor allem untersucht werden, ob das Programm in Erfolg versprechender Weise angelegt ist. Im Fokus der Zwischenevaluierung standen die Angemessenheit und Relevanz des Programms als Antwort auf die aktuellen städtischen Problemlagen, die Umsetzung der programmspezifischen Ziele in der Praxis, eine Überprüfung des integrierten und gebietsbezogenen Heran gehens sowie eine Abschätzung der durch das Programm bisher erreichten und zu erwartenden Wirkungen. Es ist in der Regel noch zu früh, große Veränderungen in den Fördergebieten zu erwarten. Dennoch sollen der Programmfortschritt und die erreichten Ergebnisse erfasst und bewertet

werden, ebenso die aufgetretenen Probleme und Restriktionen der Programmumsetzung. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung werden in die weitere Ausgestaltung und Umsetzung des Programms Soziale Stadt einfließen sowie generell Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung einer sozial orientierten Stadt(entwicklungs)politik aufzeigen. Methodisch wird das Vorhaben von einer Experten-/Steuerungsgruppe begleitet.

Erste Ergebnisse der Zwischenevaluierung wurden im Rahmen eines Zwischenberichts im Oktober 2003 vorgelegt und auf einem ersten fachpolitischen Dialog öffentlich zur Diskussion gestellt. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, inwieweit die mit dem Programm verfolgten Strategien und Umsetzungsmechanismen sowie der angestrebte Politikwandel auf Bundes-, Länder und Gemeindeebene in die Wege geleitet bzw. unterstützt werden konnten. In den geförderten Gebieten untersuchte die Zwischenevaluierung, ob die verfolgten Ansätze eine Trendwende eingeleitet haben bzw. ob dies zukünftig zu erwarten ist. Grundlage bildete eine umfassende Auswertung aller bisherigen Untersuchungen und Erhebungen sowie von zwei Befragungen in den Programmgebieten. Darüber hinaus wurden Interviews zur Strategie-, Prozess- und Ergebnisanalyse durchgeführt mit Experten in Bund und Ländern sowie aus Wirtschaft und Gewerkschaften, Schule und Bildung, Sozial-/Wohlfahrtsverbände, Wohnungsunternehmen und Kommunalpolitik. Zur Analyse der Entwicklung in den Kommunen wurden Fallstudien in 13 ausgewählten Programmgebieten durchgeführt.

Um einen Transfer der Ergebnisse der Zwischenevaluierung zu gewährleisten und Schlussfolgerungen für Politik und Verwaltung zu ziehen, wurden die Ergebnisse im Rahmen eines zweiten fachpolitischen Dialogs im Herbst 2004 zur Diskussion gestellt. Wichtige Ergebnisse der Zwischenevaluierung werden in Kapitel 5.3 dargestellt.

5.2 Verteilung und Schwerpunktsetzung der Städtebauförderung

5.2.1 Verteilung der Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung

Im Rahmen der Städtebauförderung sind seit ihrer Einführung im Jahr 1971 rund 4.900 Maßnahmen in 2.250 Gemeinden gefördert worden. Davon entfallen rund 3.000 Maßnahmen auf die alten Länder und 1.900 Maßnahmen auf die neuen Länder. Abgeschlossen, d. h. ausfinanziert bzw. abgerechnet, sind inzwischen 1.500 Maßnahmen (überwiegend in den alten Ländern). Für die Durchführung dieser Maßnahmen sind vom Bund in der Summe rd. 10 Mrd. € an Finanzhilfen bereitgestellt worden. Davon sind jeweils rd. 5 Mrd. € in die alten und – seit 1991 – in die neuen Länder geflossen. Ohne Berücksichtigung der Preisentwicklung sind damit in die neuen Länder nach der deutschen Einheit in 13 Jahren die gleichen Finanzhilfen geflossen wie in 30 Jahren in die alten Länder. Das jährliche Finanzhilfenvolumen des Bundes für die Städtebauförderung ist von 1971 bis 1985 kontinuierlich von 51 auf 169 Mio. € gestiegen. 1986 und 1987 erreichten die Bundesfinanzhilfen jeweils 511 Mio. € und im Jahr der Wiedervereinigung 869 Mio. €. Bis 1998 gingen die Bundesfinanzhilfen auf 307 Mio. € zurück. Danach stiegen die Bundesmittel, bis 2002 schrittweise auf mehr als 600 Mio. €. Trotz der schwierigen Haushaltslage des Bundes konnten die Finanzhilfen für die Städtebauförderung mit rd. 529 Mio. € auch 2004 über dem langjährigen Durchschnitt gehalten werden.

Bei einer Vielzahl der im Programmjahr 2003 laufenden Maßnahmen der Städtebauförderung handelt es sich um eher

kleinteilige Aufgabenstellungen mit einem Finanzhilfenvolumen des Bundes von bis zu einer Mio. € (bezogen auf die gesamte Laufzeit der Maßnahmen). So erhalten rd. 30 % der Maßnahmen Finanzhilfen vom Bund in einer Höhe bis unter 500.000 €. Kostenintensive Maßnahmen mit einer Finanzhilfe von mehr als 5.000.000 € haben einen vergleichsweise geringen Anteil an allen Maßnahmen (12,6 %). Der hohe Anteil besonders kostenintensiver Maßnahmen im Städtebaulichen Denkmalschutz spiegelt den beschäftigungsintensiven Umfang und die Komplexität der in diesem Programm zu leistenden Bauaufgaben wider. Aufgrund der kurzen Laufzeit des Programms Stadttumbau Ost ist dessen Einbeziehung in diese Auswertung nicht sinnvoll.

Bis zur deutschen Einheit bestand die Städtebauförderung nur aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Seither ist das Förderpektrum der Städtebauförderung kontinuierlich an die spezifischen Bedürfnisse und Aufgabenstellungen angepasst worden. So sind als erste Reaktion auf die städtebaulichen Herausforderungen in den neuen Ländern von der Bundesregierung 1990 mehr als 500 Mio. € Finanzhilfen für ein Sofortprogramm bereitgestellt worden. Während in den alten Ländern die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf reduziertem Niveau weitergeführt wurden, sind in den neuen Ländern zu diesem Programm besondere Programme hinzugekommen. Zu einem Schwerpunkt hat sich der städtebauliche Denkmalschutz entwickelt, der seit 1991 mit 1,4 Mrd. € vom Bund gefördert wird. Seit 1999 gibt es zusätzliche Programme in Ost und West: Um besser auf die drängen-

Tabelle 11
Städtebauförderungsmaßnahmen nach Programmen und Finanzvolumen

Programm	Anzahl Maßnahmen mit einem Finanzhilfenvolumen von ...								Gesamtanzahl Maßnahmen	in %
	bis 500.000 €	in %	500.000 bis 1.000.000 €	in %	1.000.000 bis 5.000.000 €	in %	5.000.000 und mehr €	in %		
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	121	15,4	91	11,6	475	60,4	99	12,6	786	100,0
Städtebaulicher Denkmalschutz	4	2,6	9	5,9	43	28,3	96	63,2	152	100,0
Soziale Stadt	81	31,0	68	26,1	109	41,8	3	1,1	261	100,0
insgesamt	206	17,2	168	14,0	627	52,3	198	16,5	1.199	100,0

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR
Die Auswertung enthält laufende Maßnahmen nach Programmstand 2003.
Das Finanzvolumen bezieht sich auf die gesamte Laufzeit der Maßnahme.

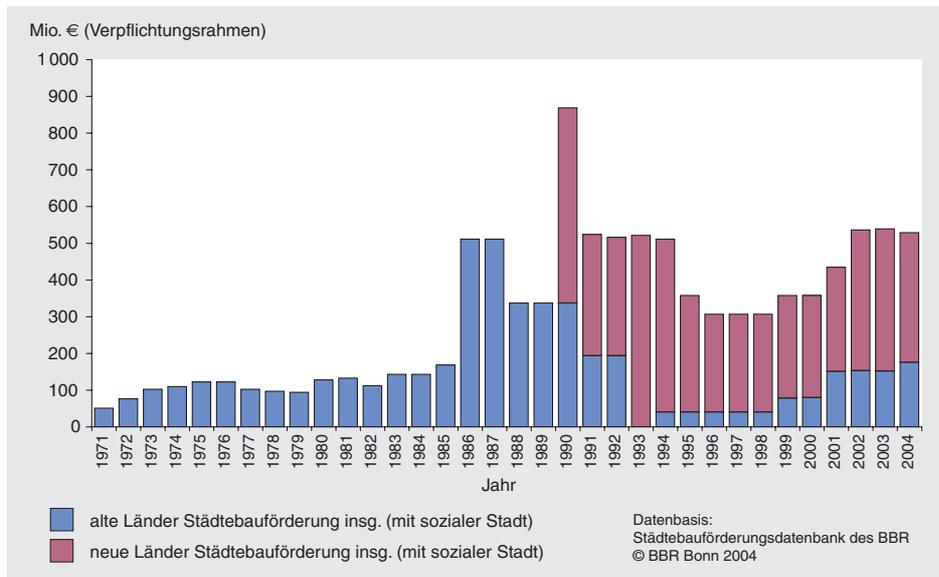


Abbildung 11
 Finanzhilfen des Bundes
 für die Städtebau-
 förderung 1971 – 2004
 nach alten und neuen
 Ländern

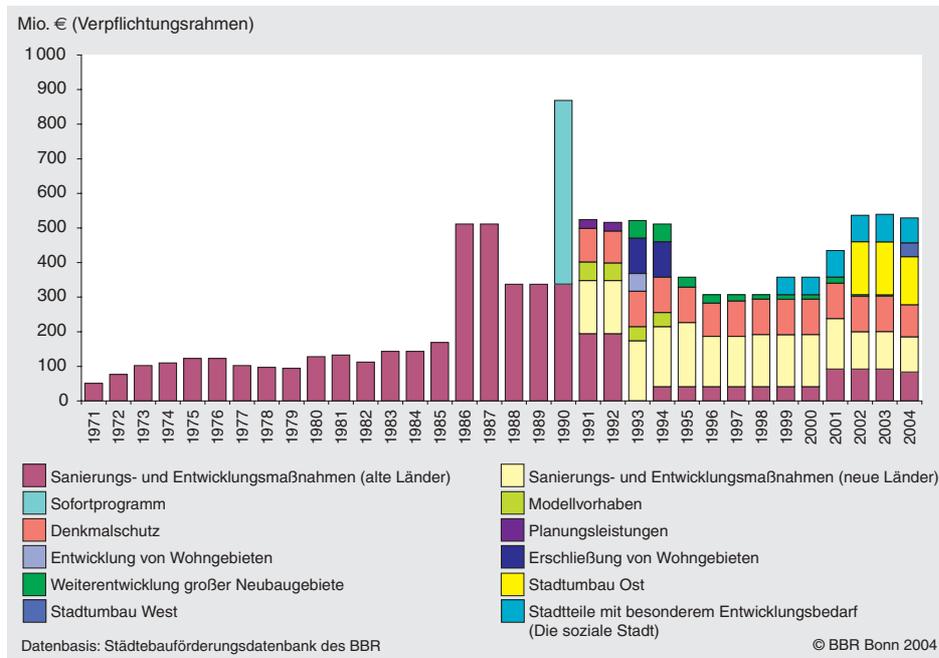


Abbildung 12
 Finanzhilfen des Bundes
 für die Städtebau-
 förderung 1971 – 2004
 nach Programmen

den sozialen Herausforderungen in benachteiligten Quartieren eingehen zu können, wurde ab 1999 bundesweit das Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ eingeführt. Das jüngste Programm der Städtebauförderung ist der Stadtumbau. 2001 beschloss die Bundesregierung das Programm Stadtumbau Ost. 2004 brachte die Bundesregierung für die alten Länder das Programm Stadtumbau West auf den Weg.

Steuerung und Verteilung der Bundesfinanzhilfen

Die Höhe der den Ländern vom Bund gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG gewährten Finanzhilfen wird im Bundeshaushaltsplan festgelegt. Dort findet sich im Einzelhaushalt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Kapitel 12 25) eine Aufteilung der Städtebauförderungsmittel auf Ost- und Westdeutschland. Diese basiert auf politischen Entscheidungen über die Mittel für die ost- und westspezifischen Programme der Städtebauförderung (Ausnahme: Programm Soziale Stadt). Dabei

liegt der Schwerpunkt bei der Förderung der ostdeutschen Kommunen, was dem erheblichen städtebaulichen Nachholbedarf dieses Landesteils Rechnung tragen soll. Die neuen Länder erhalten somit eine – gemessen an ihrer Bevölkerungszahl – überproportional hohe Fördersumme (vgl. Abb. 13).

Mit der Voraufteilung der Finanzhilfen auf Ost und West wird im Haushaltsplan zugleich die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Programme der Städtebauförderung vorgenommen. Allerdings wurde bis 2004 hinsichtlich der in den neuen Ländern eingesetzten Programme nur der Stadtumbau Ost einzeln aufgeführt. Die verbleibenden Programme waren im Haushaltsplan als zusammengefasster Posten ausgewiesen. Der Bundeshaushaltsplan 2005 weist erstmals auch aus, welche Bundesmittel auf die Neue-Länder-Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Städtebaulicher Denkmalschutz entfallen.

In einem weiteren Schritt werden zu den einzelnen Programmen die generelle Art der zu fördernden Investitionen sowie die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder geregelt. Dies geschieht in den Verwaltungsvereinbarungen (VV), die Bund und Länder abschließen.

Die Verteilung der Finanzhilfen auf die Länder regeln Verteilungsschlüssel, die eine sachgerechte Aufteilung der Mittel gewährleisten sollen.

Der Schlüssel für das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bleibt seit Beginn der Städtebauförderung 1971 in seinen Bestandteilen grundsätzlich unverändert. Er wird allerdings regelmäßig aktualisiert, zuletzt 2004. Der Schlüssel beruht auf den beiden Komponenten Bevölkerungs- und Wohnungsanteile der Länder am Gesamtwert aller am Programm beteiligten Länder. Beide Komponenten gehen mit je 50 % Gewichtung in den Schlüssel ein. Wie erwähnt, wird der Schlüssel seit der Wiedervereinigung getrennt für die alten und neuen Länder berechnet, da auch die Programme getrennt aufgestellt werden. Der gleiche Schlüssel findet auch beim Städtebaulichen Denkmalschutz sowie beim Stadtumbau Ost Verwendung.

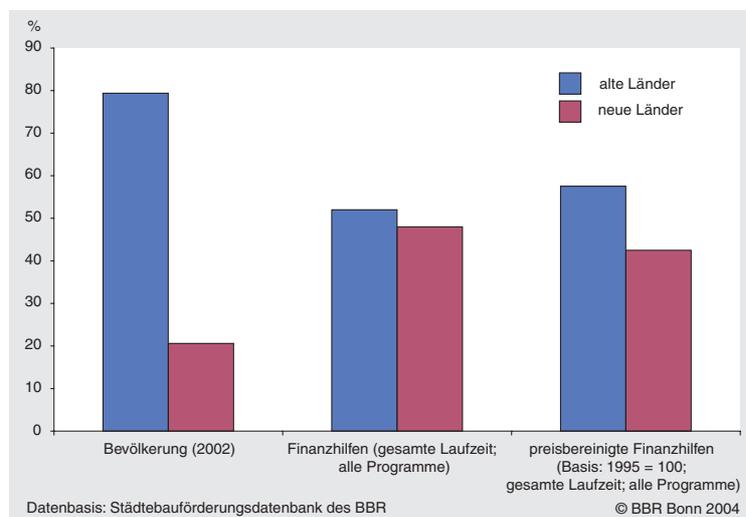
Die Verteilungsschlüssel der beiden Programme Soziale Stadt und Stadtumbau West tragen dem Bestreben des Bundes Rechnung, eine stärker problemorientierte Verteilung der Mittel zu erreichen:

So besitzt der Verteilungsschlüssel im Programm Soziale Stadt über den Bevölkerungs- und Wohnungsanteil hinaus eine weitere Komponente. Dabei handelt es sich um einen sogenannten „Sozial- und Integrationsfaktor“. Dieser bestand von 1999 bis 2001 aus dem Anteil der Länder an der bundesdeutschen Arbeitslosenzahl und wird seit 2002 noch um den Ausländeranteil der Länder ergänzt. Innerhalb des Sozial- und Integrationsfaktors hat der Arbeitslosenanteil ein Gewicht von 2/3, der Ausländeranteil entsprechend 1/3. Alle drei Bestandteile des Gesamtschlüssels sind gleich gewichtet.

Beim neuen Programm Stadtumbau West orientiert sich der Verteilungsschlüssel am stärksten an den zu bewältigenden Aufgaben. Der Schlüssel zum Stadtumbau West berücksichtigt Merkmale wie den wirtschaftlichen Strukturwandel, den Wohnungsleerstand sowie die Bevölkerungsentwicklung (vgl. Tab. 15). Die problemorientierten Komponenten prägen diesen Verteilungsschlüssel zu 60 % (gegenüber 33 % bei der Sozialen Stadt).

Nach der Verteilung der Fördermittel obliegt die konkrete Ausgestaltung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen den Ländern und Kommunen. Hieraus folgt, dass je nach Bedarf Aufgabenschwerpunkte und „Förderkultur“ ei-

Abbildung 13
Anteile von Bevölkerung und Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung seit 1971



nes Landes die Programmumsetzung variieren.

Die Verteilung der Finanzhilfen auf die Kommunen nimmt das jeweilige Land vor. Die Kommunen stellen dazu beim Land Förderanträge. Da die zur Verfügung stehenden Mittel aber in der Regel überzeichnet sind, entscheiden die Länder, welche Kommunen in den Genuss von Fördergeldern kommen. Wenn eine Kommune gefördert wird, so bezieht sich die Förderzusage immer auf ein konkretes Fördergebiet, d. h. nicht auf die Gesamtfläche der Kommune. Das Geld fließt in Gesamtmaßnahmen, die in den betreffenden Fördergebieten abgewickelt werden und die sich ihrerseits wieder in Einzelvorhaben untergliedern.

An der Städtebauförderung beteiligen sich Bund, Länder und Gemeinden. Als Grundregel lässt sich festhalten, dass der Bundesanteil ein Drittel beträgt. Ausnahmen sind die Programme Städtebaulicher Denkmalschutz (Bundesanteil 40 %) sowie Stadtbau Ost, Teilbereich Rückbau (Bundesanteil 50 %). Weiterhin gilt, dass die Länder grundsätzlich gleich hohe Mittel aufbringen müssen wie der Bund. Der verbleibende Anteil wird durch die Gemeinden als kommunaler Eigenanteil aufgebracht, wobei die Länder über die finanzielle Verteilung zwischen Land und Kommune entscheiden.

5.2.2 Siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Schwerpunktsetzungen der Städtebauförderung

Die Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder aus dem Jahr 2004 misst der Städtebauförderung große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung bei. In der Berücksichtigung des in § 104a Abs. 4 GG genannten großräumigen Ausgleichsziels, z. B. durch die Bevorzugung der neuen Länder bei der Finanzmittelverteilung, wird diesem Grundsatz Rechnung getragen.

Darüber hinaus verfolgen Bund und Länder aber auch kleinräumige regionalpolitische Zielsetzungen. In der Präambel zur Verwaltungsvereinbarung 2004 heißt es:

„Bund und Länder stimmen darüber überein, dass die Mittel des Bund-Länder-Städtebauförderprogramms ihren Beitrag zu Wachstum und damit Beschäftigung leisten müssen. Hierzu sind diese auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten

strukturellen Schwierigkeiten zu konzentrieren. Auf diese Weise wird die Attraktivität der Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort gestärkt, die Schaffung und Erhaltung neuer Arbeitsplätze gefördert und ihre Zukunftsfähigkeit nachhaltig unterstützt.“

Die räumliche und strukturelle Steuerungsfunktion bei der Verteilung der Finanzhilfen obliegt den Ländern, die bei der Ausführung der Programme die genannten Kriterien berücksichtigen sollen. Damit gewinnen länderspezifische städtebaupolitische Leitvorstellungen, strategische Förderansätze und landestypische Erfordernisse eine erhebliche Bedeutung für die regionale Verteilung der Bundesfinanzhilfen.

Verteilung der Finanzhilfen des Bundes im Städtebau nach Regions- und Gemeindetyp

Die Städtebauförderung ist auf städtische Aufgabenstellungen ausgerichtet. Städte sowohl in ländlichen Regionen wie auch in Agglomerationen sollen bei der Bewältigung städtebaulicher Strukturprobleme unterstützt werden. Grundsätzlich ist die Städtebauförderung zwar in der Lage, sich auch der städtebaulichen Probleme in den kleinen Orten einschließlich der Dörfer anzunehmen, jedoch hat sich in den 90er Jahren eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den für den Städtebau zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder sowie

Tabelle 12
Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen für das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gemäß VV 2004 (alte Länder)

Land / Gewichtung	Komponente		Schlüssel (in %)	Anteil Bundesfinanzhilfe (in 1.000 €)
	Bevölkerung 2002 (in %)	Wohnungen 2002 (in %)		
	1 / 2	1 / 2		
Baden-Württemberg	15,727	15,311	15,519	12.930
Bayern	18,273	18,219	18,246	15.201
Berlin-West	3,336	3,707	3,522	2.934
Bremen	0,977	1,122	1,05	875
Hamburg	2,550	2,777	2,663	2.219
Hessen	8,986	8,888	8,937	7.446
Niedersachsen	11,773	11,645	11,708	9.754
Nordrhein-Westfalen	26,666	26,491	26,578	22.143
Rheinland-Pfalz	5,986	5,939	5,963	4.968
Saarland	1,571	1,600	1,586	1.321
Schleswig-Holstein	4,155	4,301	4,228	3.523
alte Länder	100,000	100,000	100,000	83.315

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBR; eigene Berechnungen
Länderwerte gerundet

Tabelle 13
Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen für die Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost gemäß VV 2004 (neue Länder)

Land / Gewichtung	Komponente		Schlüssel (in %)	Anteil Bundesfinanz- hilfe Sanierung und Entwick- lung (in 1.000 €)	Anteil Bundesfinanz- hilfe Denkmalschutz (in 1.000 €)	Anteil Bundesfinanz- hilfe Stadt- umbau Ost (in 1.000 €)
	Bevölkerung 2002 (in %)	Wohnungen 2002 (in %)				
	1 / 2	1 / 2				
Berlin-Ost	7,668	9,300	8,484	8.642	7.856	11.785
Brandenburg	17,510	16,348	16,929	17.245	15.677	23.515
Mecklenburg-Vorpommern	11,830	11,272	11,551	11.767	10.697	16.045
Sachsen	29,489	30,534	30,012	30.572	27.792	41.689
Sachsen-Anhalt	17,283	17,309	17,296	17.619	16.017	24.025
Thüringen	16,220	15,237	15,728	16.021	14.565	21.847
neue Länder	100,000	100,000	100,000	101.866	92.604	138.906

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR; eigene Berechnungen
Länderwerte gerundet

Tabelle 14
Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen im Programm Soziale Stadt gemäß VV 2004

Land / Gewichtung	Komponente				Schlüssel (in %)	Anteil Bundesfinanz- hilfe (in 1.000 €)
	Bevölkerung 2002 (in %)	Wohnungen 2002 (in %)	Ausländer 2001 (in %)	Arbeitslose Sep. 2003 (in %)		
	1 / 3	1 / 3	1 / 9	2 / 9		
Baden-Württemberg	12,917	12,278	17,694	7,893	12,118	8.779
Bayern	15,008	14,609	15,890	9,966	13,852	10.035
Berlin	4,110	4,815	6,023	7,124	5,227	3.787
Brandenburg	3,129	3,239	0,884	5,774	3,504	2.539
Bremen	0,802	0,900	1,094	0,975	0,906	656
Hamburg	2,095	2,227	3,568	2,039	2,290	1.659
Hessen	7,381	7,127	9,641	5,670	7,167	5.192
Mecklenburg-Vorpommern	2,114	2,233	0,480	4,066	2,406	1.743
Niedersachsen	9,669	9,338	7,280	8,422	9,016	6.532
Nordrhein-Westfalen	21,901	21,243	27,166	20,472	21,949	15.901
Rheinland-Pfalz	4,916	4,762	4,211	3,473	4,466	3.235
Saarland	1,290	1,283	1,214	1,077	1,232	893
Sachsen	5,269	6,049	1,506	9,057	5,953	4.313
Sachsen-Anhalt	3,088	3,429	0,638	6,122	3,604	2.611
Schleswig-Holstein	3,413	3,449	2,096	3,086	3,206	2.323
Thüringen	2,898	3,019	0,615	4,784	3,104	2.249
insgesamt	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	72.447

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR; eigene Berechnungen
Länderwerte gerundet

Tabelle 15
Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen im Programm Stadtumbau West gemäß VV 2004

Land / Gewichtung	Komponente				Komponente			Schlüssel (in %)	Anteil Bundes- finanzhilfe (in 1.000 €)
	Bevölkerung 2002 (in %)	Wohnungen 2002 (in %)	nachrichtlich: GRW Bevölkerung Dez. 1997 (in %)	nachrichtlich: EU-Ziel 2 Bevölkerung Dez. 1997 (in %)	GRW + Ziel 2 Bevölkerung Dez. 1997, kombiniert (in %)	Anteil an Bev.-Verlust 2002-1994 (in %)	Anteil an Wohnungs- leerstand MZ 2002 (in %)		
	0 / 2	0 / 2			0 / 2	0 / 2	0 / 2		
Baden-Württemberg	15,727	15,311	0,000	2,428	1,324	6,365	14,362	10,618	4.247
Bayern	18,273	18,219	6,712	8,101	7,149	7,444	16,942	13,605	5.442
Berlin-West	3,336	3,707	12,646	10,725	11,337	8,965	6,037	6,676	2.670
Bremen	0,977	1,122	3,731	3,343	3,571	3,030	0,925	1,925	770
Hamburg	2,550	2,777	0,000	0,194	0,106	0,000	2,386	1,564	626
Hessen	8,986	8,888	6,516	5,900	6,810	7,075	6,524	7,657	3.063
Niedersachsen	11,773	11,645	26,233	23,751	25,912	15,738	11,344	15,283	6.113
Nordrhein-Westfalen	26,666	26,491	25,685	28,058	25,705	33,999	29,698	28,512	11.405
Rheinland-Pfalz	5,986	5,939	4,454	4,034	4,262	7,194	6,865	6,049	2.420
Saarland	1,571	1,600	4,579	5,109	4,778	3,799	1,753	2,700	1.080
Schleswig-Holstein	4,155	4,301	9,444	8,357	9,046	6,391	3,164	5,411	2.164
alte Länder	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	40.000

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR; GRW 32. Rahmenplan; EU-Kommission; eigene Berechnungen
Länderwerte gerundet

den für die Landwirtschaft zuständigen Ministerien entwickelt. Da die begrenzten Städtebauförderungsmittel kaum für die dringenden Probleme in den Städten ausreichen, sollte vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsgrundsatzes die Förderung der Dörfer auf anderen Förderschienen aufgebracht werden wie bspw. im Rahmen der Gemeinschaftaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“.

Die Auswertung zeigt, dass ländliche Räume verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil eine überproportionale Förderung erhalten (ausgewertet wurde die Verteilung der Städtebaufördermittel auf Grundlage der im Jahr 2003 laufenden Maßnahmen nach siedlungsstrukturellen Regionstypen). Dort stehen einem Bevölkerungsanteil von 11 % im Westen und 20 % im Osten Finanzmittelanteile der Städtebauförderung in Höhe von 24,3 % in den alten Ländern und 23,8 % in den neuen Ländern gegenüber. Dagegen liegen in den Agglomerationsräumen der Anteil der laufenden Maßnahmen und der Anteil der Finanzhilfen, bezogen auf den Bevölkerungsanteil, unter dem zu erwartenden Wert. In den neuen Ländern zeigt sich weiterhin, wenn man das Finanzvolumen je Maßnahme betrachtet, eine abnehmende Tendenz von den Agglomerationsräumen hin zu den ländlichen Räumen. In den alten Ländern zeigt demgegenüber sich die gegenteilige Tendenz: Mit wachsendem Verstädterungsgrad nimmt der Fördermitteleinsatz dort je Maßnahme ab.

Mit Hilfe der bereits in Kap. 1 vorgestellten Stadt- und Gemeindetypik werden im Folgenden Schwerpunktsetzungen auf Länderebene erläutert.

Es wird deutlich, dass zum Beispiel Nordrhein-Westfalen als hochgradig verstädtertes Bundesland die Finanzhilfen des Bundes in erheblichem Umfang in die großen Großstädte und Mittelstädte lenkt. Zu den großen Mittelstädten zählen in Nordrhein-Westfalen auch zahlreiche Ruhrgebietsstädte, die trotz einer Bevölkerungsgröße von mehr als 100.000 Einwohnern keine Oberzentren sind und aufgrund dessen zur Mittelstadtkategorie zählen. Etwa die Hälfte der Bundesfinanzhilfen aller 2003 laufenden Maßnahmen in NRW werden in Großstädte mit mehr als 300.000 Einwohnern gelenkt. Damit wird dieser Stadttypus, gemessen an seinem Bevölkerungsanteil, deutlich überproportional gefördert.

Trotz einer völlig anderen siedlungsstrukturellen Ausgangssituation verfolgt das Land Rheinland-Pfalz ebenfalls eine klare Ausrichtung der Städtebauförderung auf Großstädte und konzentriert hier fast 80 % der Bundesfinanzhilfen. Eine ähnliche Schwerpunktsetzung auf Großstädte und größere Mittelstädte lässt sich auch in Schleswig-Holstein feststellen.

Eine andere Schwerpunktsetzung bei der Verteilung der Städtebauförderungsmittel findet sich in den neuen Ländern. Im Vergleich zum Anteil an der Bevölkerung erhalten dort die Kleinstädte und/oder kleinere Mittelstädte eine überproportionale Förderung. Etwa zwei Drittel – zum Teil sogar deutlich mehr – der Finanzhilfen des Bundes werden in diesen beiden Stadttypen konzentriert. Die Großstädte erreichen, wenn man von Brandenburg absieht, ein Förderungsniveau, das in etwa dem Bevölkerungsanteil entspricht. Dies kann als Resultat des spezifischen Förderbedarfs der

Tabelle 16
Maßnahmen und Fördersummen der Städtebauförderung nach siedlungsstrukturellen Regionstypen

neue / alte Länder	Siedlungsstruktureller Regionstyp	Anzahl der Maßnahmen	in %	Fördersumme in 1.000 €	in %	Fördersumme in Euro je ha	Fördersumme je Maßnahme	Bevölkerungsanteil in %
alte Länder	Agglomerationsräume	192	43,3	315.585,5	38,9	17.332	1.643.675	53,5%
	Verstädterte Räume	157	35,4	299.217,5	36,9	41.135	1.905.844	35,3%
	Ländliche Räume	94	21,2	196.831,2	24,3	47.545	2.093.949	11,2%
	insgesamt	443	100,0	811.634,2	100,0	27.400	1.832.131	100,0%
neue Länder	Agglomerationsräume	383	32,5	1.199.196,2	37,4	40.246	3.131.060	47,9%
	Verstädterte Räume	456	38,7	1.243.890,3	38,8	27.753	2.727.830	32,4%
	Ländliche Räume	340	28,8	764.715,7	23,8	45.589	2.249.164	19,8%
	insgesamt	1.179	100,0	3.207.802,2	100,0	35.100	2.720.782	100,0%

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR
Es wurden nur laufende Maßnahmen 2003 berücksichtigt.
Basis der Prozentwerte: alte bzw. neue Länder insgesamt

(kleineren) Mittel- und Kleinstädte in den neuen Ländern gewertet werden. Aufgrund ihrer strukturellen Schwäche und angesichts des großen städtebaulichen Nachholbedarfs können gerade die kleineren Städte in den neuen Ländern die sich stellenden Herausforderungen kaum mit eigenen Mitteln bewältigen und sind auf Förderprogramme des Bundes und der Länder besonders angewiesen.

Der strukturelle Unterschied zwischen den alten und neuen Ländern zeigt sich auch darin, dass eine gleichartige Schwerpunktsetzung in den alten Ländern nur in Hessen und in etwas abgeschwächter Form noch in Niedersachsen, Bayern und dem Saarland zu finden ist. Landgemeinden, zumal die kleineren, besitzen nur eine geringe Bedeutung bei der Umsetzung der Städtebauförderung. Kleinere Landgemeinden werden von einigen Bundesländern gar nicht in die Förderung einbezogen (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg). Wenn man vom Saarland absieht, werden auch größere Landgemeinden in der Regel nur in geringem Umfang mit Städtebauförderungsmitteln unterstützt. Hierin dokumentiert sich die oben erwähnte Arbeitsteilung zwischen Städtebauförderung und anderen Förderprogrammen.

Verteilung der Finanzhilfen nach strukturstarken und strukturschwachen Gemeinden

Größe, zentralörtliche Einstufung und Stadtrecht sagen noch nichts über die Strukturstärke bzw. Strukturschwäche einer Stadt oder Gemeinde aus. Da die Finanzhilfen laut Verwaltungsvereinbarung auf Gemeinden mit strukturellen Schwierigkeiten gelenkt werden sollen, stellt sich die Frage, inwieweit Kriterien der Strukturschwäche oder -stärke bei der regionalen Verteilung berücksichtigt werden.

Wie in Kap. 2.1 dargestellt, konzentrieren sich im gesamtdeutschen Vergleich schrumpfende Städte und Gemeinden überwiegend in den neuen Ländern, wohingegen Schrumpfung in den alten Ländern eher ein lokales Phänomen bleibt. Eine zielgerichtete Schwerpunktsetzung bei der Städtebauförderung muss diesen Umstand berücksichtigen.

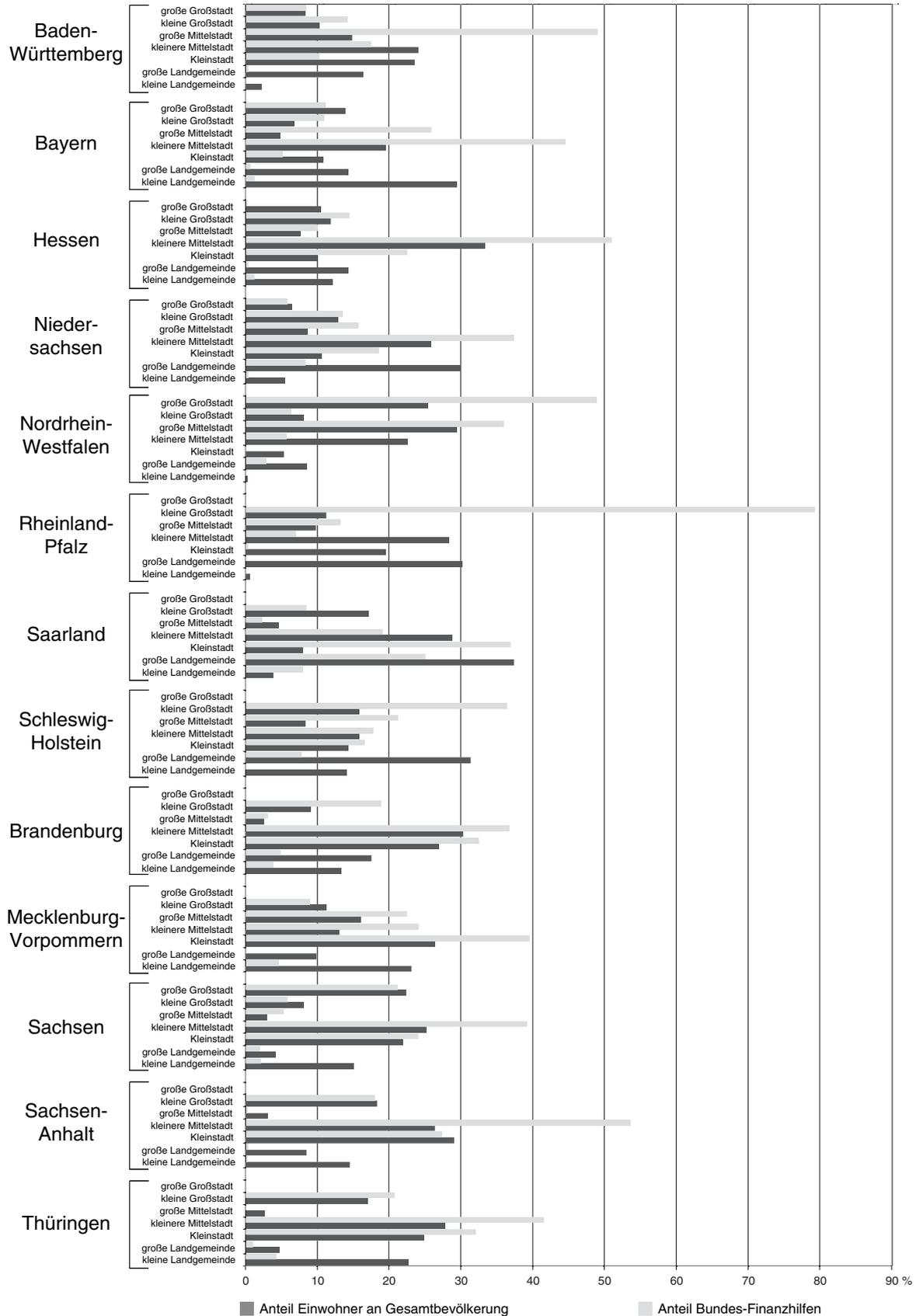
Deshalb ist mit der Vorab-Aufteilung der Städtebauförderungsmittel zwischen alten und neuen Ländern ein wesentlicher Schritt für die Berücksichtigung der Strukturunterschiede getan. Auf Bundesebene zeigt sich infolgedessen eine deutlich überproportionale Förderung strukturschwacher Gemeinden. Etwas mehr als die Hälfte der Bundesfinanzhilfen (54,8 %) wird für strukturschwache Gemeinden zur Verfügung gestellt. Der Anteil für prosperierende, strukturstarke Gemeinden bleibt mit 3,1 % insgesamt gering. Angesichts des kleinräumigen, gebietsbezogenen Ansatzes der Städtebauförderung darf nicht übersehen werden, dass auch in strukturstarken Gemeinden Förderbedarf bestehen kann, wenn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht gegeben ist oder quartiersbezogen erhebliche städtebauliche Mängel vorliegen.

In den neuen Ländern zeigt sich eine eindeutige Konzentration der Bundesfinanzhilfen auf strukturschwache Gemeinden. In den alten Ländern ist Strukturschwäche jedoch vor dem gesamtdeutschen Hintergrund eher ein lokales Phänomen, weshalb der Anteil strukturschwacher Gemeinden insgesamt nur eine untergeordnete Bedeutung besitzt. Dort konzentriert sich die Städtebauförderung zu vier Fünfteln auf Gemeinden ohne besondere Strukturschwäche oder -stärke. Für den kleinräumigen regionalen Ausgleich sorgen aber die Länder selbst. Wie weitergehende Untersuchungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zeigen, verteilen die Länder die Finanzhilfen des Bundes in der Regel nach Strukturschwächekriterien. Dies bedeutet, dass auch innerhalb der Länder überwiegend die Finanzhilfen in eher strukturschwache Gemeinden gelenkt werden. Dies geschieht aber vor dem Maßstab des jeweiligen Landes.

Gegenüber der in Kap. 2.1 verwendeten und auf fünf Gruppen zusammengefassten Typik soll in diesem Abschnitt auf Grundlage der sieben Gruppen umfassenden Typik berichtet werden. Das bedeutet, dass die Großstädte noch einmal differenziert werden und zwar nach großen Großstädten mit mehr als 300.000 Einwohnern und kleineren Großstädten mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 300.000 Einwohnern. Die Mittelstädte werden ebenso in zwei Kategorien differenziert. Unterschieden wird zwischen großen Mittelstädten mit mehr als 50.000 Einwohnern und kleineren Mittelstädten mit weniger als 50.000 Einwohnern. Mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind für die sieben Stadt-/Gemeindetypen zwei Indikatoren berechnet worden, die Aufschluss über Schwerpunktsetzungen bei der Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf Länderebene geben sollen:

- Der Anteil der Bevölkerung im Stadt-/Gemeindetyp an der Gesamtbevölkerung des Landes
- Der Anteil der Finanzhilfen, der auf den jeweiligen Stadt-/Gemeindetyp entfällt

Abbildung 14
Anteile der Einwohner und Bundesfinanzhilfen nach Stadt-/Gemeindetypen und Flächenländern

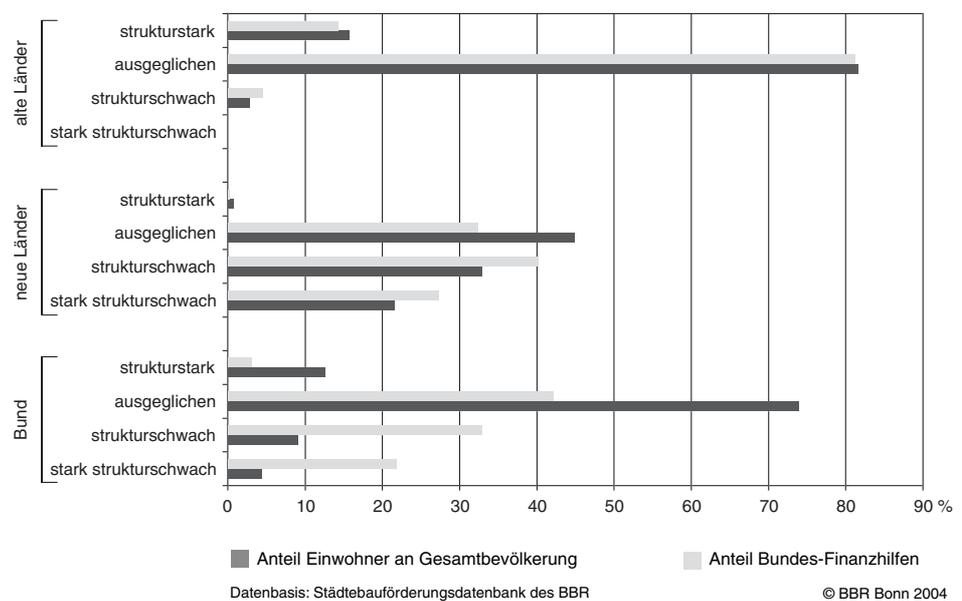


■ Anteil Einwohner an Gesamtbevölkerung
 Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR

■ Anteil Bundes-Finanzhilfen
 © BBR Bonn 2004

System und Anspruch der Städtebauförderung führen so insgesamt betrachtet zu einer Schwerpunktsetzung auf strukturschwache Städte und Gemeinden. Zwischen den einzelnen Ländern lassen sich teils erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung der Städtebauförderung feststellen, die nicht nur in differierenden siedlungsstrukturellen Ausgangssituationen begründet sind, sondern auch aus den förderpolitischen Zielsetzungen resultieren können.

Abbildung 15
Städtebauförderungsmittel nach Gemeinde-Strukturtyp



5.3 Wirkungen der Städtebauförderung

5.3.1 Wirkungsdimensionen der Städtebauförderung

Eine wesentliche Wirkung der Städtebauförderung besteht darin, dass sie die Menschen in den Städten und Gemeinden in ihrem direkten Lebensumfeld erreicht und dessen Gestaltung positiv beeinflusst. Nirgends ist der Bezug zwischen einem staatlichen Investitionsprogramm und den Bürgerinnen und Bürgern enger und sichtbarer als in den Stadtteilen und Quartieren, in denen die Menschen leben und wohnen.

Die Städtebauförderung wird in Gebieten eingesetzt, in denen nach Angaben der Länder rund 16 % der bundesdeutschen Bevölkerung leben. Dies sind rund 13 Mio. Einwohner. Der große Nachholbedarf der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung führte zu einer großen Anzahl an Maßnahmegebieten in den neuen Ländern. Dort lebt durchschnittlich jeder dritte Einwohner in einem Gebiet der Städtebauförderung. In den alten Ländern ist es rund jeder zehnte.

Die sichtbaren Erfolge der Städtebauförderung lassen sich anhand folgender Kennziffern ablesen:

- Die Sanierung von Gebäuden und Wohnungen ist ein wesentlicher Schwerpunkt der Städtebauförderung. So sind seit 1990 mit den Finanzhilfen rund 50.000 Gebäude und 150.000 Wohneinheiten saniert worden, so die Ergebnisse einer Befragung unter den Ländern im Jahre 2004.
- Neben der Sanierung von Gebäuden und Wohneinheiten bilden die Verbesserung des Wohnumfeldes und Aufwertung des öffentlichen Raums den zweiten Schwerpunkt der Städtebauförderung, dem in allen Programmen der Städtebauförderung eine hohe Bedeutung zukommt. Rund jeder vierte Euro wird für diesen Zweck verausgabt.
- Im Rahmen der Programme Städtebaulicher Denkmalschutz und Soziale Stadt hat die Errichtung bzw. Sanierung von Gemeinbedarfseinrichtungen einen hohen Stellenwert. Rund ein Viertel der Fördermittel fließen beim Städtebaulichen Denkmalschutz in diesen Aufgabenbereich. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, dass viele öffentliche Gebäude zu historischen Ensembles gehören oder von besonderer geschichtlicher,

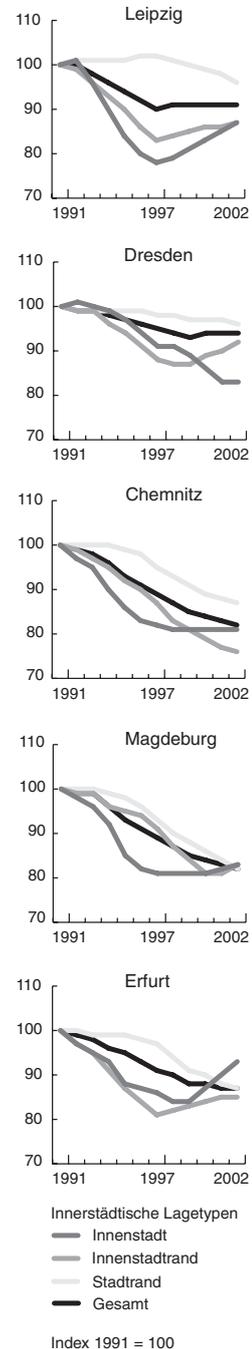
künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung sind. Das Programm Soziale Stadt leistet mit einem Drittel aller Städtebauförderungsmittel, die in die Errichtung und Sanierung von Gemeinbedarfseinrichtungen fließen, einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Stadtentwicklung.

- Dem in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung genannten Ziel, Finanzhilfen zur nachhaltigen Stärkung von Innenstädten und Ortszentren einzusetzen, wird die Umsetzungspraxis weitgehend gerecht. Der räumliche Schwerpunkt des Programms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen liegt mit rund 80 % in der Innenstadt bzw. in innenstadtnahen Gebieten. Das gilt sowohl für die alten als auch für die neuen Länder. Bei der Sozialen Stadt und beim Stadtumbau Ost (Programmteil Aufwertung) liegen die räumlichen Schwerpunkte in den Innenstädten und Gebieten in Randlage. Es ist davon auszugehen, dass bei den Gebieten in Randlage überwiegend die Großwohnsiedlungsgebiete erfasst werden. Insbesondere für die von erheblichen Bevölkerungsverlusten gekennzeichneten Großwohnsiedlungen in den neuen Ländern gilt es allerdings – in Abhängigkeit von der örtlichen Situation vor Ort – sorgsam abzuwägen, inwieweit der Erhalt und die Sanierung der Siedlungen eine langfristig nachhaltigen (Innen-)Stadtentwicklung beeinträchtigen.

Für den Städtebaulichen Denkmalschutz legt bereits die Verwaltungsvereinbarung Gebiete mit städtebaulicher Erhaltungssatzung in historischen Stadtkernen als Förderkulisse fest.

- Die Kombination aus Stadtumbau, städtebaulicher Erneuerung einschließlich des städtebaulichen Denkmalschutzes hat in den Gemeinden der neuen Länder mittlerweile dazu geführt, dass Innenstädte und Altstadtquartiere nach und nach einen Zuzug von außen, auch aus den Gebieten des industriellen Wohnungsbaus, erfahren. Die Stärkung und Wiederbelebung der Innenstädte bei gleichzeitiger ökologischer Aufwertung der randstädtischen Stadtumbaugebiete sind zentrale Wirkungen der Städtebauförderung. Die flächenhafte Sanierung der Innenstädte, die vor über zehn Jahren begonnen hat, trägt jetzt ihre Früchte. Vieles spricht dafür, dass mit der Stär-

Abbildung 16 Bevölkerungsentwicklung ostdeutscher Großstädte 1991 bis 2002 nach innerstädtischen Lagetypen (1991 = 100)



Datenbasis: Innerstädtische Raumbeobachtung des BBR © BBR Bonn 2004

kung der Wohnfunktion in den Innenstädten eine verringerte Flächeninanspruchnahme am Stadtrand oder im Umland der Stadt einhergeht. Die Städtebauförderung erbringt somit einen Beitrag zum Flächensparen. Die Städtebauförderung hat auch großen Anteil daran, dass viele historische Städte heute touristische Anziehungspunkte sind. Von beiden Faktoren profitiert die lokale Ökonomie, und es werden Arbeitsplätze – auch nach der Bau- und Sanierungsphase – gesichert.

Aktuelle Gutachten zu den Wirkungen der Städtebauförderung

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW): Stellungnahme zur DIW-Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung aus dem Jahr 1995, Kurzexpertise im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Berlin 2004

Wesentliche Ergebnisse zu den Anstoß- und Bündelungswirkungen:

- 1 € Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder bewirkt einen Einsatz von 2,60 € öffentlicher Mittel insgesamt (darin enthalten sind Städtebauförderungsmittel von Bund und Ländern, Haushaltsmittel der Gemeinden sowie sonstige öffentliche Fördermittel).
- Die gesamten öffentlichen Mittel, d.h. Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder sowie sonstige öffentliche Mittel einschließlich Mittel der Gemeinden, stehen zu den privaten Investitionen im Verhältnis von 1 : 2,4 (Anstoßeffekt öffentlicher Mittel). 1 € öffentlicher Mittel löst rd. 2,40 € private Investitionen aus.
- Bezieht man die privaten Investitionen nur auf die Städtebauförderungsmittel von Bund und Ländern, so beträgt der Anstoßeffekt 1 : 6,4. 1 € Städtebauförderungsmittel von Bund und Ländern löst rd. 6,40 € private Investitionen aus.
- Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder bewirkt öffentliche (staatliche und kommunale) und private Bauinvestitionen in 8,5-facher Höhe: 1 € staatliche Städtebauförderungsmittel von Bund und Ländern führen zu rd. 8,50 € öffentlicher und privater Bauinvestitionen.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Essen: Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung – Essen 2004

Wesentliche Ergebnisse zu den Beschäftigungs- und Fiskalwirkungen:

- Die direkten und indirekten Haushaltsbelastungen infolge der Städtebauförderung (dabei handelt es sich um Fördermittel, Einnahmenverzichte – insbesondere aufgrund von Steuervergünstigungen – und Zulagen) betragen – nach dem Stand von 2003 – insgesamt knapp 2,2 Mrd. € p.a. Der Bund beteiligt sich daran mit mehr als 0,7 Mrd. €, auf die Länder entfallen fast 1,2 Mrd. € und auf die Gemeinden 250 Mio. €. Diese Mittel werden mit 2,6 Mrd. € gebündelt, die vor allem der Bund und die Länder zur Verbesserung der kommunalen Verkehrs- und Wohnungsinfrastruktur in Sanierungsgebieten bereitstellen, und mobilisieren zusammen private Aufwendungen in Höhe von mehr als 11 Mrd. € p.a. Das führt zu einem tatsächlichen Bauvolumen von insgesamt 15 Mrd. € (da nicht alle Fördermittel auch bauwirksam werden).
- Dieses Bauvolumen induziert in der deutschen Volkswirtschaft – etwa infolge der Impulse auf die Zulieferindustrie – eine gesamtwirtschaftliche Produktionssteigerung von 27,5 Mrd. €. Vom Nachfrageimpuls profitiert erwartungsgemäß vor allem die Bauindustrie selber. Bezieht man die den Konsum stimulierenden Einkommenseffekte mit ein, so erhöht sich der Anstieg der durch den Nachfrageimpuls ausgelösten Bruttoproduktion auf knapp 32,9 Mrd. €.
- Die gestiegene Produktion sichert oder induziert in der Gesamtwirtschaft fast 310 000 Arbeitsplätze, von denen etwa 54 % (167 400 Beschäftigte) auf die Bauindustrie entfallen. Von den knapp 310 000 Beschäftigten entfallen auf Ostdeutschland mehr als 165 000 Personen. Mit 55 % bzw. mehr als 91 000 Beschäftigten entfällt dabei ein etwas höherer Anteil als im gesamtdeutschen Durchschnitt auf das Baugewerbe.
- Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich gesamtwirtschaftlich für alle Körperschaftsebenen und Sozialversicherungen zusammen genommen – nach dem Stand von 2003 – ein positiver Saldo der Haushaltsent- und -belastungen bei der Städtebauförderung und den damit in Verbindung stehenden verkehrs- und wohnungswirtschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen in Sanierungsgebieten. Dieser positive Saldo wird zwischen 0,3 und 1,4 Mrd. € beziffert. Werden die Ausgaben nur den Steuereinnahmen und den Minderungen vor allem für Sozialhilfe und Wohngeld gegenübergestellt (lässt man also die Sozialversicherung außer Betracht), übertreffen erstere die letzteren um knapp 1,3 Mrd. €, der diesbezügliche Saldo ist also für Bund, Länder und Gemeinden insgesamt negativ.

Das RWI wertet seine Berechnungen als optimistische Obergrenze hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Effekte und betont die Unsicherheiten bei solchen partial-analytischen Untersuchungen, insbesondere im Bezug auf die Opportunitätskosten staatlichen Handelns.

Damit ist schon angedeutet, dass mit den unmittelbaren und mittelbaren Resultaten der Städtebauförderung eine Vielzahl positiver Wirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den Städten einhergeht. Zu den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der Städtebauförderung liegt inzwischen eine Reihe wissenschaftlicher Erhebungen, Analysen und Gutachten vor. Alle Arbeiten belegen den hohen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Stellenwert der Städtebauförderung. Die hohen Anstoß- und Bündelungswirkungen der Städtebauförderung auf öffentliche und private Bauinvestitionen machen die Städtebauförderung sehr erfolgreich, insbesondere in Hinblick auf die Stärkung von klein- und mittelständischen Unternehmen. So belegt eine Wirkungsanalyse zum Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den neuen Ländern von 1996/97, dass mehr als 90 % der Bauleistungen von Firmen aus der jeweiligen Gemeinde oder der unmittelbaren Umgebung ausgeführt werden. Schließlich werden in verschiedenen Studien die fiskalischen Effekte hinsichtlich der Refinanzierung der öffentlichen Haushalte hoch eingeschätzt.

Wie die Kennzahlen zur Städtebauförderung und die hohen Bündelungs-, Anstoß-, Beschäftigungs- und Fiskalwirkungen zeigen, wird die Städtebauförderung ihrer Aufgabe, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und das wirtschaftliche Wachstum zu fördern, voll gerecht. Darüber hinaus hat die Städtebauförderung häufig eine Änderung im Planungsverständnis angestoßen und damit wichtige Impulse für die Stadtentwicklung erbracht. Dies geschieht zum einen durch die Programme selbst, die auf aktuelle Anforderungen und Probleme des Städtebaus und der Stadtentwicklung zugeschnitten sind und die Förderung mit spezifischen Anforderungen an die städtebauliche Planung verknüpfen. Zum anderen greift die Begleitforschung der Programme aktuelle, neuartige Fragestellungen auf und bezieht die Akteure auf allen Ebenen durch ihren aktivierenden Charakter ein. Der eigentlichen Programmphase geht dabei bereits ein intensiver Forschungsprozess voraus, beispielsweise im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus bei den Programmen Soziale Stadt und Stadtum-

bau West. Folgende Wirkungen sind besonders hervorzuheben:

- Mit dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz sind die Einsicht und das Ziel verbunden, dass das bauliche kulturelle Erbe als wichtiger Teil und Ausdruck der Geschichte zu erhalten ist. Allein dass es ein solches Programm gibt, hat die Sensibilität der Stadtplanung im Umgang mit historischen Ensembles erhöht. Gleichzeitig unterstützt dieses Programm, dass diese Ensembles den nachfolgenden Generationen als Teil der Kulturgeschichte erhalten bleiben.
- Der Zuschnitt des Programms Soziale Stadt als Anreizprogramm, das eine umfassende Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher Akteure auf allen Ebenen und den Einbezug nicht-öffentlicher Akteure vorsieht, entspricht den Reformvorstellungen der Bundesregierung für einen „ermöglichenden“ und „aktivierenden“ Staat. Das Programm stellt insofern eine politische Pionierleistung dar. Zu diesem Ergebnis kommen die Gutachter der Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt im Jahr 2004. Diese „Pionierleistung“ hat bewirkt, dass die soziale Stadtteilentwicklung in vielen Städten Deutschlands etabliert worden ist und zu einer gewissen Aufbruchstimmung in den Quartieren geführt hat. Damit hat das Programm Soziale Stadt nicht nur die Problemwahrnehmung bei den relevanten Institutionen und Organisationen geschärft, sondern auch den Stellenwert von Maßnahmen zur Unterstützung und Stabilisierung benachteiligter Stadtteile in der Kommunalpolitik erhöht. Die Soziale Stadt hat zudem durch das Instrument des integrierten Entwicklungskonzepts eine verstärkte Anstrengung zur Mittelbündelung bewirkt.
- Der Bundeswettbewerb zum Stadtumbau Ost hat maßgeblich dazu beitragen, die Erarbeitung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten voranzubringen. In einem konzentrierten Planungsprozess haben sich die über 260 Teilnehmerstädte den dringlichen Problemen gestellt, wie dem vielfach hohen Wohnungsleerstand und dem drohenden „Auseinanderfallen“ von städtischen Siedlungsstrukturen. Das sensible Thema Schrumpfung fand damit Eingang in die Stadtentwicklungsplanung und wurde mancherorts sogar zum stadtpolitisch wichtigsten Thema.
- Auch mit dem ab 2004 laufenden Programm Stadtumbau West übernimmt die Bundesregierung eine wichtige Schrittmacherfunktion. Die Bundesregierung leistet nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern trägt Stadtumbau als städtebaulich relevantes und länderübergreifendes Zukunftsthema in die Öffentlichkeit. Die Kommunen, aber auch die Wohnungseigentümer werden veranlasst, sich mit der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung auseinanderzusetzen und die Stadtentwicklung frühzeitig darauf abzustellen. Die auf Praxisrelevanz und Umsetzungsbezug angelegten Pilotprojekte zum Stadtumbau West illustrieren bereits, welche neuen Qualitäten aus dem Stadtumbau für die Bewohnerinnen und Bewohner der betroffenen Städte erwachsen können.
- Die Stadtteil- und Stadtumbaupolitik ist mittlerweile fester Bestandteil der wissenschaftlichen Forschung. Die Hochschulen nehmen sich dieses Themas an. Nicht nur, dass neue Professuren geschaffen wurden, die sich speziell der Probleme und Lösungen des Stadtumbaus, der sozialen Stadtteilentwicklung oder des städtebaulichen Denkmalschutzes wissenschaftlich annehmen. Auch die Ausbildung an den Hoch- und Fachhochschulen hat sich inzwischen auf neue Tätigkeiten und Berufsfelder eingestellt, die mit der neuen Orientierung verbunden sind. Neue und zukunftsfähige Berufsfelder sind im Entstehen.

5.3.2 Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sind das klassische Programm der Städtebauförderung. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind nach § 136 BauGB Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht (Substanzschwäche) oder wenn das Gebiet in der Erfüllung

der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen (Funktionschwäche).

In den alten und neuen Ländern sind insgesamt rd. 3.600 Maßnahmen mit einem Finanzhilfenvolumen von mehr als 7 Mrd. € in nahezu 2.200 Gemeinden gefördert worden. Bei den städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen trägt der Bund ein Drittel der förderfähigen Gesamtkosten. Länder und Gemeinden tragen die übrigen Anteile. Daher sind mit den Finanzhilfen des Bundes insgesamt 21,2 Mrd. € öffentlicher Städtebauförderungsmittel bewegt worden. Räumliche Schwerpunkte der Maßnahmen sind nach Angaben der Länder die Innenstädte und innenstadtnahe Gebiete. Je nach Land schwankt der Anteil innerstädtischer Maßnahmen zwischen 50 % und 90 %. Stadtrandgebiete sind kaum in die Förderung dieses Programmbereichs einbezogen.

Die Länder haben teilweise sehr unterschiedliche Wege in der Programmanwendung eingeschlagen. So konzentrieren die beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen bei den aktuell laufenden Maßnahmen die Finanzhilfen auf wenige, dafür aber finanziell hoch dotierte Maßnahmen, was sich aus dem weit überdurchschnittlichen Finanzhilfenvolumen von 6,7 Mio. € bzw. rund 6 Mio. € ablesen lässt. Auch die Länder Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt konzentrieren die Mittel auf eine

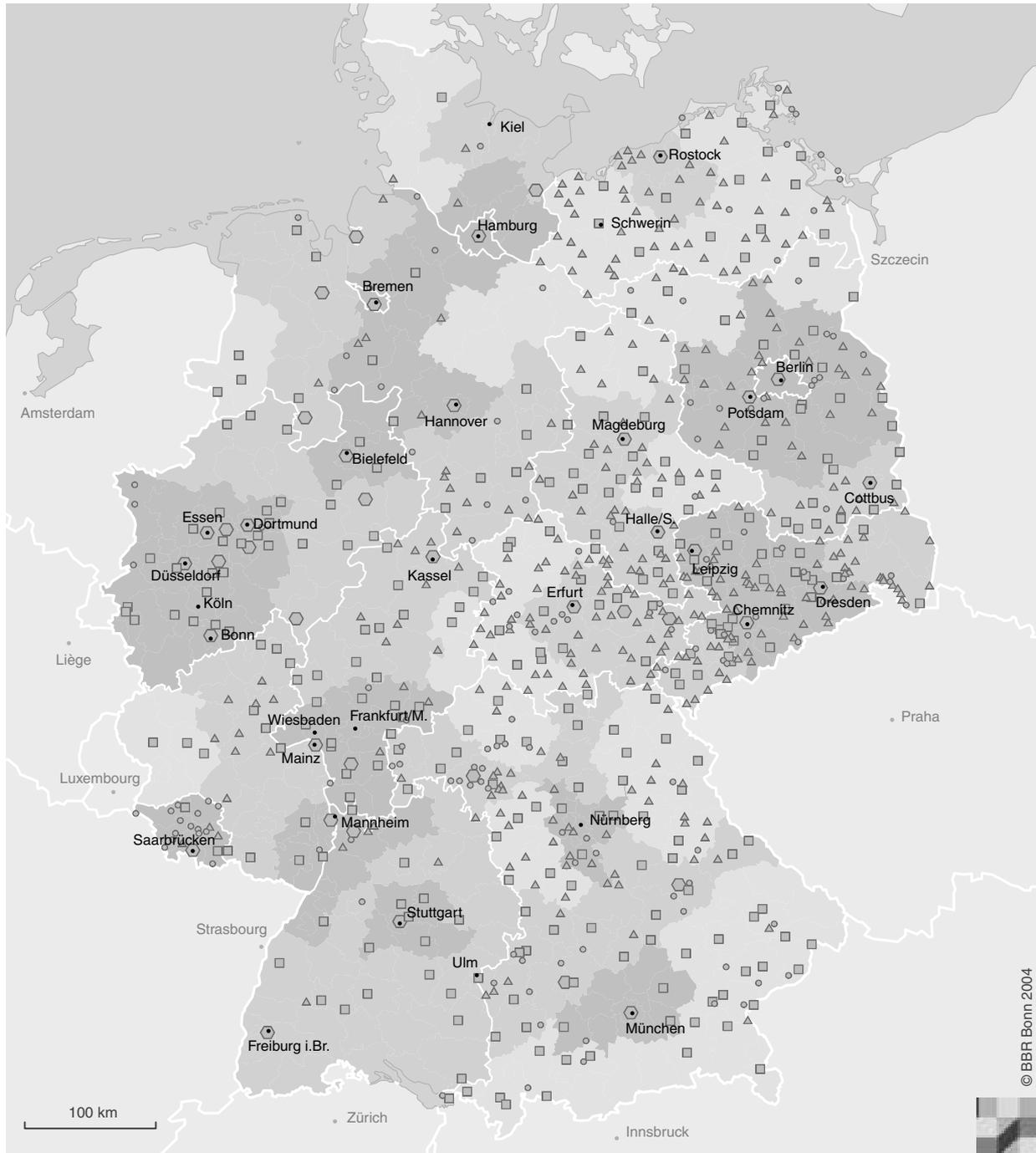
vergleichsweise geringe Zahl von Maßnahmen. Das Finanzhilfenvolumen in diesen Ländern liegt bei 4,6 Mio. € bzw. 5,9 Mio. € je laufende Maßnahme. Eher kleinteilige Maßnahmen bevorzugen dagegen Baden-Württemberg, Niedersachsen und das Saarland. In diesen Ländern liegt das Finanzhilfenvolumen im Durchschnitt zwischen 1,3 Mio. € und 1,7 Mio. € je Maßnahme.

Der Fördermitteleinsatz je ha liegt im Durchschnitt bei 64.834 €. Allerdings variiert der Fördermitteleinsatz je ha erheblich und liegt in einer Bandbreite von 31.881 € je ha in Nordrhein-Westfalen und 196.738 € in Baden-Württemberg. Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg haben aufgrund ihrer städtebaulichen Ausgangslage mit rund 189.039 € und mit 186.177 € nach Baden-Württemberg den zweit- und dritthöchsten Fördermitteleinsatz je ha zu verzeichnen. Der dritte Stadtstaat Bremen weicht dagegen mit 65.478 € je ha nur wenig vom Durchschnitt aller Länder ab.

Tabelle 17
Programmprofil Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (1971/90 – 2004)

Land	geförderte Gemeinden			Maßnahmen					Finanzhilfen (Bundesmittel)		
	gesamt	darunter Gemeinden mit laufen- den Maß- nahmen	Anteil Ge- meinden mit laufender Förderung an allen ge- förderten Gemeinden (%)	gesamt	Anteil lau- fende Maß- nahmen an allen Maßnah- men (%)	Einwohner in geförder- ten Maß- nahmen (2003, ohne Modell- vorhaben)	durch- schnittl. Laufzeit (Jahre)	durch- schnittl. Größe (ha)	Bundes- mittel gesamt 1971/90- 2004 (1.000 €)	Bundes- mittel je laufende Maß- nahme (Euro)	Bundes- mittel je ha (Euro)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Baden-Württemberg	241	25	10,4	421	5,9	130.000	11,2	8,1	667.585,6	1.290.807,1	196.738,1
Bayern	369	175	47,4	531	36,0	991.000	12,6	33,2	792.231,2	1.887.407,4	44.894,2
Bremen	2	2	100,0	30	16,7	61.000	12,9	38,7	75.933,3	5.950.646,6	65.478,4
Hamburg	1	1	100,0	37	24,3	68.000	13,5	18,7	128.733,9	2.104.254,2	186.176,9
Hessen	110	43	39,1	134	37,3	150.000	19,0	24,6	429.794,6	2.346.638,2	130.126,4
Niedersachsen	155	46	29,9	206	23,3	245.000	16,0	23,7	555.060,2	1.695.576,4	113.896,6
Nordrhein-Westfalen	353	45	12,7	885	6,3	4.415.000	7,7	42,9	1.209.092,0	2.277.457,6	31.881,5
Rheinland-Pfalz	163	27	16,6	210	16,2	185.000	13,2	11,7	319.483,8	1.809.591,3	129.824,8
Saarland	52	21	40,4	126	20,6	510.000	10,5	17,7	89.734,6	964.560,5	40.344,5
Schleswig-Holstein	83	6	7,2	104	5,8	143.000	13,3	29,3	247.399,9	6.353.660,8	81.245,2
Berlin	1	1	100,0	86	9,3	159.000	11,4	26,8	436.359,5	6.701.740,9	189.038,5
Brandenburg	156	87	58,4	196	48,5	224.000	8,4	38,8	344.540,5	2.602.999,5	45.250,3
Mecklenburg-Vorpommern	102	79	77,5	111	75,7	180.370	11,1	39,3	284.597,2	2.874.057,5	65.265,5
Sachsen	203	122	60,1	270	50,4	341.600	10,2	28,2	657.561,3	2.520.643,9	86.241,2
Sachsen-Anhalt	67	62	92,5	75	89,3	167.385	12,1	57,8	405.322,7	5.851.707,8	93.568,0
Thüringen	124	88	70,4	153	66,7	200.000	10,6	33,8	367.488,2	2.716.987,0	71.014,0
insgesamt	2.175	830	38,2	3.575	26,3	7.725.355	11,1	30,2	7.010.918,6	2.597.414,8	64.834,0

Karte 9
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen



Gemeinden in laufender Förderung, Programmjahr 2004

Stadt- / Gemeindetyp

Siedlungsstruktureller Regionstyp

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR
Gemeinden, Stand 31.12.2002

● Großstadt

□ Ländlicher Raum

■ Mittelstadt

■ Verstädterter Raum

▲ Kleinstadt

■ Agglomerationsraum

○ Landgemeinde

Die projizierten Laufzeiten sagen etwas über den Zeithorizont einer Maßnahme aus. Selbst wenn zu Beginn einer Maßnahme nur eine grobe Schätzung möglich ist, werden im Vergleich über die Länder hinweg Unterschiede in der Planung und Umsetzung der Maßnahmen deutlich. Hervorstechen einerseits Nordrhein-Westfalen mit der geringsten durchschnittlichen projizierten Laufzeit (7,7 Jahre) und andererseits Hessen mit 19,0 Jahren. Betrachtet man die durchschnittliche Durchführungsdauer der 1.548 abgeschlossenen und ausfinanzierten Maßnahmen, ergibt sich im Mittel ein Wert von 12,5 Jahren, der recht nah an den Schätzwerten der Maßnahmenplanung liegt (11,1 Jahre). Die Durchführungsdauer hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, z. B. vom Erneuerungsbedarf, der bei Fachwerkhäusern häufig höher ist, von der Höhe der jährlich bereitgestellten Fördermittel und der Gebietsgröße.

5.3.3 Städtebaulicher Denkmalschutz

Die Bundesregierung unterstützt das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz, das auf die Erhaltung und Revitalisierung historischer Stadtkerne zielt, seit 1991 mit rd. 100 Mio. € Finanzhilfen im Jahr. Bislang hat der Bund für das Programm insgesamt rund 1,4 Mrd. € bereitgestellt (davon rund 808 Mio. € zwischen 1996 und 2004). Abweichend von anderen Programmen der Städtebauförderung beteiligt sich der Bund (Berichtszeitraum 1996 – 2004) an den förderfähigen Kosten nicht nur mit 33 %, sondern mit 40 %. Die Länder bringen ebenfalls mindestens 40 % auf, sodass die Kommunen nicht mehr als 20 % zu tragen haben. Diese Entlastung der Kommunen ist angezeigt, weil die Erhaltung des baukulturellen Erbes nicht nur im Interesse der Städte liegt, sondern eine nationale Aufgabe darstellt.

Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz startete 1991 mit der Aufnahme von 80 Städten. In den Jahren 1995/96 waren bereits 117 Städte im Programm. Gegen-

wärtig werden 155 Städte mit historischen Stadtkernen unterstützt. Über die Aufnahme der Städte entscheiden die Länder in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Anders als bei den anderen Städtebauförderungsprogrammen ist die Zustimmung des Bundes erforderlich. Der Bund holt vor jeder Neuaufnahme die Stellungnahme der Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz ein (vgl. Kap. 5.1.3). Die Zahl der geförderten Städte soll begrenzt bleiben, um den besonderen Charakter des Programms zu wahren. Wichtige Entscheidungsgrundlage für die Auswahl der Programmstädte ist die Erfassung von „denkmalgeschützten Stadtkernen, städtebaulichen Bereichen und Ensembles in den Stadtzentren“, die das Institut für Städtebau und Architektur im August 1990 erarbeitet hat. Besondere Bedeutung wird dabei der weitgehenden Erhaltung und Geschlossenheit der Ensembles beigemessen. Darüber hinaus müssen die Stadtkerne eine stadtgeschichtliche, stadtstrukturelle oder stadtbaukünstlerische Bedeutung von regionalem, nationalem oder europäischem Rang aufweisen.

Rund 56 % der geförderten Gemeinden besitzen weniger als 15.000 Einwohner. Etwa 34 % der Städte haben 15.000 bis 50.000 Einwohner, und in 10 % der Städte leben mehr als 50.000 Einwohner (dazu gehören auch elf Großstädte). Gefördert werden Gebiete, die von den Kommunen als Erhaltungssatzungsgebiet nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 Baugesetzbuch festgelegt wurden. Die Anzahl der 155 Programmstädte entspricht nahezu auch der Anzahl der geförderten Maßnahmen. Nur in größeren Städten, die z. B. über mehrere Altstadtkerne verfügen, werden mehrere Maßnahmen im Programm gefördert. Die im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz geförderten Gebiete umfassen insgesamt eine Fläche von 8.688,4 ha. In diesen Gebieten leben rund 390.000 Einwohner.

Die Größe der einzelnen Fördergebiete bewegt sich zwischen 15,6 ha und 327,1 ha. Vor allem aber differieren die zu bewältigenden Aufgaben. Diese reichen von der Sicherung und Sanierung einzelner Gebäude und Ensembles über die Gestaltung bedeutender öffentlicher Platzanlagen bis zur umfassenden Erneuerung ganzer Quartiere oder zur Aufwertung kompletter Altstadtkerne mit Schlossanlagen oder herausragenden Kirchenbauwerken. Wie aufwändig die einzelnen Maßnahmen sind, ist in der

Von den 643 Städten in den neuen Ländern (Stand 1991) haben aus der Sicht des städtebaulichen Denkmalschutzes mindestens 105 eine stadtgeschichtliche, stadtstrukturelle und stadtbaukünstlerische Bedeutung in der Region oder im Land. 75 Städten wird darüber hinaus eine nationale und 30 weiteren Städten bzw. Stadtkernen sogar europäische Bedeutung beigemessen.

Zu den letztgenannten Städten gehören zum Beispiel die Hansestädte Wismar und Stralsund in Mecklenburg-Vorpommern (beide Städte sind zusammen UNESCO-Weltkulturerbe), die Städte Neuruppin und Potsdam in Brandenburg, die UNESCO-Weltkulturerbestadt Quedlinburg, Osterwieck und Wittenberg in Sachsen-Anhalt, Erfurt, Weimar und Eisenach im Freistaat Thüringen und im Freistaat Sachsen Städte wie Bautzen, Meißen, Torgau, Görlitz und Freiberg.

Regel auch davon abhängig, ob die Fördergebiete beispielsweise in einer Ackerbürger-, Hanse- oder Residenzstadt liegen. Zur großen Bandbreite der Aufgaben kommen die unterschiedlichen Herangehensweisen der Länder bei der Erhaltung historischer Städte hinzu.

Aufgrund der zu bewältigenden Aufgaben erhalten die Maßnahmen im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz vielfach ein größeres Mittelvolumen als in anderen Städtebauförderungsprogrammen, denn für die Sanierung wertvoller Bausubstanz sind überdurchschnittlich hohe Mittel aufzuwenden. Eine Gesamtmaßnahme in der allgemeinen Städtebauförderung erhält durchschnittlich 2,8 Mio. € Finanzhilfen des Bundes. Mit 7,8 Mio. € kommt einer Gesamtmaßnahme des Städtebaulichen Denkmalschutzes dagegen im Durchschnitt ein 2,7-facher Finanzhilfeszuschuss zugute. Hinter diesem Mittelwert verbirgt sich eine Spannweite, die von mehreren 100.000 € bis zu mehr als 48 Mio. € je Maßnahme reicht. Auch die länderbezogenen Durchschnitts- und Vergleichswerte weisen eine entsprechende Spannweite auf. Dies erklärt sich durch die vergleichsweise großen Gebietseinheiten, z.B. komplette Stadtkerne und Altstadtbereiche, sowie die anspruchsvollen Anforderungen an die Erhaltung des Kulturerbes.

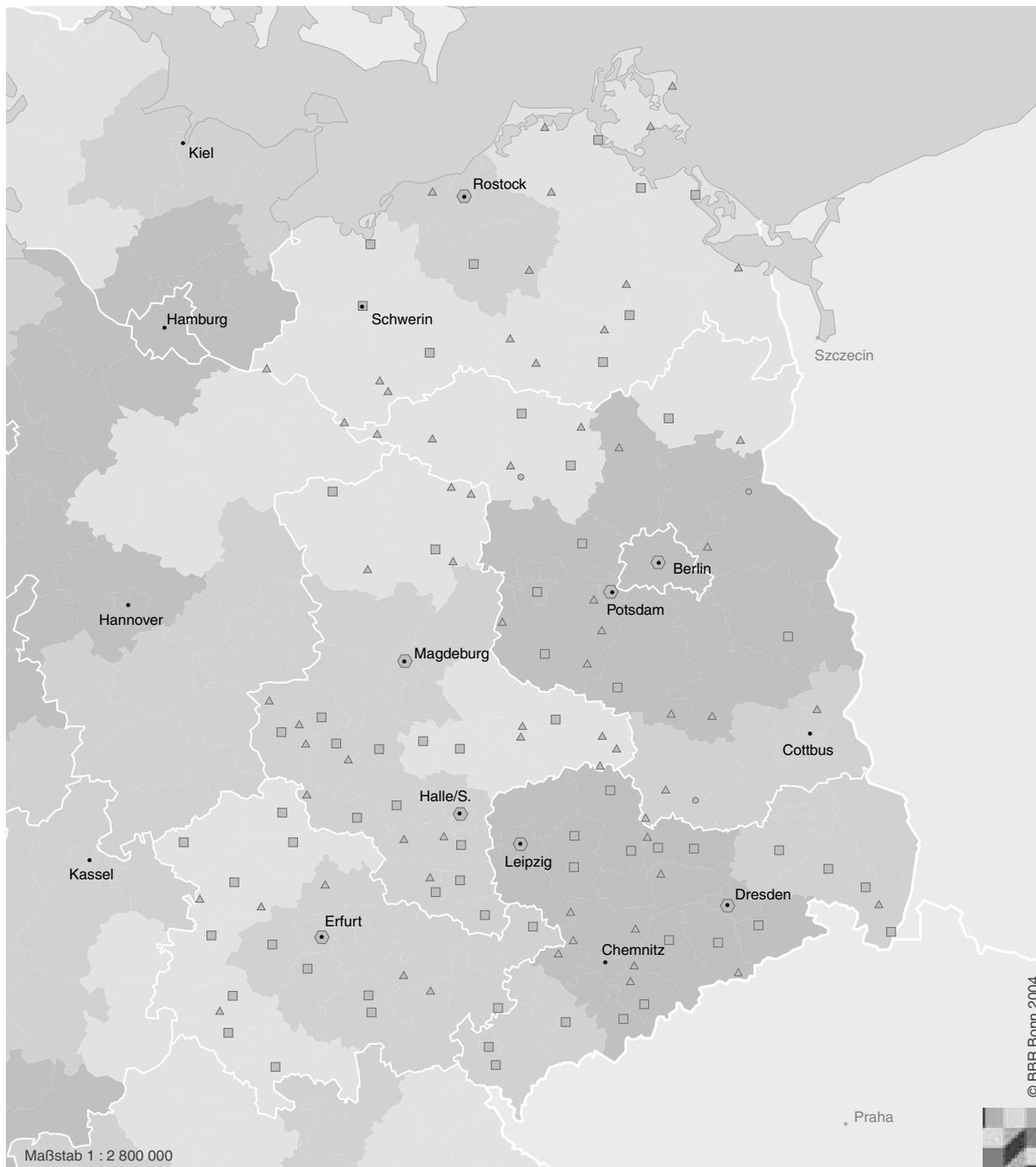
Seit Anfang der 90er Jahre hat sich die Art der geförderten Vorhaben geändert. Anfangs konzentrierte sich die Förderung auf vordringliche bauliche Maßnahmen zur Rettung und Sicherung erhaltenswerter Gebäude und Ensembles. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts traten die Modernisierung und Instandsetzung sowie der Um- und Ausbau der Gebäude und Ensembles in den Vordergrund. Auch die Erhaltung und Umgestaltung von Straßen und Plätzen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung haben in dieser Zeit an Gewicht gewonnen. Trotz der schwierigen Ausgangssituation Anfang der 90er Jahre sind vielfach gute Ansätze für die Erhaltung alter und die Gewinnung neuer Nutzungen entstanden. Vor dem Hintergrund des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels ist in jüngster Zeit jedoch die Nutzung der Bausubstanz zu einem Problem geworden. Die umfassende Revitalisierung ist vielfach durch den Leerstand, den Bevölkerungsrückgang und schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen ins Stocken geraten. In den letzten

Jahren wurde erkannt, dass zur Problembewältigung integrierte Ansätze und Herangehensweisen benötigt werden. Auch hat die Überlegung an Bedeutung gewonnen, vom Abgang bedrohte Bauwerke zunächst nur zu sichern, um beispielsweise in zehn Jahren über die weitere Erhaltung zu entscheiden.

Mit der Einführung des Programms Stadtumbau Ost im Jahre 2001 stellte sich die Frage, wie historische Innenstädte beim Stadtumbau gestärkt werden können. Derzeit machen 68 Städte (44 % der Programmstädte Städtebaulicher Denkmalschutz) von der Möglichkeit der Bündelung der Programme Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost Gebrauch. Der Bund hat das Zusammenwirken der beiden Programme im Winter/ Frühjahr 2003/2004 untersuchen lassen. Dabei ging es vor allem um die Frage, ob die Förderung des Rückbaus von Wohnungen im Stadtumbau-Programm die angestrebte Erhaltung historischer Stadtkerne beeinträchtigt. Die Untersuchungen zeigen, dass die beiden Programme in der Praxis in der Regel nicht zu widersprüchlichen Ergebnissen führen und sich in sinnvoller Weise ergänzen können. Dennoch sind in jüngster Vergangenheit – vor allem in Gebieten, die allein im Stadtumbau-Programm gefördert werden – Beispiele zu beobachten, wo innerstädtische historische Bausubstanz abgerissen wird. Die Bundesregierung wird deshalb den Umgang mit Altbausubstanz auch zukünftig – sowohl in den Programmstädten Städtebaulicher Denkmalschutz als auch in den anderen Städten – sorgfältig beobachten.

Die Erkenntnis, dass die städtebauliche Erneuerung in den neuen Ländern eine Generationenaufgabe ist, gilt in besonderem Maße für die historischen Innenstädte. Es überrascht deshalb nicht, dass bisher trotz durchschnittlich elfjähriger Förderung die Sanierung der historischen Innenstädte in den neuen Ländern einen Stand erreicht, der nach übereinstimmender Schätzung der Begleitforschung (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung) und der Länder zwischen 45 und 60 % liegen dürfte. Das heißt: Rund die Hälfte der zu bewältigenden Aufgaben konnte bislang erfüllt werden. Mit der Sanierung größerer, vielfach stark beschädigter Einzelobjekte, für die es oft nur wenig Interessenten gibt, stehen die Kommunen vor zukünftig weitaus komplexeren Aufgaben, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Karte 10
 Städtebaulicher Denkmalschutz



Gemeinden in laufender Förderung, Programmjahr 2004

Stadt- / Gemeindetyp

- Großstadt
- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Landgemeinde

Siedlungsstruktureller Regionstyp

- Ländlicher Raum
- Verstädterter Raum
- Agglomerationsraum

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR
 Gemeinden, Stand 31.12.2002

© BBR Bonn 2004

Tabelle 18
Programmprofil Städtebaulicher Denkmalschutz (1991 – 2004)

Land	geförderte Gemeinden			Maßnahmen					Finanzhilfen (Bundesmittel)		
	gesamt	darunter Gemeinden mit laufen- den Maß- nahmen	Anteil Ge- meinden mit laufender Förderung an allen ge- förderten Gemeinden (%)	gesamt	Anteil lau- fende Maß- nahmen an allen Maßnah- men (%)	Einwohner in geförder- ten Maß- nahmen (2003)	durch- schnittl. Laufzeit (inkl. vorauss. Ab- schlüsse (Jahre)	durch- schnittl. Größe (ha)	Bundes- mittel gesamt 1991- 2004 (1.000 €)	Bundes- mittel je laufende Maß- nahme (Euro)	Bundes- mittel je ha (Euro)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Berlin	1	1	100,0	7	85,7	48.000	13,3	54,9	117.857,5	18.784.378,5	306.760,9
Brandenburg	29	28	96,6	33	93,9	62.000	17,9	50,8	227.399,0	7.285.913,0	135.689,3
Mecklenburg-Vorpommern	26	25	96,2	26	96,2	71.040	12,7	41,9	159.623,1	6.236.876,9	146.577,7
Sachsen	41	30	73,2	43	74,4	106.600	16,9	47,4	417.852,5	10.094.212,7	205.213,9
Sachsen-Anhalt	34	34	100,0	34	100,0	99.600	19,2	68,8	249.884,8	7.349.552,6	106.792,9
Thüringen	24	21	87,5	24	87,5	50.000	18,8	57,6	222.127,5	10.088.985,2	160.752,3
neue Länder	155	139	89,7	167	89,2	387.240	17,0	53,3	1.394.744,4	8.585.636,1	156.590,4

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR

5.3.4 Soziale Stadt

Seit Beginn des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt im Jahr 1999 hat der Bund über 400 Mio. € Finanzhilfen für die Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere zur Verfügung gestellt, mit denen zahlreiche Maßnahmen angestoßen werden konnten. Kennzeichnend für den innovativen Programmansatz ist die Ressourcenbündelung: Öffentliche Mittel sollen – ergänzt durch Mittel Privater – gezielt in den Gebieten der Sozialen Stadt eingesetzt und aufeinander abgestimmt werden, um auf diesem Wege zu einer integrierten Stadtentwicklung zu gelangen. Durch die Gemeinschaftsinitiative von Bund und Ländern sowie den Beitrag der Städte und Gemeinden ist die Entwicklung in den Quartieren insgesamt mit mehr als 1,2 Mrd. € gefördert worden.

Seit 1999 sind 363 Programmgebiete in 252 Gemeinden in den alten und neuen Ländern in das Programm aufgenommen worden. Die Förderung von Programmgebieten in allen Regionen und in Städten unterschiedlicher Größe ist ein Zeichen für die hohe Aufmerksamkeit, die dem Programm bundesweit entgegengebracht wird, und dafür, dass mit der Ausrichtung des Programms eine weit verbreitete Problemlage getroffen wurde. Lediglich Sachsen-Anhalt hat das Programm im Jahr 2004 erstmalig nicht in Anspruch genommen.

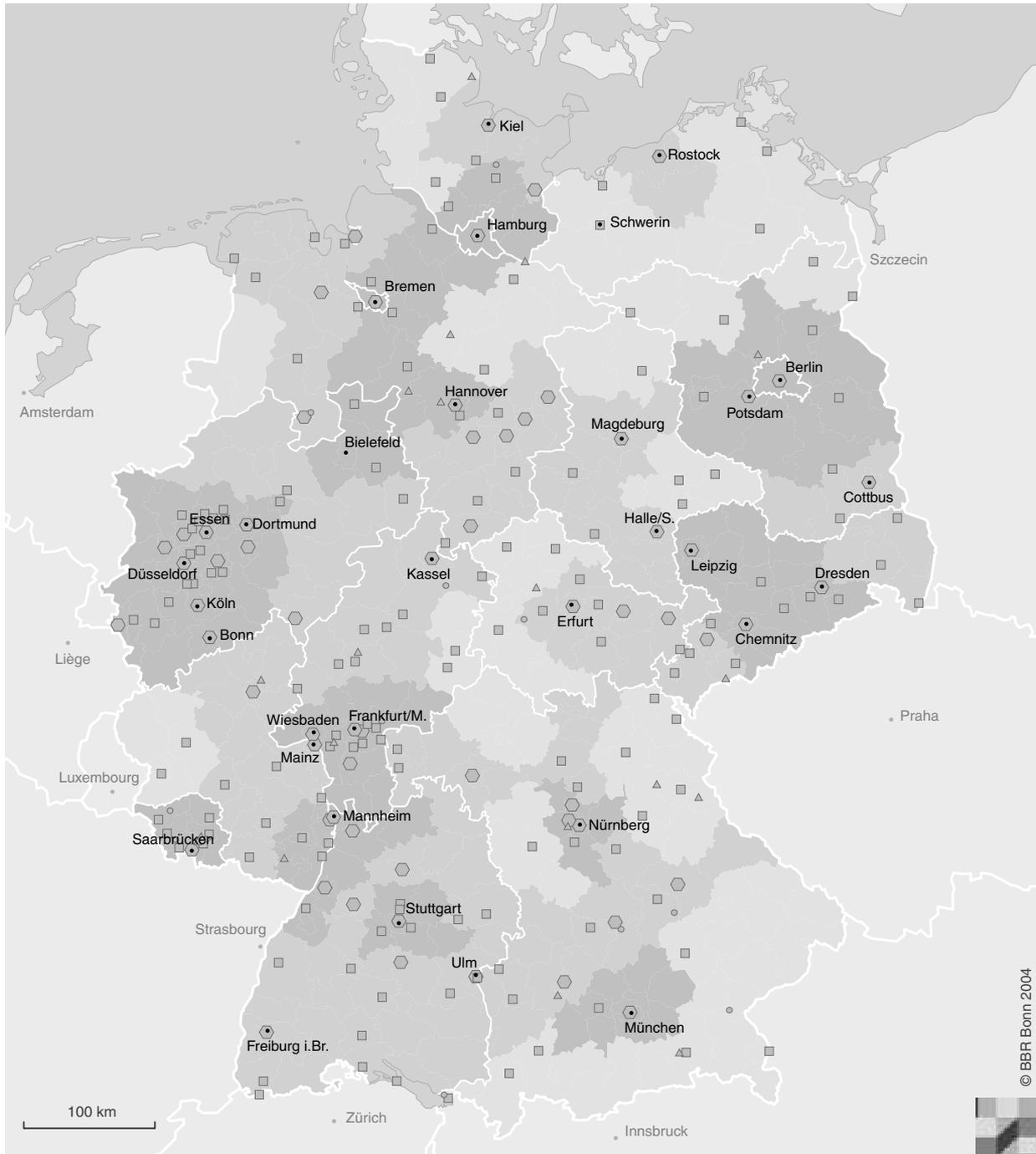
Wie die nachfolgende Karte zeigt, handelt es sich beim Programm Soziale Stadt nicht um ein reines Großstadtprogramm. Der relativ offene Charakter des Programms spie-

gelt sich vielmehr in einer großen Bandbreite der erreichten Städte wider (vgl. Karte 11). Insgesamt leben knapp 2,2 Mio. Menschen in den am Programm Soziale Stadt beteiligten Stadtquartieren.

Während sich die Zahl der geförderten Gebiete zwischen 1999 und 2004 etwa verdoppelt hat, stieg die Förderung durch den Bund um rund 60 %. Über alle Maßnahmen betrachtet, beteiligt sich der Bund mit Finanzhilfen von rund einer Million Euro an den Maßnahmen, wobei die Förderhöhe pro Gebiet eine große Bandbreite aufweist. Ein Vergleich über den Finanzhilfenumfang je Maßnahme nach Ländern zeigt deutliche Unterschiede in der strategischen Herangehensweise. Während Bremen und das Saarland eine Ausrichtung auf eher kleine Maßnahmen bevorzugen, liegt die Förderhöhe pro Gebiet in Nordrhein-Westfalen mit rund zwei Mio. € deutlich über dem Durchschnitt. In mehr als der Hälfte der Programmgebiete handelt es sich dabei um Neubaugebiete, bei je einem Fünftel um Altbau- oder gemischte Gebiete. Dies spiegelt sich auch in den räumlichen Schwerpunkten des Programms wider. Über 50 % der Gebiete liegen in städtischen Randlagen und Nebenzentren, knapp 40 % in Innenstädten und innenstadtnahen Gebieten, wie eine Umfrage unter den Länderministerien zeigt.

Die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Auftrag gegebene Zwischenevaluierung zeigt erste Ergebnisse auf und legt folgende Schlussfolgerungen nahe, die auch von allgemeiner

Karte 11
Soziale Stadt



Gemeinden im Programm Soziale Stadt, Programmjahr 2004

Stadt- / Gemeindetyp

- Großstadt
- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Landgemeinde

Siedlungsstruktureller Regionstyp

- Ländlicher Raum
- Verstädterter Raum
- Agglomerationsraum

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR
Gemeinden, Gebietsstand 31.12.2002

Bedeutung für die Bewertung des Programms sind:

Das Programm trifft eine Problemlage, die in vielen Städten als dringlich angesehen wird und für die es vorher kein geeignetes Instrumentarium gab. Bei dieser Problemlage handelt es sich um die Überlagerung von Effekten der gesamtwirtschaftlichen und der gesellschaftlichen Entwicklung mit quartierspezifischen Problemen. Wie die bisherige Programmumsetzung zeigt, sind die wirtschaftliche Lage und der Arbeitsmarkt in den Programmgebieten durch das Programm Soziale Stadt nicht zu beeinflussen. Hier schlagen programmexterne Einwirkungen wie die generelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung auf die Situation in den Programmgebieten durch. Eine nachhaltige Veränderung der Situation im Quartier bleibt daher auf Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Lage (insbesondere der Arbeitsmarktsituation), auf die Stabilität sozialer Sicherungssysteme und auf eine Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik angewiesen, die den Ursachen für das Entstehen von benachteiligten Quartieren entgegenwirkt.

Eine sichtbare Verbesserung konnte mit dem Programm jedoch bei der städtebaulichen und infrastrukturellen Situation erreicht werden. In den untersuchten Gebieten standen die Wohnumfeldgestaltung und der Ausbau der sozialen Infrastruktur deutlich im Vordergrund der kommunalen Bemühungen. Nach Angaben der Länder wurden knapp zwei Drittel der Mittel aus dem Programm Soziale Stadt für diese Aufgaben eingesetzt. Neben der Aufwertung des öffentlichen Raums kommt dabei insbesondere sozialen Einrichtungen und Angeboten für Kinder und Jugendliche eine wichtige Bedeutung zu. Hier sind nach Einschätzung der befragten Akteure sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland deutliche Erfolge in den Programmgebieten zu verzeichnen. Wie die Ergebnisse der Zwischenevaluierung zeigen, sind bauliche und städtebauliche Maßnahmen sowie der Ausbau der Infrastruktur geeignete Maßnahmen, die Lebensbedingungen zu verbessern und die negative Stigmatisierung der benachteiligten Quartiere zu mindern. Sie tragen zu einer sichtbaren Reintegration „abgehängter“ Stadtteile in die Gesamtstadt bei. Die Investitionen im Rahmen des Programms Soziale Stadt schaffen darüber hinaus, wenn sie in öffentliche Ge-

bäude (Schulen, Jugendhäuser, Stadtteilzentren) fließen, neue Rahmenbedingungen für nicht-investive, sozialintegrative Projekte. Dabei hat der Bereich Kinder und Jugend in der Planung und Umsetzung des Programms Soziale Stadt auf kommunaler Ebene einen wichtigen Stellenwert erhalten.

Integrierte, gebietsbezogene Handlungsprogramme können somit den Eindruck der Verwahrlosung und Vernachlässigung beseitigen, was sowohl für die Quartiersbevölkerung als auch für die Außenwahrnehmung von großer Bedeutung ist. Die konzentrierten Anstrengungen haben die „Stimmung“ in den Gebieten verändert. Das ist die Mindestvoraussetzung dafür, dass die Quartiersbewohner nicht nur wieder Vertrauen in die lokale Politik gewinnen, sondern dass auch die Identifikation mit dem Quartier gestärkt und damit die Voraussetzungen für Aktivitäten, Beteiligung und Engagement geschaffen werden.

Auch wenn die ausschließlich quartiersbezogenen Maßnahmen nicht eine grundlegende Wende in der Quartiersentwicklung einleiten können, tragen sie doch zu einer Stabilisierung der Situation und zur Entschärfung bzw. Vermeidung von Konflikten bei. Dies gilt insbesondere für jene Quartiere, in denen der Anteil der Migranten kontinuierlich wächst. Bislang sind die Erfolge der Integration von Migranten noch als bescheiden zu bezeichnen, aber das Programm bietet – mit den durch das neue Zuwanderungsgesetz geschaffenen Möglichkeiten – wie kein anderes die Chance für die Kommunalpolitik, eine lokale Integrationspolitik zu entwickeln. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung weisen darauf hin, dass das Programm Soziale Stadt die Qualität des Zusammenlebens in den Gebieten und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum positiv beeinflusst hat. Solche Effekte werden vor allem dort erfahrbar, wo das Problem besonders relevant ist, nämlich in den Programmgebieten der größeren Städte.

Neben den unmittelbaren gebietsbezogenen Wirkungen hat das Programm Soziale Stadt einen wesentlichen Impuls für die Entwicklung neuer Steuerungsformen der Stadtentwicklungspolitik gegeben. Die Zwischenevaluierung zeigt, dass der angestrebte Politikwandel, der Bund, Länder und Gemeinden betrifft, in die Wege geleitet bzw. unterstützt werden konnte. Der in-

novative Impuls, der von den Entscheidungsstrukturen der Sozialen Stadt auf das Verwaltungshandeln ausgeht, liegt neben der ressort- bzw. ämterübergreifenden Kooperation insbesondere in der Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure in den Entscheidungsprozess. Darüber hinaus hat sich die Einsetzung eines Quartiersmanagements als unverzichtbares Element einer integrierten Stadtteilentwicklung erwiesen. In den meisten Gebieten sind sowohl durch die Gebietsbezogenheit als auch durch die Angebote zu Beteiligung und Mitarbeit neue Allianzen und Vernetzungen in den Quartieren entstanden.

Optimierung des Programms Soziale Stadt

Das Bund-Länder-Programm sollte einen Anstoß für die Entwicklung neuer Ansätze der Stadtpolitik geben, und dieses Ziel hat es nach Auffassung der Gutachter erreicht. Dennoch zeigen die Gutachter auch Probleme und Defizite auf. Kernpunkt sind hierbei:

- Soll die Bekämpfung städtischer Polarisierungsprozesse wirksam und nachhaltig sein, müssen die gesamtstädtischen Entwicklungen sehr viel stärker als bisher in den Handlungsprogrammen berücksichtigt werden. Denn der „Polarisierung“ innerhalb der Stadt kann

nicht allein dort entgegengewirkt werden, wo diese besonders deutlich sichtbar wird.

- Die ressortübergreifende Kooperation wurde am Beginn des Programms häufig praktiziert, sie hat jedoch mit entstehender Routine inzwischen nachgelassen. Deutlich wird die nachlassende Integration unter anderem darin, dass in einer ganzen Reihe von Ländern die für das Programm eingerichteten Interministeriellen Arbeitsgruppen inzwischen nur noch eine geringe Bedeutung haben oder gar eingestellt worden sind. Insofern erscheint sowohl auf der Länder- als auch auf Bundesebene eine neue Verstärkung der Ressortintegration erforderlich.
- Dennoch: In fast allen Programmgebieten werden inzwischen Mittel gebündelt. Obwohl die Mittelbündelung im baulichen Bereich leichter fällt, kommen zunehmend auch Mittel aus nicht-traditionellen Finanzierungsquellen zum Einsatz. Die Kombination von Förderprogrammen auf Projektebene ist jedoch sehr aufwändig und bindet auf kommunaler Ebene und im Quartiersmanagement erhebliche Ressourcen, die eigentlich für Vernetzungsarbeit oder Bürgeraktivierung zur Verfügung stehen sollten.

Tabelle 19
Programmprofil Soziale Stadt (1999 – 2004)

Land	geförderte Gemeinden darunter			Maßnahmen					Finanzhilfen (Bundesmittel)		
	gesamt	Gemeinden mit laufenden Maßnahmen	Anteil Gemeinden mit laufender Förderung an allen geförderten Gemeinden (%)	gesamt	Anteil laufende Maßnahmen an allen Maßnahmen (%)	Einwohner in geförderten Maßnahmen (2003)	durchschnittl. Laufzeit (inkl. vorauss. Abschlüsse (Jahre))	durchschnittl. Größe (ha)	Bundesmittel gesamt 1999 - 2004 (1.000 €)	Bundesmittel je laufende Maßnahme (Euro)	Bundesmittel je ha (Euro)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Baden-Württemberg	25	11	44,0	35	34,3	110.000	3,9	94,5	48.131,2	1.417.458,1	14.548
Bayern	44	41	93,2	54	92,6	205.000	4,7	78,8	54.066,1	1.041.606,3	12.703
Bremen	2	2	100,0	11	100,0	98.000	6,3	129,4	3.751,6	341.054,0	2.635,8
Hamburg	1	1	100,0	9	100,0	57.000	2,8	75,8	8.953,1	994.792,6	13.127,8
Hessen	25	24	96,0	31	93,5	175.000	9,3	58,9	28.454,7	975.122,6	15.590,8
Niedersachsen	29	25	86,2	33	81,8	130.000	8,3	46,7	37.568,6	1.160.940,0	24.370,3
Nordrhein-Westfalen	32	26	81,3	50	78,0	250.000	5,7	319,6	87.829,7	2.004.283,1	5.496,6
Rheinland-Pfalz	15	13	86,7	29	75,9	90.000	3,1	25,6	18.120,5	705.214,9	24.442,4
Saarland	12	10	91,7	14	78,6	175.000	10,0	36,4	5.152,4	399.725,7	10.102,8
Schleswig-Holstein	11	5	45,5	14	35,7	60.000	5,8	84,2	13.022,0	1.297.925,8	11.048,7
Berlin	1	1	100,0	17	100,0	226.000	7,8	72,9	20.813,5	1.224.322,5	16.789,1
Brandenburg	12	12	100,0	13	100,0	139.000	9,3	118,7	15.083,0	1.160.231,9	9.775,1
Mecklenburg-Vorpommern	6	6	100,0	10	90,0	69.100	10,1	74,9	10.773,7	1.177.765,1	14.375,5
Sachsen	16	13	81,3	17	76,5	136.500	11,3	136,8	26.170,5	1.501.547,8	11.251,8
Sachsen-Anhalt	8	0	0,0	11	0,0	138.239	9,9	180,5	11.621,4	0,0	5.853,1
Thüringen	13	10	76,9	15	73,3	137.000	5,7	89,7	13.801,0	922.364,5	10.253,5
insgesamt	252	200	79,8	363	76,6	2.195.839	6,6	111,9	401.313,0	1.158.810,7	9.925,3

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR

- Monitoring, Controlling und Evaluierung haben bei der Entwicklung und Durchführung der Sozialen Stadt einen hohen Stellenwert erhalten. Anzuführen sind die intensive Programmbegleitung, die Evaluierungsstudien auf Länder- und Bundesebene, aber auch die Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten vieler einzelner Gemeinden. Trotz der erheblichen und positiv zu würdigenden Anstrengungen ist der Zustand der Monitoring- und Controllingsysteme jedoch noch nicht zufriedenstellend. Daher gilt es, die Daten- und Informationsgrundlagen gezielt zu erschließen, um auf breiter Basis die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung beurteilen zu können.

Diese Defizite müssen von der Bundesregierung im weiteren Verlauf der Programmkonzeption und Umsetzung gemeinsam mit den Ländern und Gemeinden angegangen werden.

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass einerseits mit diesem integrierten Programmansatz der richtige Weg eingeschlagen wurde, andererseits jedoch die damit notwendigen und eingeleiteten Modernisierungsprozesse nicht von heute auf morgen ihre uneingeschränkt nachweisbaren Wirkungen entfalten. Eine soziale Stadtteilentwicklungspolitik ist eine langfristige Aufgabe, die mit unverminderter Intensität fortgesetzt werden muss.

5.3.5 Stadtumbau Ost

Mit dem Programm Stadtumbau Ost leistet die Bundesregierung ihren Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern. In den Jahren 2002 bis 2004 hat der Bund über 442 Mio. € Finanzhilfen für den Rückbau dauerhaft leerstehender Wohnungen, für die Aufwertung von Stadtquartieren, insbesondere der Innenstädte sowie für die Stärkung des Wohnens in den innerstädtischen Altbauquartieren bereitgestellt. Die nachfolgende Karte macht deutlich, dass der Stadtumbau in den neuen Ländern dabei kein punktueller Ansatz, sondern vielmehr Antwort auf einen tiefgreifenden Umstrukturierungsprozess ist, der Städte und Gemeinden ganz unterschiedlicher Größenordnung betrifft (vgl. Karte 12). Mit den Finanzhilfen sind bereits 639 Maßnahmen in 295 Städten und Gemeinden angestoßen worden. Insgesamt leben über 4,03 Mio. Einwohner in den geförderten Gebie-

ten. Dies entspricht etwa einem Viertel aller Einwohner der neuen Länder (einschl. Gesamt-Berlin).

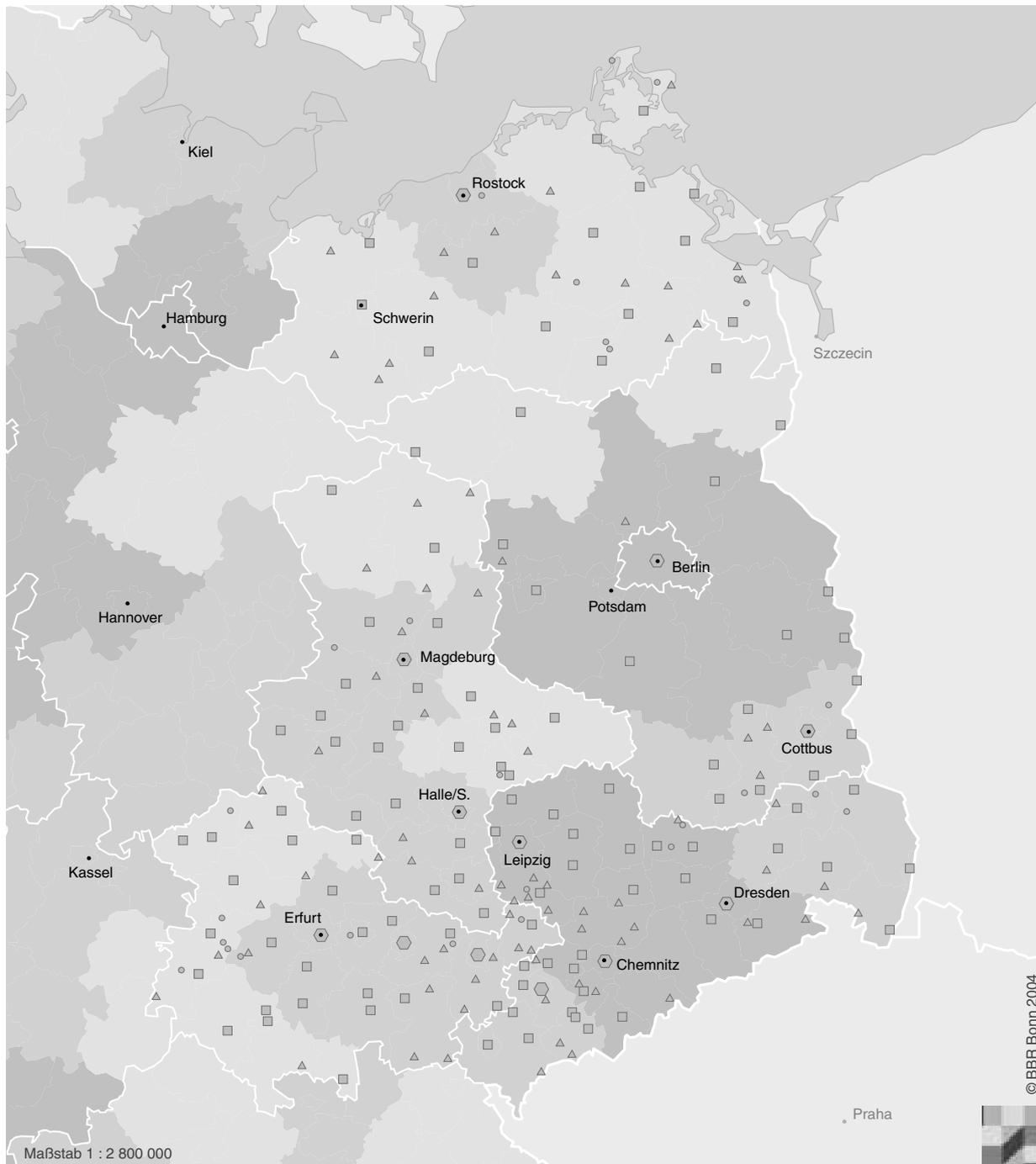
Nach Angaben der Länder waren zum 31.08.2004 bereits über 49.000 Wohnungen mit Mitteln des Programms Stadtumbau Ost rückgebaut worden. Ein wesentlicher Anteil davon konnte mit Vorfinanzierungen auf der Grundlage von Bewilligungsbescheiden realisiert werden. Insgesamt wurden in den Programmjahren 2002 bis 2004 bereits Fördermittel für den Rückbau für rd. 180.000 Wohnungen bewilligt. Das entspricht mehr als der Hälfte der 350.000 Wohnungen, die bis zum Jahr 2010 rückgebaut werden sollen. Der Stadtumbau ist damit im Zeitplan und auf gutem Wege.

Zu diesem Ergebnis haben die 2003 vorgenommenen Änderungen in der Verwaltungsvereinbarung beigetragen. Eine dieser Änderungen war die Ermächtigung der Länder, auch mehr als 50 % der Mittel für den Rückbau einzusetzen. Davon haben die Länder mit den größten Leerständen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, Gebrauch gemacht. In den Jahren 2003 und 2004 setzte Sachsen 77 % bzw. 80 % der Mittel für den Rückbau ein. Sachsen-Anhalt verwendete 2003 und 2004 60 % bzw. 93 % für den Rückbau. In den Jahren 2003 bis 2004 wurden im Durchschnitt aller Länder 59 % der Bundes- und Landesmittel für den Rückbau, 41 % für die Aufwertung eingesetzt.

Eine Befragung von Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern zeigt, dass es gelungen ist, dem weiteren Anwachsen des Leerstands entgegenzuwirken. Die Entwicklung der Leerstandsquote bei den befragten kommunalen Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften (1998 bis 2003) macht die ersten Wirkungen des Stadtumbaus deutlich. Während die Leerstandsquote der Unternehmen insgesamt stagniert, ist sie bei den Genossenschaften bereits leicht rückläufig. Hierzu tragen nicht nur der Abriss von Wohnungen, sondern auch Wohnungszusammenlegungen, Zwischennutzungen sowie der Umbau zur Schaffung neuer Qualitäten im Wohnumfeld und zur Differenzierung des Wohnungsangebotes bei. Dies alles wirkt dem Einwohnerverlust, insbesondere durch Abwanderung in das Umland der Städte, entgegen.

Zentral für die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus ist eine Stadtentwicklungsplanung, die Rückbau- und Aufwertungs-

Karte 12
Stadtumbau Ost



Gemeinden in laufender Förderung, Programmjahr 2004

Stadt- / Gemeindetyp

- Großstadt
- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Landgemeinde

Siedlungsstruktureller Regionstyp

- Ländlicher Raum
- Verstädterter Raum
- Agglomerationsraum

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR
Gemeinden, Stand 31.12.2002

strategien gezielt miteinander verbindet. Deshalb sollte bereits bei der Vergabe von Finanzhilfen Berücksichtigung finden, dass die Gemeinden sowohl Rückbau als auch Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden. In Brandenburg werden Rückbau und Aufwertung sogar in allen Städten und Gemeinden miteinander verzahnt. Dort erhält jede geförderte Gemeinde sowohl Rückbau- als auch Aufwertungsmittel. Auch in Sachsen und Sachsen-Anhalt ist der Anteil der Gemeinden, die durch beide Programmteile gefördert werden, mit 73 % bzw. 69 % vergleichsweise hoch – anders in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, wo rund 40 % bzw. 42 % der Gemeinden eine Förderung nur für den Rückbau erhalten.

*Schwerpunktsetzung im Programm
Stadtumbau Ost*

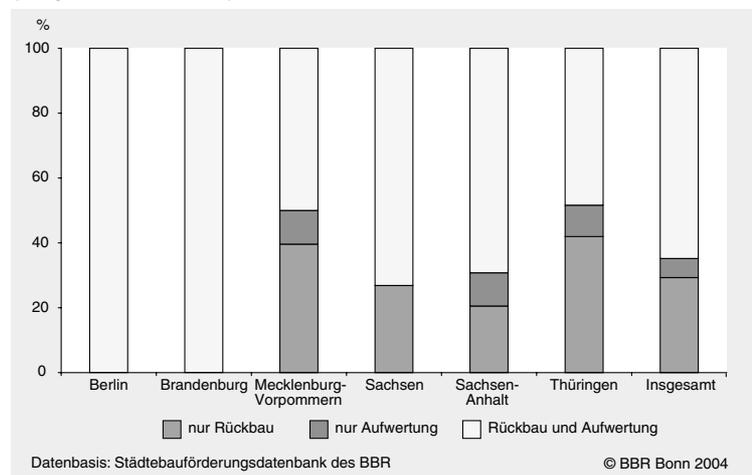
Darüber hinaus sollen räumliche Schwerpunkte für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen innerhalb des Gemeindegebiets gesetzt werden. Dabei verdient das Leitbild der kompakten Stadt im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung eindeutig den Vorzug. Denn die Städte, die von innen nach außen gewachsen sind, sollten sich jetzt wieder grundsätzlich von außen nach innen entwickeln. Dies gilt vor allem dort, wo die gewachsene städtische Struktur dies zulässt.

Hinsichtlich des Rückbaus zeichnen sich nach den Ergebnissen der Programmjahre 2002 und 2003 durchaus Unterschiede in den einzelnen Ländern bei der räumlichen Schwerpunktsetzung ab. Während Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen 95 % bzw. 80 % der Rückbaumaßnahmen in städtischen Randlagen durchführen und auch in Brandenburg der Schwerpunkt der Rückbaumaßnahmen in städtischen Randgebieten liegt (40 %), gibt Sachsen an, 28 % der Rückbaumaßnahmen in innerstädtischen und 34 % in innenstadtnahen Gebieten durchzuführen. Mit dieser Angabe wird noch keine Aussage über das Alter der abgerissenen Bausubstanz in den innerstädtischen Gebieten getroffen. Der hohe Anteil an innerstädtischem Rückbau gibt allerdings Anlass, sorgfältig zu beobachten,

inwieweit auch ältere, zum Teil erhaltenswerte Bausubstanz in den Rückbau einbezogen wird. Diese Entwicklung würde den Zielen des Programms entgegenstehen.

Für die Stärkung der Innenstädte ist es ebenso bedeutsam, dass wesentliche Investitionen beispielsweise für die Erhaltung von stadtbildprägenden Gebäuden, für Wohnungsmodernisierungen sowie für die Aufwertung des öffentlichen Raums in den innerstädtischen Bereichen getätigt werden. Entscheidend ist, dass der Stärkung der Innenstädte in der Stadtentwicklung oberste Priorität eingeräumt wird, ohne andere Stadtgebiete, deren Erhaltung dauerhaft zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung beiträgt, zu vernachlässigen. Einen wesentlichen Beitrag dazu können die Mittel aus dem Programmteil „Aufwertung“ leisten. Denn das Ziel einer Qualitätsverbesserung auch in Zeiten des Schrumpfens ist nur zu erreichen, wenn es gelingt, durch Aufwertungsmaßnahmen positive Impulse für die Stadtentwicklung zu geben. Seit Beginn des Programms sind in 294 Programmgebieten Aufwertungsmaßnahmen umgesetzt worden, die mit einem durchschnittlichen Finanzvolumen von 465.855 € gefördert werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen hinzuweisen, die in den Jahren 2002 bis 2004 mit einem Betrag von jährlich ca. 460 Mio. € Wohnungsbestandsinvestitionen mit Schwerpunkt im innerstädtischen Altbau unterstützt hat.

Abbildung 17
Anteile der Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost nach Maßnahmenart (Programmstand 2003)



Auch die räumlichen Schwerpunkte der Aufwertung werden in den einzelnen Ländern unterschiedlich gesetzt. Der räumliche Schwerpunkt der Aufwertungsmaßnahmen in Sachsen und Thüringen liegt in der Innenstadt und innenstadtnahen Gebieten, in denen 60 bzw. 63 % der Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden. In Mecklenburg-Vorpommern und in Brandenburg konzentriert sich die Aufwertung mit einem Anteil von 67 bzw. 40 % dagegen auf Gebiete in Randlage. Das resultiert u. a. auch daraus, dass in diesen Ländern städtebauliche Maßnahmen in den innerstädtischen Bereichen durch andere Städtebauförderungsprogramme unterstützt werden.

Die Finanzhilfen aus dem Programmteil Aufwertung wurden nach Angaben der Länder zu den Programmjahren 2002 und 2003 bisher vor allem zur Wohnumfeldverbesserung bzw. zur Aufwertung des öffentlichen Raums sowie der Errichtung und Erneuerung von Gemeinbedarfseinrichtungen eingesetzt. Etwa zwei Drittel der Finanzhilfen wurden für diese Aufgaben genutzt. Eine eher untergeordnete Rolle spielten bislang bei der Förderung die Anpassung der technischen Infrastruktur und die Wiedernutzung von Flächen.

Die Aufwertung wird auch zukünftig wichtiger Bestandteil des Stadtumbaus sein. Die im Auftrag des Bundes eingerichtete Bundestransferstelle Stadtumbau Ost unterstützt die Länder und Kommunen unter anderem durch die Organisation des Erfahrungsaustauschs zum Thema Aufwertung. Es werden insbesondere die spezifischen

Stadtumbau-Probleme diskutiert, denen sich die Kommunen in den neuen Ländern stellen. Dazu zählen beispielsweise Aspekte zur Nach- und Zwischennutzung, Strategien zur Stärkung der Innenstädte und baukulturelle Aspekte.

In den Programmjahren 2002 und 2003 wurde die Aufwertung der Innenstädte zusätzlich mit Hilfen zur Förderung der Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren unterstützt. Die ausgereichten Zuschüsse waren als Ergänzung zur Eigenheimzulage konzipiert und sollten den Interessenten bei den oftmals komplizierten und kostenträchtigen Instandsetzungen und Modernisierungen der Altbaubestände zusätzlich helfen. Die Förderkonditionen wurden im Jahr 2003 verbessert und vereinfacht. Das zusätzliche Förderangebot wurde aber insgesamt nur wenig in Anspruch genommen. Dieser Programmteil wird deshalb seit 2004 nicht weitergeführt. Gleichwohl werden Bund und Länder an der Zielsetzung der innerstädtischen Wohneigentumsbildung weiter festhalten.

Allein aufgrund des demographischen Wandels ist der Stadtumbau eine längerfristig angelegte Aufgabe. Daher gilt es, die erarbeiteten Entwicklungskonzepte in den Kommunen gezielt fortzuschreiben sowie den jeweiligen Rahmenbedingungen und Entwicklungsprioritäten anzupassen. Der Einrichtung eines Monitorings als Begleit- und Steuerungsinstrument kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu.

Tabelle 20
Programmprofil Stadtumbau Ost (2002 – 2004)

Land	geförderte Gemeinden darunter			Maßnahmen				Finanzhilfen (Bundesmittel)		
	gesamt	Gemeinden mit laufenden Maßnahmen	Anteil Gemeinden mit laufender Förderung an allen geförderten Gemeinden	gesamt	Anteil laufende Maßnahmen an allen Maßnahmen (%)	Einwohner in geförderten Maßnahmen (2003)	durchschnittl. Größe (ha) Zeitraum 2002 - 2003	Bundesmittel gesamt 2002 - 2004 (1.000 €)	Bundesmittel je laufende Maßnahme (Euro)	Bundesmittel je ha (Euro) Zeitraum 2002 - 2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Berlin	1	1	100,0	10	100,0	467.000	493,7	38.839,0	3.883.900,0	6.856
Brandenburg	26	26	100,0	26	100,0	283.000	108,1	74.432,0	2.862.769,2	19.647
Mecklenburg-Vorpommern	56	39	69,6	11,4	71,1	284.040	118,9	51.090,0	590.369,1	4.846
Sachsen	95	67	70,5	192	53,1	2.076.700	132,2	133.594,0	1.027.766,7	4.536
Sachsen-Anhalt	49	43	87,8	133	68,4	723.600	104,4	74.842,0	691.468,1	4.980
Thüringen	68	57	83,8	164	69,5	200.000	175,1	69.904,0	512.225,4	2.613
neue Länder	295	233	79,0	639	66,4	4.034.340	138,7	442.701,0	913.302,8	4.933

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR

5.4 Räumliche Wirkungen der Instrumente der Wohnungsbauförderung

Im folgenden Abschnitt werden die Instrumente der Wohnungsbauförderung im Hinblick auf ihre Relevanz für die städtebauliche Entwicklung behandelt. Dabei geht es auch um die räumliche Verteilung. In die Darstellung werden die direkte Wohnungsbauförderung des Bundes und auch andere wohnungspolitische Maßnahmen und Instrumente des Bundes einbezogen, die direkt oder indirekt für die Stadtentwicklung oder im Zusammenhang mit der Städtebauförderung von Bedeutung sind. Einige wohnungspolitische Instrumente enthalten in ihrer konkreten Ausgestaltung städtebaulich relevante Komponenten oder sind gezielt im Sinne einer Verknüpfung wohnungspolitischer und städtebaulicher Zielsetzungen konzipiert, während andere Instrumente und Maßnahmen in erster Linie indirekte, für die Stadtentwicklung im Einzelfall aber höchst bedeutsame Wirkungen entfalten. Soweit hinreichende Datengrundlagen und gesicherte Erkenntnisse zur sachlichen und räumlichen Struktur des Instrumenteneinsatzes sowie zu Wirkungszusammenhängen vorliegen, können daraus Hinweise zur Raumwirksamkeit der Instrumente in den Städten abgeleitet werden. Eine abschließende Beurteilung der Raumwirksamkeit und eine umfassende Wirkungsanalyse des gesamten wohnungspolitischen Instrumentariums kann und soll damit nicht geleistet werden.

5.4.1 Soziale Wohnraumförderung

Der traditionelle soziale Wohnungsbau ist mit dem seit 1.1.2002 geltenden Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) zu einer zukunftsfähigen sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt worden. Mit dem flexibleren Förderinstrumentarium der sozialen Wohnraumförderung ist ein größerer Spielraum für eigene Förderschwerpunkte der Länder und Kommunen geschaffen worden. Sie können damit zukünftig u. a. Familien mit Kindern sowie andere bedürftige Haushalte zielgenau unterstützen, die sich nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können. Durch die Einbeziehung der Bestände in die Förderung lässt sich die soziale Wohnraumförderung stärker für eine an den jeweiligen wohnungspolitischen und städtebaulichen Ausgangslagen und Be-

darfsstrukturen orientierte Förderung in den Städten nutzen. Diese Entwicklung wurde bereits im sozialen Wohnungsbau eingeleitet.

Die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung erfolgt über Bundesfinanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG an die Länder. Sie werden im Bundeshaushaltsplan und in den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen in ihrem Umfang (Verpflichtungsrahmen) und ihrer Verteilung auf die Länder festgelegt. Die Länder müssen eigene Mittel mindestens im Umfang der Bundesmittel einsetzen; zumeist sind die Landesmittel höher als die Bundesanteile. Bei der Verteilung der Bundesfinanzhilfen wurden die neuen Länder in den 90er Jahren wegen des erheblichen Nachholbedarfs gegenüber den alten Ländern begünstigt. Dies ist in den letzten Jahren schrittweise zurückgeführt worden. Innerhalb West- und Ostdeutschlands erfolgt die Verteilung der Bundesfinanzhilfen bisher in der Regel nach Bevölkerungsanteilen, für Sonderprogramme auch nach anderen Schlüsseln. So hat der Bund in den Programmjahren 2002 und 2003 im Rahmen des Sonderprogramms für Verdichtungsräume mit besonderem Wohnraumbedarf neben den Bevölkerungsanteilen bei der Verteilung der Finanzhilfen auch den Einwohnerzuwachs und das jeweilige Mietenniveau berücksichtigt. Damit konnte in Großstadtreionen mit Engpässen auf dem Wohnungsmarkt zusätzlicher Raum für die Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung geschaffen werden.

Die Kassenmittel des Bundes für den sozialen Wohnungsbau bzw. die soziale Wohnraumförderung beliefen sich in den Jahren 1995-2002 auf insgesamt 9,661 Mrd. €. Bei der Raumwirksamkeit ist zu berücksichtigen, dass der jeweilige Bundesanteil in den einzelnen Ländern in der Regel nur den geringeren Anteil am gesamten Mittelvolumen darstellt und daher die Proportionen zwischen den Ländern stärker vom Einsatz der komplementären Landesmittel als vom Verteilungsschlüssel abhängen können. Darüber hinaus enthalten die Kassenmittel im Berichtszeitraum auch die Finanzierung bereits in den Vorjahren bewilligter Wohnungen.

Im Berichtszeitraum 1996-2002 ist die Struktur der Förderung im Wesentlichen durch die Rahmenbedingungen des sozialen Wohnungsbaus und damit überwie-

gend vom Wohnungsneubau bestimmt. Die mit dem WoFG seit 2002 erweiterten Fördergegenstände erlauben nunmehr, auch gleichberechtigt die Modernisierung von Wohnraum sowie den Erwerb bestehenden Wohnraums und von Belegungsrechten zu fördern. Eine vorläufige Beurteilung der Struktur der Förderung ab 2002 kann erst nach einer gewissen Anlaufphase vorgenommen werden. Hinzu kommt, dass einige Länder die Übergangsbestimmungen in Anspruch genommen und im Jahr 2002 noch nach altem Recht gefördert haben.

Es zeichnet sich aber bereits jetzt ab, dass die erweiterten Fördertatbestände, insbesondere die Modernisierung eine erhebliche und zunehmende Bedeutung in der sozialen Wohnraumförderung erlangt haben. In den Ländern unterscheiden sich die Anteile der Modernisierung deutlich. In den neuen Ländern werden sehr hohe Anteile in der Modernisierungsförderung erreicht. Aber auch in den alten Ländern werden zunehmend Bestände mit Förderung modernisiert. Auch der Erwerb vorhandenen Wohnraums nimmt an Bedeutung zu. Gerade bei der Eigentumsförderung bestehen noch erhebliche Potenziale des Bestandsenerwerbs.

Von 1996 bis 2001 wurde im Bundesgebiet der Neubau von rund 456.000 Wohnungen gefördert, davon rund 308.000 Wohnungen in den alten Ländern und ca. 148.000 Wohnungen in den neuen Ländern und Berlin. Seit dem Höhepunkt im Jahr 1994 mit über 160.000 geförderten Wohnungen sind die Bewilligungszahlen deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2001 wurden lediglich Fördermittel für 38.408 Wohnungen bewilligt. Dabei ergab sich in den alten Ländern im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr eine Stabilisierung der Bewilligungen auf niedrigem Niveau, während sie in den neuen Ländern angesichts deutlicher Angebotsüberhänge weiter zurückgingen. Das Förderniveau lag im Zeitraum 1996-2001 insgesamt bei 5,6 Bewilligungen je 1.000 Einwohner, wobei es im Zeitraum 1999-2001 (1,8 Bewilligungen je 1.000 Einwohner) gegenüber 1996-1998 (3,8 Bewilligungen je 1.000 Einwohner) deutlich zurückgegangen ist.

Im Zeitraum 1996-2001 lag der Anteil der geförderten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (EZH) bei ca. 43 %. Der Anteil am gesamten Bewilligungsvolumen

ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen und folgt damit der Entwicklung der allgemeinen Bautätigkeit (1999-2001 ca. 55 %, 1996-1998 ca. 38 %). Im Jahr 2001 waren bundesweit bereits mehr als zwei Drittel aller im sozialen Wohnungsbau geförderten Wohnungen Eigentumsmaßnahmen. Unter den geförderten Eigentumsmaßnahmen entfällt der weitaus größte Teil auf Ein- und Zweifamilienhäuser; die geförderten Eigentumswohnungen haben nur einen geringen Anteil.

Hinsichtlich der Verteilung der Förderung über die verschiedenen Gebietskategorien liegt das Förderniveau im Zeitraum 1996-2001 in den Kernstädten am höchsten. In den neuen Ländern war die Förderung in den Umlandkreisen intensiver als in Kernstädten. Alle Gebietskategorien sind vom deutlichen Rückgang der Förderzahlen vor allem bei den Mietwohnungen, aber auch bei den Eigentumsmaßnahmen betroffen. In den Kernstädten konnte aber der starke Rückgang der geförderten Mietwohnungen im Zeitablauf durch eine Stabilisierung bei den geförderten Eigentumsmaßnahmen aufgefangen werden. Hier blieb das Förderniveau konstant, und der Anteil der geförderten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern stieg hier besonders deutlich auf rund 32 % an. Die Wohnungsbauförderung konnte damit die Wohneigentumsbildung insbesondere von Familien mit Kindern in den Kernstädten wirksam unterstützen. Die Umorientierung der sozialen Wohnraumförderung hin zu den Eigentumsmaßnahmen wirkt sich damit zwar auch räumlich aus, bedeutet aber keineswegs eine einseitige Verlagerung des Fördergeschehens in den ländlichen Raum. Sie entspricht vielmehr einer an den heutigen Bedarfs- und Nachfragestrukturen orientierten Förderpolitik.

Sowohl bei der Förderung des Mietwohnungsbaus als auch bei der Eigentumsförderung enthalten die Wohnungsbauprogramme und Förderrichtlinien in verschiedenen Ländern Regionalkomponenten. Diese orientieren sich an besonderen Bedarfsschwerpunkten (vor allem Regionen und Städte mit erhöhter Wohnungsnachfrage und hohem Mietpreisniveau) oder siedlungsstrukturellen Kategorien. Diese Regionalkomponenten können eine durchaus effektive Konzentration der Mittel entsprechend den Bedarfsschwerpunkten bewirken, wie unter anderem die jüngsten Förderergebnisse aus NRW zeigen.

Tabelle 21
Struktur und räumliche Verteilung der Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau 1996 – 2001

	Bewilligungen insgesamt			Ein- und Zweifamilienhäuser		Mehrfamilienhäuser	
	Anzahl	je 1.000 Ew.	Anteil Ein-/Zweifamilienhäuser in %	Anzahl	je 1.000 Ew.	Anzahl	je 1.000 Ew.
Deutschland	456.162	5,6	43,2	197.278	2,4	222.436	2,7
Kernstädte	163.995	6,7	20,5	33.661	1,4	119.239	4,9
Verdichtete Umlandkreise	176.298	5,0	52,1	91.813	2,6	65.269	1,8
Ländliche Kreise	115.869	5,2	62,0	71.804	3,2	37.928	1,7
alte Länder	308.126	4,8	42,0	129.520	2,0	150.302	2,3
Kernstädte	109.180	6,0	16,1	17.546	1,0	82.693	4,5
Verdichtete Umlandkreise	136.079	4,3	51,5	70.030	2,2	50.809	1,6
Ländliche Kreise	62.867	4,2	66,7	41.944	2,8	16.800	1,1
neue Länder	148.036	8,5	45,8	67.758	3,9	72.134	4,2
Kernstädte	54.815	9,0	29,4	16.115	2,7	36.546	6,0
Verdichtete Umlandkreise	40.219	10,8	54,2	21.783	5,9	14.460	3,9
Ländliche Kreise	53.002	7,0	56,3	29.860	4,0	21.128	2,8

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBR

Die Eigentumsförderung im sozialen Wohnungsbau ist in den einzelnen Ländern im Hinblick auf die Einkommensgrenzen und den begünstigten Personenkreis sowie die städtebaulich und regional wirksamen Steuerungsansätze sehr unterschiedlich ausgestaltet. Insgesamt zeigt sich trotz der erheblichen Unterschiede in der Förderpolitik der Länder eine hohe soziale Treffsicherheit der Förderung insbesondere für Familien mit Kindern. Die Wirkungen der Regionalkomponenten sind dagegen eher begrenzt, wobei in einigen Ländern im Ergebnis durchaus eine stärkere Begünstigung der Städte und Ballungkerne gegenüber den anderen Gebietskategorien erzielt wird. Eine unmittelbare städtebaulich relevante Wirkung haben dagegen die Wohnflächen-, Grundstücksflächen- und Baukostenobergrenzen der Förderung, die zu flächensparenden Bauweisen führen. In Zukunft wird die Begünstigung der Städte und Ballungkerne bei der Eigentumsförderung insbesondere auch über die zunehmenden Bestandserwerbe stattfinden.

Über die allgemeine Ausweitung des Wohnungsangebotes in den Städten hinaus hat die soziale Wohnraumförderung eine wichtige Funktion für die Wohnungsversorgung von Zielgruppenhaushalten sowie für die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen. Insbesondere in Regionen mit hoher Wohnungsnachfrage und

hohem Preisniveau besteht die Hauptfunktion der sozialen Wohnraumförderung nach wie vor darin, in den vorhandenen gebundenen Beständen die Zielgruppen angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Hier erfüllt die soziale Wohnraumförderung die klassische soziale Ausgleichsfunktion, die für Ausgewogenheit der Bewohnerstrukturen in der Stadtregion von großer Bedeutung ist.

Die soziale Wohnraumförderung kann in den Städten besonders gut genutzt werden, wenn verschiedene Instrumente des WoFG sinnvoll miteinander verknüpft werden. Durch kommunale Wohnraumversorgungskonzepte können wohnungspolitische und städtebauliche Belange auf der Ebene der Gesamtstadt miteinander abgestimmt und zielgruppen-, teilmarkt- und gebietsbezogene Strategien entwickelt werden. Durch eine Verbindung von Neubau- und Modernisierungsförderung mit Kooperationsverträgen können sowohl das Wohnungsangebot für die Zielgruppen erweitert und qualitativ verbessert als auch sozial stabile Bewohnerstrukturen erreicht werden. Erfolgreiche gebietsbezogene Maßnahmen zeigen, wie die soziale Wohnraumförderung Ziele der Stadtentwicklung unterstützen kann. Denn die bereit gestellten Finanzhilfen können von den Ländern gezielt in städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten sowie anderen Ge-

bieten städtebaulicher Förderung eingesetzt werden und ermöglichen damit einen wirkungsvollen Einsatz der öffentlichen Förderung für die Entwicklung der Städte. Darüber hinaus sind im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung innovative und vorbildliche Konzepte für verschiedene Zielgruppen, so u.a. bei der dauerhaften Wohnungsversorgung von Obdachlosen, für Alleinerziehende oder beim integrativen Wohnen entstanden.

Im Zuge des allgemeinen Rückgangs der Förderung werden kaum noch größere Stadterweiterungen mit einem hohen Anteil geförderter Wohnungen und großmaßstäbige Gebäudekomplexe errichtet. Dennoch enthält die soziale Wohnraumförderung für die städtebauliche Entwicklung wirksame Potenziale und setzt wichtige städtebauliche Akzente und Standards. So sind zahlreiche gestalterische und ökologische Anforderungen (u. a. Gebäudetypen, Stellplatzreduzierung, natürliche Baustoffe, Regenwassernutzung, Barrierefreiheit) der sozialen Wohnraumförderung Wegbereiter für die Entwicklungen im Geschosswohnungsbau geworden. In der Eigentumsförderung werden über die Begrenzung von Wohn- und Grundstücksflächen und die Ausrichtung auf integrierte Wohnstandorte städtebauliche Zielvorstellungen umgesetzt.

5.4.2 Eigenheimzulage (EHZ)

Die Einführung der Eigenheimzulage als Instrument der Wohneigentumsförderung erfolgte im Jahr 1996 in erster Linie unter den Vorzeichen angespannter Wohnungsmärkte. Die Zielsetzungen waren vor allem sozial- und familienpolitisch begründet. Der Gesetzgeber verfolgte mit dieser Regelung besonders

- eine sozial gerechte Förderung durch die Abkehr von der früheren Progressionsabhängigkeit
- eine verstärkte Wohneigentumsbildung der sogenannten Schwellenhaushalte, insbesondere von Familien mit Kindern, auch durch Angebotsausweitung
- eine verstärkte Vermögensbildung inklusive der Stärkung der Altersvorsorge
- eine einfache Handhabbarkeit der Förderung (Verwaltungsvereinfachung, Planungssicherheit)

Mit der zunehmenden regionalen Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte kommen die raumwirksamen Aspekte der Eigen-

heimzulage verstärkt in das Blickfeld der Politik. Insbesondere die Diskussion über die Stadt-Umland-Wanderungen in den neuen Ländern und die daraus folgende Leerstandsproblematik hat zur verstärkten Kritik an der Förderung geführt. Darüber hinaus hat die hohe Bautätigkeit in den Umlandkreisen und ländlichen Kreisen der Agglomerationen in den alten Ländern zu einer Auseinandersetzung über die Rolle der Eigenheimzulage auch unter städtebaulichen und raumordnerischen Gesichtspunkten geführt.

Im Jahr 2002 wurde erstmals eine Analyse zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage durch das BBR durchgeführt, die auch die räumlichen Wirkungen zum Gegenstand hatte. Entgegen der weit verbreiteten Auffassung machen die Ergebnisse deutlich, dass selbstgenutztes Wohneigentum zwischen 1996 und 2000 bundesweit stärker in Bestands- als in Neubauimmobilien gebildet wurde. Die Hälfte der Förderanträge zur Eigenheimzulage wurde für Bestandserwerbe (ca. 1,3 Mio. Fälle), 44 % für Neubauten (ca. 1,1 Mio. Fälle) und 6 % für Ausbau und Erweiterungen bestehender Gebäude gestellt. In den neuen Ländern liegt der Anteil des Neubaus mit 49 % aufgrund des Nachholeffektes zwar deutlich über dem Bundesdurchschnitt; dennoch überrascht auch der mit 45 % aller Fälle hohe Anteil von Bestandserwerben (vgl. Tabelle 22).

Die Gründe für die Bestandserwerbe lagen vor allem in dem vergleichsweise günstigen Preis, der schnellen Bezugsmöglichkeit der Objekte, aber auch die günstigere Lage spielten im Vergleich zu Neubauangeboten eine Rolle für die Entscheidung². Die intensive Eigentumsbildung im Bestand impliziert zum Teil auch eine umfangreiche Modernisierungs- und Instandsetzungstätigkeit. Die Eigentumserber im Bestand nehmen im großen Umfang Veränderungen am Wohngebäude vor, sei es in Form von Instandsetzung, Modernisierung, Ausbau oder Schönheitsreparaturen. Der Anteil liegt bei Erwerbern von Einfamilienhäusern bei etwa 70 %. Damit geht mit der Wohneigentumsbildung im Bestand in vielen Fällen auch eine städtebauliche Aufwertung der Bestände einher.

Indirekt leistet die Eigenheimzulage damit einen Beitrag zur städtebaulichen Aufwertung in den Kommunen. Vor allem in den alten Ländern haben die Kernstädte zwi-

Tabelle 22
Verteilung der Eigenheimzulage-Förderfälle
im Zeitraum 1996 – 2000

Förderfälle im	alte Länder %	neue Länder %
Neubau	43	49
Bestand	52	45
Ausbau/Erweiterung	5	6

Quelle: BFF, BBR

schen 1996 und 2000 erhöhte Förderfälle im Bestand zu verzeichnen. In den einzelnen Bundesländern ist die Verteilung jedoch sehr unterschiedlich. So erfolgten in Teilen von Norddeutschland (v. a. um Hamburg) sowie im Südwesten Deutschlands (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg) die Bestandserwerbe vor allem in den älteren Suburbanisierungsräumen im Umland der Kernstädte sowie entlang der Autobahnachsen. Das Verteilungsmuster in Bayern entspricht dagegen der klassischen These, dass Bestandserwerb und damit auch die städtebauliche Aufwertung vor allem in den Kernstädten erfolgt.

In den neuen Ländern fand die Bestandförderung dagegen besonders stark in den ländlichen Kreisen statt. Aber auch für die Kernstädte haben die Bestandserwerbe eine hohe Bedeutung und nehmen ein höheres Gewicht als der Neubau ein, während diese Tendenz in den neuen Ländern bisher nur schwach ausgeprägt ist (vgl. Tabelle 23).

Im Bestand wurde die Eigenheimzulage für die unterschiedlichsten Angebotssegmente in Anspruch genommen. Bundesweit verteilen sich die Bestandsfälle zu mehr als 80 % hauptsächlich auf Ein- und Zweifamilienhäuser und knapp 20 % auf Eigentumswohnungen, wobei letzte in den Kernstädten immerhin fast 40 % ausmachen.

Die Verteilung nach Baualtersklassen ergibt sich dabei aus dem jeweiligen Angebot an Bestandsimmobilien. Auffallend ist in diesem Zusammenhang unter anderem der hohe Anteil von Altbauten der Baujahre bis 1948 in den neuen Ländern mit mehr als 55 % aller Bestandsfälle. Davon profitieren auch die Kernstädte. In den alten Ländern entfällt mit über 31 % der Bestandsfälle erwartungsgemäß der weitaus größte Anteil auf die Nachkriegsbauten sowie die Gebäude der 70er und 80er Jahre, in denen mehrere große Eigentumsbildungswellen nach dem Krieg stattfanden (vgl. Tabelle 24).

Diese Objekte werden nunmehr verstärkt von neuen Eigentümern erworben, sodass die älteren Einfamilienhausgebiete in den Städten und in den älteren suburbanen Zonen eine Erneuerung erfahren und neue Nachfragergruppen finden. Dieser Generationswechsel ist für die Stadtregionen von großer Bedeutung.

Zum 1.1.2004 wurden bei der Eigenheimzulage wesentliche Änderungen vorgenommen. Dies betrifft die Absenkung der Einkommensgrenzen, die Angleichung der Förderhöhe für Neubau und Bestand auf etwa dem Niveau der früheren Bestandsförderung sowie die Anhebung der Bemessungsgrundlage auf 125.000 € bei gleichzeitiger Verringerung des Förderbetrages auf 1 %. Mit diesen Anpassungsmaßnahmen soll zum einen die soziale Treffsicherheit der Förderung weiter erhöht werden. Zum anderen fand durch die Angleichung der Förderhöhe ein Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik statt, der eine Abkehr vom Fördergedanken des reinen Wohnungsneubaus hin zur Stärkung der Bestandsimmobilien bedeutet.

Mit der Angleichung der Förderhöhe wird sich der Anreiz für den Erwerb der in der Regel günstigeren Bestandsimmobilien noch erhöhen, da im Vergleich zum Neubau der Erwerb von bestehendem Wohnraum weiter kostengünstiger wird. Diese Preisvorteile bieten insbesondere Familien größere Möglichkeiten, die Immobilien eher in städtischen Lagen zu erwerben, in denen bereits Infrastruktureinrichtungen bestehen. Dagegen erweisen sich Neubauten in den gleichen Lagen oftmals als zu teuer. Die potenziellen Erwerber wären beim Neubau häufig eher gezwungen in die Umlandlagen auszuweichen, es sei denn,

Tabelle 23
Verteilung der Eigenheimzulage-Inanspruchnahme im Neubau und Bestand
(1996 – 2000)

Gebietstyp	alte Länder (%)		neue Länder (%)	
	Bevölkerungsanteil	Förderfälle im Neubau	Bevölkerungsanteil	Förderfälle im Bestand
Kernstädte	28	13	36	24
Verdichtete Kreise	50	54	21	23
Ländliche Kreise	22	33	43	53
insgesamt	100	100	100	100

Quelle: BFF, BBR

der städtische Baulandmarkt reagiert namentlich in den mittleren und einfachen Lagen preislich auf die reduzierte Neubauförderung.

5.4.3 Wohnungswirtschaftliche Kreditprogramme der KfW

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum über die wohnungswirtschaftlichen Kreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Förderbank) Bestandsinvestitionen und zeitweise auch den Wohnungsneubau gefördert. Gegenwärtige Förderschwerpunkte sind allgemeine Wohnungsbestandsmaßnahmen und klimarelevante Maßnahmen zur CO₂-Reduktion. Der Bund leistet zu diesem Zweck entsprechende Zuschüsse zur Kreditverbilligung an die KfW.

Die KfW-Kreditprogramme entfalten eine sehr große Breitenwirkung in der Instandsetzung, Modernisierung, energetischen Sanierung und Anpassung der Wohnungsbestände an die aktuellen Anforderungen des Klimaschutzes und der Wohnungsnachfrage. In den 90er Jahren waren die neuen Länder entsprechend ihrem sehr hohen Nachholbedarf der räumliche Förderschwerpunkt. Mit der Auflage des bundesweiten KfW-Wohnraummodernisierungsprogramms 2003 wurde der zunehmenden Bedeutung der Bestandsinvestitionen auch in den alten Ländern Rechnung getragen. Die mit der Kreditförderung angestoßenen Investitionen kommen in besonderer Wei-

se den Städten zugute, da hier in der Regel ein höherer Anteil an Altbauten und Geschosswohnungsbeständen vorherrscht und sich ein erheblicher Anteil der Kredite auf diese Bestände konzentriert. Insbesondere die Programme für die neuen Länder waren eine wesentliche Voraussetzung für die Stabilisierung der Wohnfunktion und städtebaulichen Situation in den Städten.

KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm für die neuen Länder

Das bereits im Jahr 1990 aufgelegte Wohnraummodernisierungsprogramm stellte eines der wichtigsten Förderinstrumente für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen in den neuen Ländern dar. Bis zum Programmende im März 2000 wurden bei einer vollen Belegung des Programms von rd. 40 Mrd. € an ausgereich-tem Kreditvolumen Investitionen mit einem Gesamtvolumen von ca. 120 Mrd. € angestoßen. Der Bund zahlt bis einschließlich 2010 rd. 7,0 Mrd. € Haushaltsmittel zur Zinsverbilligung an die KfW. Mit diesem Programm wurden fast 700.000 Kredite für die Instandsetzung und Modernisierung von ca. 3,5 Mio. Wohnungen sowie für die Schaffung von zusätzlichen 106.000 Mietwohnungen im Bestand zugesagt. Damit wurden Maßnahmen an mehr als der Hälfte des Gesamtbestandes gefördert. Innerhalb des Berichtszeitraum 1996-2002 wurden 192.100 Darlehen zugesagt und Investitionen an insgesamt 1,46 Mio. Woh-

Tabelle 24
Eigenheimzulage-Förderfälle im Bestand nach Baualter (1996 – 2000)

	Gebietstyp	Verteilung nach Baualterklassen (in %)					Gesamt
		bis 1948	1949 – 1968	1969 – 1986	1987 – 1995	1996 und jünger	
Deutschland	Kernstädte	28,5	32,3	29,5	9,3	0,4	100,0
	Verdichtete Kreise	24,7	28,7	32,5	13,4	0,6	100,0
	Ländliche Kreise	34,5	28,1	25,2	11,5	0,7	100,0
	insgesamt	28,3	29,4	29,8	11,9	0,6	100,0
alte Länder	Kernstädte	24,5	34,2	31,4	9,6	0,4	100,0
	Verdichtete Kreise	20,7	29,8	34,6	14,2	0,7	100,0
	Ländliche Kreise	23,6	31,8	30,3	13,4	0,8	100,0
	insgesamt	22,3	31,4	32,8	12,9	0,6	100,0
neue Länder	Kernstädte	46,4	23,7	21,4	7,9	0,5	100,0
	Verdichtete Kreise	61,1	18,5	13,4	6,5	0,4	100,0
	Ländliche Kreise	58,8	19,9	13,7	7,2	0,5	100,0
	insgesamt	56,1	20,5	15,7	7,2	0,5	100,0

Quelle: BFF, BBR

nungen gefördert. Dem enormen Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf im gesamten Bestand entsprechend wurde das Spektrum der geförderten Maßnahmen bewusst breit angelegt. Es waren sowohl Instandsetzungs- als auch Modernisierungsmaßnahmen und darüber hinaus für einen begrenzten Zeitraum auch Ausbauten von Dachgeschossen förderfähig.

Das Wohnraummodernisierungsprogramm war ein breitenwirksames Basisförderinstrument zur Aufwertung der Wohnungsbestände. Dies zeigt auch die Zusammensetzung der Kreditnehmer: Neben den Wohnungsunternehmen wurden vor allem auch die für die Wohnungsbestandserneuerung und Stadtentwicklung bedeutsamen Klein- und Alteigentümer, auf die sich ein Großteil des Altbaubestandes konzentriert, mit der Förderung erreicht.

Wohnraummodernisierungsprogramm II

Im Anschluss an das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm wurde das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm II für die neuen Länder gestartet, das jeweils hälftig von Bund und Ländern finanziert wurde. Mit dem neuen Programm wurden Bestandsmaßnahmen in besonders kosten trächtigen Teilbereichen gefördert. Das galt insbesondere für Altbauten, Hochhäuser, denkmalgeschützte Gebäude und Grundrissveränderungen an Plattenbauten. Im Rahmen des Programms wurden Kredite über rd. 2, 4 Mrd. € zugesagt. Damit wurden Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen in Höhe von 4,55 Mrd.€ in knapp 160.000 Wohneinheiten gefördert. Zur Zinsverbilligung stellt der Bund für den gesamten Zinsverbilligungszeitraum 240 Mio. € bereit. Die Kredite wurden hauptsächlich für Modernisierungen (vor allem Energieeinsparinvestitionen) sowie Instandsetzungen verwendet. Insgesamt überwogen die Investitionen in den Altbaubestand, gefolgt von den Hochhäusern.

Sowohl beim ersten Wohnraummodernisierungsprogramm, als auch beim Nachfolgeprogramm waren die Kreditzusagen in den Kernstädten deutlich höher als in den anderen Kreistypen. Aufgrund des enger gefassten Katalogs der begünstigten Maßnahmen konzentrierte sich das Fördergeschehen des zweiten Wohnraummodernisierungsprogramms noch weitaus stärker auf die Kernstädte.

Wohnraummodernisierungsprogramm 2003

Mit der allgemeinen Hinwendung zur Bestandspolitik auch in den alten Ländern wird die Erneuerung der Wohnungsbestände bundesweit zu einer Aufgabe, die für die weitere städtebauliche Entwicklung von zentraler Bedeutung ist. Im Anschluss an das auf die neuen Länder beschränkte Wohnraummodernisierungsprogramm II wurde deshalb ab April 2003 ein bundesweites Programm aufgelegt, mit dem alle Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an selbst genutzten und vermieteten Wohngebäuden sowie Wohnumfeldmaßnahmen bei Mehrfamilienhäusern gefördert werden. Daneben werden in den neuen Ländern auch Maßnahmen zum Rückbau von Mietwohngebäuden im Rahmen des Stadtumbaus gefördert.

Für das Programm stellt der Bund Haushaltsmittel zur Zinsverbilligung in Höhe von 550 Mio. bereit. Seit Start des Programms wurden bis Ende September 2004 rd. 88.300 Kredite über 3,3 Mrd. € zugesagt. Damit wurden Investitionen in Höhe von rd. 4,4 Mrd. € zur Modernisierung und Instandsetzung sowie zur Wohnumfeldverbesserung von 313.000 Wohneinheiten gefördert. Etwa 27 % der insgesamt zugesagten Darlehen gingen an Darlehensnehmer aus den neuen Ländern, unter den geförderten Maßnahmen dominieren mit 38 % die Verbesserung des Gebrauchswertes der Wohnungen und mit rd. 31 % Energieeinsparmaßnahmen. Das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm 2003 läuft planmäßig bis zum 31. Dezember 2004. Es wird ab Januar 2005 unter dem Titel „Wohnraum Modernisieren“ von der KfW aus Eigenmitteln fortgeführt.

KfW-Wohneigentumsprogramm

Mit dem Wohneigentumsprogramm unterstützt die KfW bundesweit die Eigentumbildung durch zinsgünstige Darlehen für den Bau und Erwerb eines Eigenheimes oder für den Kauf einer selbstgenutzten Eigentumswohnung. Das Wohneigentumsprogramm wird von der KfW aus Eigenmitteln angeboten und komplettiert die Fördermaßnahmen im Eigentumsbereich (Eigenheimzulage) um eine zinsgünstige Finanzierung im nachstelligen Beleihungsraum. Seit dem Programmstart Ende 1996 bis September 2004 wurden rd. 666.200 Darlehen mit einem Gesamtvolumen von mehr als 32 Mrd. € vergeben.

KfW-Programm zur CO₂-Minderung

1996 startete das CO₂-Minderungsprogramm der KfW. Nach Ausschöpfen der zu Beginn aus Bundesmitteln zinsverbilligten Tranche von 1 Mrd. DM (0,5 Mrd. €) finanziert die KfW das Programm aus Eigenmitteln. Gefördert werden im Wesentlichen Einzelmaßnahmen der energetischen Sanierung von Wohngebäuden – seit dem Jahre 2000 bundesweit. Darüber hinaus werden im Programm Neubauten gefördert, die die jeweils gültigen ordnungsrechtlichen Anforderungen deutlich unterschreiten. Seit 1996 bis September 2004 wurden rd. 7,8 Mrd. € Darlehen für Sanierungs- und Neubaumaßnahmen vergeben (rd. 670.000 Wohnungen). Nach Öffnung des Programms für die neuen Länder ist die Inanspruchnahme dort vergleichsweise höher als in den alten Ländern. Während in den alten Ländern die Förderintensität in den ländlichen Kreisen am höchsten war,

wurden in den neuen Ländern die höchsten Kreditbeträge je Einwohner in den Kernstädten erreicht. Das Programm wird ab Januar 2005 unter dem Titel „Ökologisch Bauen“ aus Mitteln des Bundes und aus Eigenmitteln der KfW fortgeführt.

KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

Wichtig für die Modernisierung des Wohnungsbestands ist darüber hinaus das im Jahr 2001 gestartete CO₂-Gebäudesanierungsprogramm, das der Kreditfinanzierung von besonders emissionsmindernden Maßnahmen der Heizungserneuerung und der energetischen Verbesserung der Gebäudehülle bei vermietetem und eigengenutztem Wohnraum des Altbaubestandes dient. Die Förderung erfolgt über zinsverbilligte KfW-Darlehen mit einem Kreditvolumen von rd. 5,5 Mrd. € bis 2005 sowie einer Aufstockung um 1,1 Mrd. € in 2003 für das Teilprogramm „Niedrigenergiebau im Bestand“. Der Bund stellt für die Verbilligung der Kredite rd. 1,5 Mrd. € zur Verfügung. Von Januar 2001 bis 30. September 2004 wurden Kredite von insgesamt 3,4 Mrd. € für die Sanierung von rd. 180.000 Wohnungen zugesagt.

Auch beim KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm ist die Inanspruchnahme in den Kernstädten weitaus höher als in den anderen Kreistypen, während in den alten Ländern eher die ländlichen Kreise Schwerpunkte der begünstigten Wohnungsbestandserneuerung waren. Hier kommt die unterschiedliche Wohnungsbestandsstruktur zwischen alten und neuen Ländern zum Ausdruck, insbesondere auch im Hinblick auf die Verteilung älterer selbstgenutzter Bestandsobjekte.

Tabelle 25
KfW-Wohnraummodernisierungsprogramme I und II für die neuen Länder

Gebietstyp	MOD I	MOD I	MOD II
	1991 – 1999	1996 – 1999	2000 – 2002
	Kreditzusagen in 1.000 € je Einwohner		
Kernstädte	3,51	1,97	0,34
Vedrichtete Umlandkreise	2,52	1,05	0,11
Ländliche Kreise	2,12	0,85	0,08
neue Länder	2,58	1,19	0,16

Datenbasis: Datei „Raumwirksame Mittel“ des BBR
Neuere Angaben mit gebietsweiser Differenzierung liegen zurzeit nicht vor.

Tabelle 26
Räumliche Verteilung der Kreditzusagen aus den bundesweiten KfW-Programmen

Gebietstyp	KfW-CO ₂ Gebäude- sanierung	KfW-CO ₂ Minderungs- programm	KfW Förderung Wohneigentum	KfW-Wohnraum- modernisierungs- programm III
	2001 und 2002	1996 bis 2002	1996 bis 2002	2003
	Kreditzusagen in Euro je Einwohner			
alte Länder	13,40	85,95	299,52	21,83
Kernstädte	11,15	63,08	200,62	
Verdichtete Umlandkreise	13,58	90,96	356,97	
Ländliche Kreise	15,75	103,06	297,19	
neue Länder	21,72	26,40	90,32	40,26
Kernstädte	29,66	38,78	70,08	
Verdichtete Umlandkreise	17,31	15,50	68,64	
Ländliche Kreise	17,38	21,60	117,44	
Deutschland	15,11	73,67	256,30	25,62
Kernstädte	15,73	57,06	168,29	
Verdichtete Umlandkreise	13,95	83,36	327,94	
Ländliche Kreise	16,28	76,28	238,09	

Datenbasis: Datei „Raumwirksame Mittel“ des BBR

5.4.4 Steuerliche Förderung über erhöhte Abschreibung nach §§ 7h und 7i EStG sowie § 10f EStG (Denkmalschutz, Sanierungsgebiete)

Mit der Möglichkeit, Aufwendungen für denkmalgeschützte vermietete Wohngebäude (§ 7i EStG) bzw. vermietete Wohngebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen (§ 7h EStG) in erhöhtem Umfang abzuschreiben, leistet das Instrument einen (nicht unerheblichen) Beitrag zur städtebaulichen Entwicklung in Deutschland. Dies gilt auch für die in § 10 f EStG analog geregelten Sonderausgabenabzüge für selbstgenutzte

Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen.

Diese Art der Abschreibung bietet für Investoren, seien es private Kleineigentümer oder Wohnungsunternehmen, einen Anreiz zur Sanierung und dient sowohl wohnungspolitischen als auch städtebaulichen Zielen. Davon profitieren insbesondere die Sanierungsgebiete und Quartiere mit einem hohen Anteil von Baudenkmalern in den Städten. Die erhöhten Absetzungen gelten bundesweit, wobei in den neuen Ländern diese alternativ zur Investitionszulage in Anspruch genommen werden können.

Gerade für Altbauten erreichen die Sanierungskosten häufig ein höheres Niveau als die sonst üblichen Aufwendungen. Bisher durften die Eigentümer im Jahr der Herstellung und in den folgenden neun Jahren bis zu 10 % der Herstellungskosten der Objekte, die zur Erhaltung oder sinnvollen Nutzung des Gebäudes erforderlich sind, abschreiben. Mit der Umsetzung der Einsparungsvorschläge der Ministerpräsidenten Koch/Steinbrück wurden diese Regelungen leicht verändert. Danach wurde der Abschreibungszeitraum für Vermietungsobjekte auf 12 Jahre verlängert. In den ersten acht Jahren beträgt die erhöhte Absetzungsmöglichkeit 9 % und in den folgenden vier Jahren 7 %.

Die jährlichen Abzugsbeträge (Bundesanteil) liegen bei Vermietungsobjekten in Sanierungsgebieten bei 8 Mio. € im Jahr, bei vermieteten Baudenkmalern bei 18 Mio. € im Jahr. Dadurch werden knapp 4.000 Gebäude in Sanierungsgebieten und mehr als 7.000 denkmalgeschützte Gebäude gefördert. Die durchschnittliche Förderhöhe je Objekt liegt bei beiden Abschreibungsarten bei etwa 1.800 € pro Jahr. Die erhöhten Abschreibungsmöglichkeiten werden vor allem von privaten Kleineigentümern genutzt.

Alternativ zu den erhöhten Abschreibungsmöglichkeiten nach §§ 7h und 7i kann in den neuen Ländern für Modernisierungsmaßnahmen an vor 1991 fertig gestellten Gebäuden auch die Investitionszulage in Höhe von 15 % und innerhalb von Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten im Altbau vor 1949 und denkmalgeschützten Beständen mit Baujahr 1949 bis 1959 die erhöhte Investitionszulage mit einem Fördersatz von 22 % in Anspruch ge-

nommen werden. Je nach der Steuerlast der Investoren und der Höhe der Kosten kann die erhöhte Investitionszulage eine höhere Förderung entfalten (siehe dazu auch Kapitel 5.4.5).

Für selbstnutzende Eigentümer besteht die Möglichkeit, Modernisierungsinvestitionen in Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten als Sonderausgaben nach § 10f EStG geltend zu machen. Bisher galten für Selbstnutzer ähnliche Abschreibungsmöglichkeiten wie für Vermieter. Nach der Änderung im Rahmen der Haushaltseinsparungen zum 1.1.2004 können Steuerbegünstigte nur noch 90 % der Kosten für die Abschreibungen geltend machen. Die Abschreibung erfolgt dann über zehn Jahre zu jeweils 9 %. Die Bundesanteile der Subvention liegen mit etwa 5 Mio. € jährlich unter denen für vermietete Objekte.

Insgesamt zeigt die Akzeptanz der erhöhten Absetzungen, dass ein laufender Prozess der Wohnungsbestandserneuerung in den begünstigten Beständen und Gebietskulisen stattfindet. Während die erhöhten Absetzungen in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten in ihrer Wirkung direkt im Zusammenhang mit der begünstigten Gebietskulisse stehen, sind bei den erhöhten Absetzungen für Denkmale, die nicht in Sanierungsgebieten liegen, keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die gebietsbezogenen Wirkungen möglich. Es ist aber davon auszugehen, dass in der Regel der weitaus größte Teil der denkmalgeschützten Wohngebäude in der Innenstadt oder innenstadtnahen Gebieten liegt.

5.4.5 Fördergebietsgesetz/Investitionszulage

Angesichts des enormen Investitionsbedarfs im Wohnungsbestand und des damaligen Angebotsdefizits sollte mit Sonderabschreibungen rasch privates Kapital für den Wohnungsbereich in den neuen Ländern gewonnen werden. Die Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz wurden 1991 eingeführt und galten modifiziert bis zum Auslaufen des Fördergebietsgesetzes Ende 1998. Begünstigt waren der Mietwohnungsneubau und Bestandsmaßnahmen an Mietwohngebäuden sowie an selbst genutztem Wohneigentum in den neuen Ländern, teilweise auch im ehemaligen Berlin (West). Die Abschreibungssätze von bis zu insgesamt 50 % der Investitions-

kosten innerhalb von 5 Jahren wurden 1997 für Neubauten deutlich reduziert; für Bestandsmaßnahmen blieben sie bei bis zu 40 %. Auf die Sonderabschreibungen entfiel in den Jahren 1995 – 2002 ein Volumen (Bundesanteil) von insgesamt ca. 1,6 Mrd. €.

Mit dem Fördergebietsgesetz wurde in kurzer Zeit ein sehr hohes Investitionsvolumen mobilisiert. Die Sonderabschreibungen kamen allerdings vor allem privaten Kapitalanlegern mit hohem Einkommen und entsprechenden steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten zu Gute, während private Kleineigentümer mit geringerem Einkommen, kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften kaum davon profitieren konnten. Des Weiteren muss aus heutiger Sicht anlässlich der umfangreichen Wohnungsleerstände in den neuen Ländern festgestellt werden, dass die außerordentliche Höhe und vor allem die zu lange Fortführung dieser Förderung insbesondere im Neubaubereich dazu beigetragen hat, dass an vielen weniger geeigneten Standorten ein nur noch schwer vermietbares Angebot entstanden ist, das die Wohnungsmarktsituation zusätzlich belastet.

Investitionszulage

Da die Sonderabschreibungen nicht mehr zur zielgenauen Fortführung der Wohnungsbestandserneuerung in den neuen Ländern geeignet waren, insbesondere weil die Förderung von der Höhe des Steuersatzes abhing, wurde ab 1999 die Förderung auf Investitionszulagen umgestellt (Investitionszulagengesetz - InvZulG 1999). Die Förderung des Mietwohnungsneubaus wurde auf Sanierungs-, Erhaltungs- und Kerngebiete beschränkt. Zur Ausrichtung der Förderung an den Zielsetzungen des Programms Stadtumbau Ost wurde die Investitionszulage ab 2002 neu geregelt. Damit wurden explizit städtebauliche Zielsetzungen in ein wohnungspolitisches Förderinstrument übernommen. Die Investitionszulagen für den innerstädtischen Mietwohnungsneubau sowie für Bestandsmaßnahmen an selbst genutztem Wohneigentum entfielen. Bestandsinvestitionen an Mietwohngebäuden der Baujahre bis 1991 werden wie schon zuvor mit einem Fördersatz von 15 % und einer Kostenobergrenze von 614 € je m² begünstigt (§ 3 InvZulG 1999 in der Neufassung). Bestandsmaßnahmen an Mietwohngebäuden der

Baujahre vor 1949 sowie an denkmalgeschützten Mietwohngebäuden der Jahre 1949 bis 1959 innerhalb von Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten werden jedoch mit einer erhöhten Investitionszulage (Fördersatz 22 %) und einer Kostenobergrenze von 1200 € je m² gefördert (§ 3a InvZulG 1999 in der Neufassung). Dadurch können insbesondere vom Verfall bedrohte Wohngebäude zunächst gesichert, wieder bewohnbar und dann in weiteren Schritten modernisiert werden. Der Selbstbehalt beträgt bei der allgemeinen und erhöhten Investitionszulage einheitlich 50 € je m² Wohnfläche, was bisherige Mitnahmeeffekte stark reduziert hat. Die Investitionszulagen für den Wohnungsbereich sind nach gegenwärtiger Rechtslage bis Ende 2004 befristet.

Wirkungen der Investitionszulage

Auf die im Zeitraum von 1999 bis 2002 getätigten Bestandsinvestitionen entfielen Zulagen in Höhe von 3,464 Mrd. € (davon 1,65 Mrd. € beim Bund). Dem allgemeinen deutlichen Rückgang der Bestandsinvestitionen in den neuen Ländern folgend, ist das Volumen der Investitionszulagen von über 1 Mrd. € (Bundesanteil: 563 Mio. €) im Anspruchsjahr 1999 auf 471 Mio. € (Bundesanteil: 218 Mio. €) im Anspruchsjahr 2002 zurückgegangen. Dabei entfielen 406 Mio. € (Bundesanteil: 190 Mio. €) auf die allgemeine und 65 Mio. € (Bundesanteil: 30 Mio. €) auf die erhöhte Investitionszulage.

Die mit der Investitionszulage beabsichtigte Breitenwirkung für die Erneuerung des Wohnungsbestandes ist in hohem Maße eingetreten. Sowohl die überwiegend dem GdW angehörigen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, als auch unterschiedliche Gruppen von privaten Eigentümern haben die Investitionszulage in Anspruch genommen. Dabei hat die Investitionszulage erhebliche Anreizwirkungen entfaltet: die Wohnungsunternehmen steigerten ihre Investitionstätigkeit um ca. ein Viertel, die Privateigentümer um ca. die Hälfte.

Während die Investitionen der Wohnungsunternehmen – bezogen auf ihren jeweiligen Gesamtbestand – von jahresdurchschnittlich 1.713 € pro Wohnung 1999 – 2001 auf 974 € pro Wohnung im Zeitraum 2002 – 2003 zurückgingen, investierten die Kleineigentümer nach durchschnittlich

430 € je m² in den Jahren 1999 – 2001 auch 2002 – 2003 noch 323 € je m² (Angaben jeweils nur für §3 InvZulG). Dadurch, dass die Investitionszulage auch die Kleineigentümer einschließlich derjenigen mit geringem Einkommen erreicht, wird insbesondere die Instandsetzung und Modernisierung der stadtstrukturell wichtigen Altbaubestände in den Innenstädten wirksam unterstützt. Rund drei Viertel der Bestände investierender Kleineigentümern entfallen auf die Baujahre bis 1918.

Generell hat die allgemeine Investitionszulage die Stabilisierung der Wohnfunktion in den Wohnungsbeständen der Städte unterstützt und damit zu einer Dämpfung des Neubaus und des Anstiegs der Leerstände beigetragen. Die aktuellen Leerstandsquoten sind in den mit der Investitionszulage modernisierten Beständen erheblich geringer als in den vergleichbaren unmodernisierten Beständen.

Wirkungen der erhöhten Investitionszulage nach § 3a InvZulG 1999

Mit der Einführung der erhöhten Investitionszulage für Altbauten der Baujahre vor 1949 sowie denkmalgeschützte Mietwohngebäude der Jahre 1949 bis 1959 innerhalb von Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten ab dem Jahr 2002 sollte eine spürbare Verlagerung von Investitionen in die Gebietskulisse bzw. ein möglichst überproportionaler Anteil dieser Gebiete am Modernisierungsgeschehen erreicht werden. Dies ist bisher nur in Ansätzen gelungen. Bei den Wohnungsunternehmen entfallen 23 % der Wohnungen, bei denen in den Jahren 2002 und 2003 von der Investitionszulage begünstigte Investitionen durchgeführt wurden, auf Altbauten, während der Bestandsanteil der Altbauten insgesamt bei 15 % liegt. Es sind demnach überproportional Investitionen in den Altbaubestand getätigt worden. Bei den mit der erhöhten Investitionszulage begünstigten Investitionen haben die Altbauten mit 85 % die weitaus größte Bedeutung, während auf die Baudenkmale der 50er Jahre 15 % entfallen.

Eine Auswertung der im Zusammenhang mit der erhöhten Investitionszulage ausgestellten Bescheinigungen der Kommunen zeigt, dass die Sanierungsgebiete den größten Anteil in der Gebietskulisse aufweisen. Im Jahr 2002 entfielen 64 % der bei den Finanzämtern eingereichten Bescheinigun-

gen auf Sanierungsgebiete, 25 % auf Erhaltungssatzungsgebiete und 10 % auf Kerngebiete. Der dominierende Anteil der Sanierungsgebiete bei den Bescheinigungen entspricht auch dem Anteil der Sanierungsgebiete an den Wohnungen innerhalb der Gebietskulisse nach § 3a.

Zukunft der Investitionszulage

Die vom Bundesministerium der Finanzen und vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen in Auftrag gegebene Wirkungsanalyse des Instituts für Stadtforschung (IfS), Berlin, zeigt, dass seit Bestehen der Investitionszulage eine erhebliche Verbesserung des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern erreicht wurde. 2/3 der 4,62 Mio. vor 1990 erbauten Mietwohnungen wurden in den vergangenen Jahren voll- bzw. teilsaniert. Das Gutachten kommt daher zu dem Schluss, dass eine flächendeckende Förderung in der Form des bisherigen § 3 InvZulG nicht mehr problemadäquat ist. Nach wie vor erhebliche Defizite bestehen dagegen noch hinsichtlich des Zustandes innerstädtischer Altbaugebiete. Den Gutachtern erscheint es deshalb sinnvoll, die Investitionszulage für einen begrenzten Zeitraum zu verlängern und stärker auf die Ziele "Unterstützung des Stadtumbaus" und "Revitalisierung der Innenstädte" zu fokussieren. Die Förderung nach §3a InvZulG1999 sollte unangetastet bleiben, da ihr besondere wohnungs- und städtebauliche Bedeutung zukommt.

Da die neuen Länder keine diesbezügliche Initiative ergriffen haben, ist die Frage einer Verlängerung der Investitionszulage zur Zeit offen.

Zusammenwirken mit anderen Förderinstrumenten

Die Investitionszulagen nach §§ 3, 3 a InvZulG sind auch im Zusammenwirken mit anderen Förderinstrumenten zu betrachten. Die Investitionszulagen lassen sich kumulativ unter anderem mit KfW-Krediten (z.B. Wohnraummodernisierungsprogramme) sowie mit der Landesmodernisierungsförderung nutzen. Die erhöhten steuerlichen Absetzungen nach § 7h und § 7i EstG können nur alternativ zur Investitionszulage in Anspruch genommen werden. Je nach der Steuerposition des Investors und den Investitionskosten ergeben sich niedrigere oder höhere Anreizwirkungen der Investiti-

onszulagen oder der erhöhten steuerlichen Absetzungen. Nach den Ergebnissen o.g. Wirkungsanalyse haben in den Jahren 1999 – 2003 6 % aller befragten investierenden Eigentümer die erhöhte Investitionszulage in Anspruch genommen und 10 % die erhöhten Absetzungen. Dabei zeigt sich deutlich die Einkommensabhängigkeit: Während die Investitionszulagen insbesondere auch Eigentümer mit geringerem Einkommen erreicht, sind die erhöhten Absetzungen vor allem für Kleineigentümer mit höherem Einkommen von Bedeutung.

5.4.6 Altschuldenhilfe für die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern

Sowohl die allgemeine Entlastung von den Altschulden, als auch die Härtefallregelung nach § 6a AHG sind für die Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung in den neuen Ländern von erheblicher Bedeutung. Während von der allgemeinen Altschuldenhilfe vor allem indirekte Wirkungen über die ökonomische Stabilisierung der Wohnungsunternehmen ausgingen, kommen bei der Härtefallregelung bei Abriss unmittelbar städtebauliche und stadtentwicklungspolitische Wirkungen hinzu.

Mit der auf der Grundlage des Altschuldenhilfegesetzes (AHG) von 1993 gewährten Altschuldenhilfe wurden Altschulden aus DDR-Wohnungsbaukrediten unternehmensbezogen auf 150 DM bzw. 77 € je m² Wohnfläche gekappt. Damit wurden die Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern um rund 14 Mrd. € und damit um rund die Hälfte ihrer aus DDR-Zeiten übernommenen Altschulden entlastet. Verbunden mit der Altschuldenhilfe war die Auflage, 15 % der Wohnungen vorrangig an Mieter zu privatisieren und die Erwartung, dass die Bestände modernen Wohnungsansprüchen angepasst würden. Die auf die Handlungsfähigkeit der Unternehmen gerichtete Altschuldenhilfe hatte folglich indirekte Wirkungen auf die Stadtentwicklung. Mit ihrem i.d.R. hohen Marktanteil in den Städten der neuen Ländern konnten die Wohnungsunternehmen erhebliche Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen tätigen und auf diese Weise spürbar zur Stadtentwicklung beitragen. Darüber hinaus haben die Privatisierungen an Mieter und Zwischenerwerber die Eigentümerstruktur verbreitert und privates Kapital in die Wohnungsbestände gelenkt.

Mit der Härtefallregelung nach § 6a AHG sind neben der Stabilisierung der Wohnungsunternehmen als wichtige Akteure der Stadtentwicklung direkte städtebauliche Wirkungen verbunden, da die zusätzliche Altschuldenhilfe nur auf abgerissene Wohnungen gewährt wird. Wohnungsunternehmen, die von einem Wohnungsleerstand von mindestens 15 % betroffen und in ihrer Existenz gefährdet sind, erhalten eine zusätzliche Entlastung von höchstens 77 € je m² abgerissener Wohnfläche. Die Wohnungsabrisse müssen Bestandteil eines tragfähigen Unternehmenssanierungskonzepts sein, das auch städtebauliche Aspekte berücksichtigt. Der Bund stellt rd. 1,1 Mrd. € (einschl. Haushaltsermächtigung 2005) für Abrisse, die in den Jahren 2001 bis 2010 realisiert werden, bereit. Bis zum Ende der Antragsfrist am 31.12.2003 sind Anträge von 337 Wohnungsunternehmen eingegangen. Das Finanzvolumen der zugesagten Hilfen betrug am 30.06.2004 rd. 820 Mio. €. Davon wurden für 42.700 bereits abgerissene Wohneinheiten rd. 168 Mio. € abgerufen. Bei der Umsetzung aller beantragten Hilfen in Abrisse würden rd. 290.000 Wohnungen vom Markt genommen sein.

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern im absoluten Umfang sowohl der Zusagen als auch der Mittelabrufe zur zusätzlichen Altschuldenhilfe erklären sich aus der Struktur der Wohnungsbestände und der Leerstandsbedrohung, wodurch auch ein unterschiedlich hoher Anteil von Wohnungsunternehmen aufgrund einer Leerstandsquote von 15 % und mehr überhaupt antragsberechtigt ist. Nach Angaben des GdW entfielen im Jahr 2002 bezogen auf den GdW-Bestand rund 73 % der gesamten Wohnungsleerstände auf kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen mit Existenzgefährdung im Sinne des § 6 a AHG. Bei den GdW-Unternehmen entfielen von rd. 14.500 Abrissen des Jahres 2002 ca. 80 % auf Abrisse im Rahmen von § 6a AHG. Dies unterstreicht die enge Verknüpfung von Altschuldenhilfe und Stadtumbau, die vor allem auch dadurch wirksam wird, dass bislang hauptsächlich die Wohnungsunternehmen Rückbaumaßnahmen vornehmen, während die privaten Eigentümer der Altschuldenbestände sich bislang nur in geringem Umfang am Stadtumbauprozess beteiligt haben.

Tabelle 27**Zusagen an bzw. Mittelabrufe von Wohnungsunternehmen im Rahmen von § 6 AHG bzw. Anzahl Wohnungen (Stand: 30. Juni 2004)**

Land	Zusagevolumen (1.000 €)	entspricht Abrissen (Wohn-einheiten)	Abrufe (Wohn-einheiten)	entspricht Abrissen (Wohn-einheiten)	Abrufe in % der Zusagen	Bestand der GdW-Unternehmen 2002 (neue Länder)		Zusagen: Anteil an den neuen Ländern gesamt in %	Leerstandsquote GdW 2002 in %
						Bestand GdW	Anteil an den neuen Ländern gesamt		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Berlin Ost	14.045	3.110	1.265	280	9,01	269.773	10,7	1,8	8,5
Brandenburg	105.863	30.152	20.672	5.888	19,53	414.211	16,4	12,9	14,7
Mecklenburg-Vorpommern	13.546	3.451	3.136	799	23,15	312.937	12,4	1,6	10,7
Sachsen	314.437	78.939	73.037	18.336	23,23	750.568	29,8	38,4	19,6
Sachsen-Anhalt	228.574	55.656	37.942	9.239	16,60	429.329	17,0	27,8	20,8
Thüringen	143.387	36.983	31.677	8.170	22,09	341.265	13,6	17,5	15,8
neue Länder	819.852	208.291	167.729	42.712	20,46	2.518.083	100,0	100,0	16,2

Quelle: Spalten 2 – 4: Angaben der KfW-Bankengruppe; Spalten 7 und 8: Jahresstatistik des GdW (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen)

Die Altschuldenhilfen im Rahmen von § 6a entfalten ihre städtebaulich relevanten Wirkungen naturgemäß in den Städten mit hoher Leerstandsbelastung und einer Konzentration der Leerstände bei den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen. Dies dürfte in der Regel für Städte mit (gesamstädtisch oder zumindest teilträumlich) hohem Anteil an Plattenbauten zutreffen. Bislang entfällt der weitaus größte Anteil der Rückbaumaßnahmen auf Plattenbaubestände. Für die Zukunft ist allerdings nicht auszuschließen, dass der Anteil von Altbauten an den mit der Altschuldenhilfe unterstützten Wohnungsabrissen zunimmt.

Da aber Wohnungsunternehmen mit einem tragfähigen und die Ziele der Stadtentwicklungskonzepte berücksichtigenden Unternehmenskonzept von der Härtefallregelung begünstigt werden, unterstützt die Altschuldenhilfe neben den wohnungswirtschaftlichen auch städtebauliche Ziele. Die Wirkungen der Altschuldenhilfe im Einzelfall können aber nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Strukturen vor Ort beurteilt werden.

Ohne gewährte oder in Aussicht stehende Altschuldenhilfe nach § 6a würden kaum Rückbaumaßnahmen stattfinden. Nach den Ergebnissen einer aktuellen Umfrage zur Umsetzung des Stadtumbaus bei Wohnungsunternehmen und Kommunen im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumord-

nung wurde der zu erwartende enge Zusammenhang zwischen Härtefallregelung und Rückbau eindeutig bestätigt. Diejenigen Unternehmen, deren Leerstandsquote nur geringfügig unter den erforderlichen 15 % liegt, beteiligen sich demnach auch bei städtebaulich wünschenswerten Rückbaumaßnahmen in ihrem Bestand bisher nicht am Stadtumbau und sind in ihrer sonstigen Handlungsfähigkeit z. B. für Modernisierungs- und Aufwertungsmaßnahmen eingeschränkt.

5.4.7 Wohnungsgenossenschaften

Wohnungsgenossenschaften sollen künftig eine größere Bedeutung auf den Wohnungsmärkten und in der sozialen Stadtentwicklung erhalten.

Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat daher die Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften mit dem Ziel einberufen, das genossenschaftliche Wohnen als dritte tragende Säule neben dem Wohnen zur Miete und dem Wohnen im Eigentum weiter zu entwickeln.

Derzeit gibt es in Deutschland rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften mit 2,95 Mio. Mitgliedern. Mit 2,15 Mio. Wohnungen macht der genossenschaftliche Bestand ca. 10 % aller Mietwohnungen aus. Die Bestände sind insgesamt fast genau hälftig auf Ost und West verteilt, die Unternehmen unterscheiden sich aber deutlich hinsichtlich ihrer Größe. Fast drei Viertel der größten Genossenschaften mit 7.500 und mehr

Wohnungen befinden sich in Ostdeutschland. In den alten Ländern überwiegen dagegen die kleineren Wohnungsgenossenschaften, etwa zwei Drittel aller Wohnungsgenossenschaften mit bis zu 1.000 Wohneinheiten befinden sich im Westen.

In Ihrem Ergebnisbericht legt die Kommission u.a. dar, dass die genossenschaftliche Organisationsform mit ihren Beteiligungsmöglichkeiten der Mitglieder eine Form praktizierter privater Selbsthilfe darstellt, die Wohnungsgenossenschaften zur Übernahme sozialer und gesellschaftlicher Aufgaben prädestiniert. Aufgrund ihrer regionalen Verbundenheit und guten Kenntnis der Situation in den Quartieren haben Wohnungsgenossenschaften grundsätzliches Interesse an der positiven Weiterentwicklung der Standorte. Sie sind daher geeignete Partner der Kommunen bei der Quartiersentwicklung, bei der Pflege von Nachbarschaften sowie bei der Integration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Für entsprechende Public-Private-Partnership-Projekte wird der Kooperationsvertrag nach dem Wohnraumförderungsgesetz empfohlen. Besondere Leistungspotenziale der Wohnungsgenossenschaften bei Stadtentwicklung und Stadtumbau werden in folgenden Bereichen gesehen:

Erhalt von preisgünstigem und sicherem Wohnraum für einkommensschwächere Gruppen und Gruppen mit Marktzugangsproblemen vor dem Hintergrund der Abnahme preis- und belegungsgebundener Wohnungen und zunehmender Veräußerungen kommunaler Wohnungsbestände und anderer institutioneller Wohnungseigentümer.

Genossenschaftliches Engagement im Rahmen des Sozialmanagements z.B. durch Schaffung zusätzlicher Vereine und Einrichtungen, die bestimmte Mitgliedergruppen integrieren und somit zur Stabilisierung der Siedlungen beitragen.

Mit der Entstehung neuer Genossenschaften – vor allem von Bewohnergenossenschaften im Zusammenhang mit dem Erwerb innerstädtischer Wohnungsbestände – kann über das staatliche Angebot hinaus die soziale Infrastruktur verbessert werden. Dazu sollen auf Basis von Stadtteilentwicklungs- und Wohnraumkonzepten Kooperationsverträge zwischen Kommunen und Wohnungsgenossenschaften beitragen und differenzierte Problemlösungen für die

jeweilige regionale Situation liefern.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beabsichtigt daher die Erprobung gesellschafts- und wohnungspolitisch bedeutender Empfehlungen der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften im Rahmen des Forschungsfelds ExWoSt. Vorgesehen sind Modellprojekte, von denen Impulse ausgehen sollen, um den Genossenschaftsgedanken in den Kommunen bei Stadtteil- und Quartiersentwicklung zu stärken und das genossenschaftliche Wohnen für wohnungspolitisch wichtige Zielgruppen, insbesondere Haushalte mit Kindern, ältere Haushalte, Zuwanderer und Haushalte mit Transfereinkommen zu erschließen.

6 Weiterentwicklung der stadtentwicklungspolitischen Instrumente aus Sicht der Bundesregierung

6.1 Die Städtebauförderung

Gesellschaftliche Veränderungen wirken sich vielfach zuerst und vor allem in den Städten aus. Das gilt auch für den wirtschaftlichen Strukturwandel und die demographischen Veränderungen, denen sich Deutschland – wie viele europäische Staaten – heute zu stellen hat. Deshalb müssen sich die Städte ständig an neue Entwicklungen anpassen. Sie müssen neue Bedürfnisse erfüllen, wie sie sich zum Beispiel aus dem höheren Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung ergeben. Sie müssen aber zugleich auch auf den Wegfall bisheriger Nutzungen reagieren, zu dem zum Beispiel der Rückgang ganzer Industriezweige, die militärische Konversion oder sinkende Einwohnerzahlen führen. Das hat zur Folge, dass es auch nach 30 Jahren Städtebauförderung großen Bedarf für eine finanzielle Unterstützung der Kommunen gibt. Die Städtebauförderung sollte daher eine Aufgabe bleiben, an der sich der Bund beteiligt.

Die Finanzhilfen des Bundes zur Städtebauförderung stellen darüber hinaus ein wichtiges Instrument für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik dar. Die Bundesfinanzhilfen unterstützen die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik des Bundes in zweifacher Weise. Zum einen haben die für städtebauliche Maßnahmen bereitgestellten Bundesmittel unmittelbar eine hohe Beschäftigungswirkung. Die Erneuerungsmaßnahmen schaffen Arbeitsplätze im Baugewerbe, beim Handwerk und ihren Zulieferbetrieben. Dabei wirkt sich aus, dass die Bundesfinanzhilfen einen hohen Anstoß- und Bündelungseffekt haben. Denn sie bewirken, dass Mittel der Länder und des Bundes sowie der geförderten Investoren hinzukommen. Die hohe Beschäftigungswirkung beruht aber auch auf der Kleinteiligkeit der Maßnahmen, weil diese nur in geringem Umfang mit Maschinen oder in industrieller Weise ausgeführt werden können.

Die Städtebauförderung unterstützt die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zum anderen auch dadurch, dass sie den geförderten Städten hilft, sich zu attraktiven Standorten für Wirtschaft und Gewer-

be zu entwickeln, welche sich im zunehmenden Wettbewerb zwischen den europäischen Regionen um die Ansiedlung von Betrieben behaupten können.

Das alles spricht dafür, die Städtebauförderung als nationale Aufgabe zu begreifen, an der sich der Bund auch künftig mit Finanzhilfen beteiligt.

6.1.1 Inhaltliche Schwerpunkte der künftigen Städtebauförderungspolitik mit ihren regionalen Dimensionen

Die inhaltlichen Schwerpunkte der künftigen Städtebauförderungspolitik lassen sich weitgehend aus den neuen Städtebauförderungsprogrammen ablesen, mit denen die Bundesregierung auf die heutigen Herausforderungen reagiert.

Der *Stadtumbau* wird sich immer stärker zu einem Schwerpunkt der Städtebauförderung entwickeln. Das gilt für Ost und West. Die Städtebauförderung muss dem demographischen Wandel und den wirtschaftlichen Umbrüchen Rechnung tragen. Heute sind davon vor allem die Städte in den neuen Ländern betroffen. Die Bundesregierung hat darauf im Jahre 2002 mit dem neuen Programm *Stadtumbau Ost* reagiert. Schon jetzt ist jedoch erkennbar, dass eine nicht geringe Zahl von Städten in den alten Ländern vor gleichen Herausforderungen steht und dies künftig für immer mehr Kommunen gelten wird. Deshalb sieht die Bundesregierung im *Stadtumbau* eine mittelfristige Aufgabe. Dementsprechend hat sie den *Stadtumbau* im Baugesetzbuch verankert.

Um den *Stadtumbau*-Bedarf in den alten Ländern zu ermitteln, hat die Bundesregierung in den Jahren 2002 und 2003 insgesamt 30 Mio. € für Pilotprojekte bereitgestellt. In 16 Pilotprojekten wird geprüft, inwieweit sich schon heute in den alten Ländern *Stadtumbau*-Probleme stellen und ob im Unterschied zu den neuen Ländern besondere Strategien und Instrumente erforderlich sind, um die Herausforderungen im Westen Deutschlands zu bewältigen. Auf diese Weise wurde das neue Programm *Stadtumbau West* vorbereitet. Die Bundesregierung hat das neue Programm 2004 gestartet und zugleich eine konkrete Perspektive für die kommenden Jahre geschaffen. Das Programm wird ab 2005 aus Einsparungen bei der Eigenheimzulage finanziert. Folgende Bundesfinanz-

hilfen (Verpflichtungsrahmen) sind vorgesehen:

- in den Jahren 2004 bis 2007:
jährlich 40 Mio. €
- 2008:
58 Mio. €
- ab 2009:
jährlich 86 Mio. €

Mit dem Programm will der Bund die Städte in den alten Ländern veranlassen, sich *frühzeitig* auf die notwendigen Anpassungen einzustellen.

Die andere große Aufgabe der Städtebauförderung ist die Fortsetzung des Programms Soziale Stadt. Stadtteile, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Lage der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind, brauchen auch künftig eine Unterstützung, die über Hilfen für Investitionen zur Erhaltung und Erneuerung der Bausubstanz hinausgeht. Deshalb wurde auch die Soziale Stadt mit dem Europa-rechtsanpassungsgesetz Bau 2004 als neue Aufgabe in das Baugesetzbuch aufgenommen.

Die neuen gesetzlichen Regelungen verankern nicht nur den Stadtbau und die Soziale Stadt im Baugesetzbuch. Sie heben auch die Besonderheiten hervor, welche diese beiden neuen Städtebauförderungsprogramme kennzeichnen: Das ist zum einen die umfassende Beteiligung und Mitwirkung der Bewohner und der anderen Betroffenen. Zum anderen wird der integrierte Handlungsansatz festgeschrieben: Stadtbauaumaßnahmen sind auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts durchzuführen. Für die Maßnahmen des Programms Soziale Stadt ist ein integriertes Entwicklungskonzept zu erarbeiten, das auf die Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen abzielt.

Aber auch die *klassischen Aufgaben der Städtebauförderung* sind künftig fortzuführen. Das gilt insbesondere für die Erhaltung des baukulturellen Erbes und für die Verbesserung der Lebensverhältnisse in unseren Städten und Gemeinden. Diese Aufgaben erhalten eine neue Bedeutung. Das Wohnungsangebot wird künftig in den meisten Regionen Deutschlands größer sein als die Nachfrage. Das erleichtert es den Bürgern, in die Gemeinden und Stadtteile umzuziehen, die ihren Vorstellungen am ehesten gerecht werden. Dies bedeutet:

Die Ansprüche an die Qualität der Wohnungen und des Wohnumfeldes sowie an die Lebensverhältnisse in den Städten werden steigen. Ging es seit Kriegsende sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland vor allem darum, die notwendige *Quantität* an Wohnungen bereitzustellen, so wird künftig die *Qualität* der Wohnungen und der Quartiere im Vordergrund stehen.

Die künftigen Aufgaben der Städtebauförderung unterscheiden sich von den bisherigen auch darin, dass sie sich nicht in allen Städten und Regionen Deutschlands in gleichem Umfang stellen. In der Vergangenheit waren die städtebaulichen Aufgaben hauptsächlich durch die Auswirkungen des Krieges und der Teilung Deutschlands geprägt. Sie betrafen deshalb grundsätzlich entweder fast alle Städte und Gemeinden in ganz Deutschland oder praktisch alle Städte und Gemeinden in den neuen Ländern. Der wirtschaftliche und demographische Wandel wirkt sich demgegenüber weniger einheitlich aus. Der wirtschaftliche Umbruch betrifft vor allem die Regionen und Städte, die durch eine wirtschaftliche Monostruktur geprägt waren. Dazu gehören zum Beispiel das nördliche Ruhrgebiet, die Braunkohlegebiete in Ostdeutschland oder die Werftenstandorte an den Küsten, aber auch einzelne Städte, in denen einzelne Wirtschaftszweige dominierten, wie die Schuhindustrie in Pirmasens und Weißenfels, die Porzellanindustrie in Selb oder die Ölverarbeitung in Schwedt. Die Städtebaupolitik hat diesen neuen regionalen Dimensionen Rechnung zu tragen, so wie umgekehrt die Wohnungspolitik die Förderung des Neubaus von Wohnungen auf Ballungsgebiete konzentrieren muss, in denen immer noch Wohnungsmangel herrscht.

6.1.2 Künftiger Förderbedarf

Um den künftigen Förderbedarf für Maßnahmen der Städtebauförderung abschätzen zu können, sind zahlreiche Dimensionen, insbesondere die sachliche und räumliche, aber auch die zeitliche, zu berücksichtigen. Die Ermittlung einer konkreten Bedarfshöhe allein von Seiten des Bundes ist nur schwer möglich. Denn weder existiert beim Bund ein vollständiger Überblick über den Bauzustand der Gebäude in Deutschland, noch lässt sich aufgrund der Vielfalt der Städtebauförderung von Bundeseite ein punktgenauer Förderbedarf ermitteln.

Erste Anhaltspunkte gibt jedoch eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik. Das Difu hat auf der Grundlage einer Befragung der Gemeinden sowie einer Auswertung der kommunalen Finanzstatistik den kommunalen Investitionsbedarf für den Zeitraum 2000 bis 2009 geschätzt. Danach sieht das Institut einen Investitionsbedarf im Rahmen des kommunalen Hochbaus in Höhe von 188 Mrd. € in Preisen von 1999. 12 % von dieser Summe entfallen auf den Bereich der Stadterneuerung. In absoluten Zahlen entspricht dies rund 25 Mrd. € in Preisen von 2004, wobei im Mittelpunkt dieser Schätzung die klassische Stadtsanierung steht.

Da Methodik und inhaltliche Abgrenzung dieser Bedarfsermittlung die neueren städtebaulichen Handlungsfelder wie Soziale Stadt und Stadtumbau noch nicht einbeziehen konnten, hat die Bundesregierung eine eigene Befragung unter den 16 Ländern durchgeführt, die im September 2004 abgeschlossen wurde. Dabei wurden die Länder gebeten, den Mittelbedarf bis etwa 2010 sowohl für die bereits geförderten Gebiete (laufende Maßnahmen) als auch für noch nicht geförderte Gebiete mitzuteilen.

Bei den Angaben der Länder handelt es sich um grobe Schätzungen. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Angaben eher die Untergrenze als die Obergrenze eines Bedarfskorridors bilden. Denn die Länder haben bei ihren Angaben auch berücksichtigt, dass sie den Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung Landesmittel in gleicher Höhe zuzufügen haben. Aufgrund der aktuell schwierigen Haushaltslage in vielen Ländern spricht deshalb viel dafür, dass es sich eher um zurückhaltende Schätzungen handelt und somit die Haushaltsrestriktionen gleichsam die Leitplanken der Bedarfsschätzungen bilden:

- Hinsichtlich des Förderbedarfs für alle derzeit *laufenden* städtebaulichen Maßnahmen sehen die Länder danach in der Summe einen Fördermittelbedarf in Höhe von rund 18,4 Mrd. €. Dabei handelt es sich um Fördermittel, die von Bund, Ländern *und* Gemeinden aufzubringen sind. Von diesem Bedarf entfallen rund drei Viertel auf die neuen Länder.
- Zum Förderbedarf für Maßnahmen der Städtebauförderung in bislang noch nicht geförderten Gebieten geben die Länder einen Finanzbedarf von rund 12,6 Mrd. € bis 2010 an, wobei das Ge-

wicht der alten Länder steigt. Der Anteil der alten Länder liegt nun bei rund 50 %. Grund für den höheren Anteil ist vor allem der Finanzbedarf für den Stadtumbau West sowie für Maßnahmen der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung. Insbesondere in dem erhöhten Bedarf für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen spiegelt sich nach Ansicht der Bundesregierung der Nachholbedarf der alten Länder wider. Diese hatten mit Beginn der deutschen Einheit deutliche Einbußen in der Finanzmittelausstattung für diesen Programmbereich zugunsten der neuen Länder zu verkraften.

Insgesamt schätzen die Länder nach dieser Befragung ihren städtebaulichen Förderbedarf in den nächsten fünf bis zehn Jahren auf rund 31 Mrd. €. Soweit der Bund den Ländern hierzu Finanzhilfen gewährt, werden in der Regel ein Drittel der Kosten vom Bund getragen.

Schwerpunkte des Bedarfs sind Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie der Stadtumbau Ost. Hintergrund dieser Einschätzungen ist, dass die neuen Länder im Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen rund 40 % des Sanierungsbedarfes

Tabelle 28
Eckdaten des städtebaulichen Fördermittelbedarfes

Städtebaulicher Fördermittelbedarf bis 2010

	bereits geförderte Gebiete	noch nicht geförderte Gebiete	alle Gebiete
in Mrd. €			
alte Länder	5,0	6,5	11,5
neue Länder inkl. Berlin	13,4	6,1	19,5
Länder insgesamt	18,4	12,6	31,0

Städtebaulicher Fördermittelbedarf bis 2010 je Einwohner

	bereits geförderte Gebiete	noch nicht geförderte Gebiete	alle Gebiete
in Euro je Einwohner			
alte Länder	76,3	99,2	175,5
neue Länder inkl. Berlin	787,8	358,6	1.146,5
Länder insgesamt	222,9	152,7	375,6

Anteile der alten und der neuen Länder am Fördermittelbedarf

	bereits geförderte Gebiete	noch nicht geförderte Gebiete	alle Gebiete
in %			
alte Länder	27	52	37
neue Länder inkl. Berlin	73	48	63

Quelle: nach Angaben der Länder, fehlende Werte durch BBR geschätzt

als abgearbeitet betrachten, während nach Einschätzung der alten Länder die Hälfte des Weges beschritten ist.

Auch beim Städtebaulichen Denkmalschutz in den neuen Ländern sind nach den Angaben der Länder rund 40 % des Bedarfs abgearbeitet. Im Programm Stadtumbau Ost sehen die neuen Länder noch einen langen Weg vor sich. Erst 12 % hiervon seien zurückgelegt. Noch mehr steht der Stadtumbau West erst am Anfang. Im Programm Soziale Stadt sehen alte wie neue Länder noch großen Handlungsbedarf. Drei Viertel des Bedarfes müssen nach Ansicht der Länder noch abgearbeitet werden.

Hinsichtlich des regionalen Förderbedarfsschwerpunktes weisen die Angaben in der Summe auf eine Verschiebung von den neuen zu den alten Ländern hin. Danach würde sich zukünftig ein Gleichgewicht zwischen alten und neuen Ländern einstellen. Dennoch darf dieses Gleichgewicht nicht darüber hinwegtäuschen, dass hiermit immer noch eine deutliche Schwerpunktsetzung zugunsten der neuen Länder erfolgen würde. Denn gemessen an deren Bevölkerungsanteil von 20 % an der Gesamtbevölkerung Deutschlands entsprechen 50 % der städtebaulichen Fördermittel immer noch einer klaren Prioritätensetzung zugunsten der neuen Länder einschließlich Berlin. Je Einwohner könnten die neuen Länder nahezu viermal so viele Fördermittel für sich verbuchen wie die alten Länder.

Einige Länder haben darauf hingewiesen, dass keine abschließenden Angaben zum Förderbedarf in noch nicht geförderten Gebieten und zum abgearbeiteten Sanierungs- und Erneuerungsaufwand möglich seien. Zur Begründung führen sie insbesondere an, dass sich immer neue Aufgaben stellten. Vier Länder haben deshalb keine Angaben zum Förderbedarf in noch nicht geförderten Gebieten und zum abgearbeiteten Sanierungs- und Erneuerungsaufwand gemacht. Den Bedarf und den abgearbeiteten Sanierungs- und Erneuerungsaufwand dieser Länder hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung auf der Grundlage der Angaben der anderen Länder geschätzt.

Neben dieser sachlichen Dimension einer Bedarfsberechnung sind auch die räumliche und die zeitliche Komponente zu beachten. Insbesondere was den demographischen und wirtschaftsstrukturellen

Wandel betrifft, der unmittelbar in städtebaulichem Handlungsbedarf mündet, sind die teilweise unterschiedlichen Entwicklungen in den alten und neuen Ländern zu berücksichtigen.

In Kapitel 2.1 sind die regionalen Wachstums- und Schrumpfungsentwicklungen dargestellt worden. Danach sind Wachstum und Schrumpfung in Deutschland ungleich verteilt: Im Osten liegen die meisten schrumpfenden, im Westen die überwiegende Zahl der wachsenden Städte und Gemeinden. Im Osten ist jede zweite Kommune von Schrumpfung betroffen, im Westen bisher nur weniger als 1 %. Etwa 41 % der Bevölkerung des Ostens lebt in schrumpfenden Städten und Gemeinden. Besonders von Schrumpfung betroffen sind im Osten Mittel- und Kleinstädte mit einem Anteil von über 60 %. Die wenigen Wachstumsgemeinden im Osten sind vor allem im Berliner Umland sowie im Einzugsbereich einiger Großstädte, z. B. Dresden, Leipzig, Magdeburg und Rostock, zu finden.

Im Westen sind heute einzelne Schrumpfsregionen auszumachen, und zwar Teile des Ruhrgebietes, des Saarlandes und von Oberfranken. Im Gegensatz dazu ragen die großen Agglomerationsräume wie Hamburg, die Rheinschiene von Düsseldorf bis Bonn, Frankfurt, Stuttgart und München als regionale Wachstumsregionen heraus.

Diese regionalen Strukturen müssen einer stetigen Beobachtung unterzogen werden. Ein Blick auf die Bevölkerungsentwicklung bis 2050 zeigt, dass in den neuen Ländern kontinuierliche Verluste bis 2050 zu erwarten sind. Nach der mittleren Variante der vom Statistischen Bundesamt erarbeiteten Bevölkerungsprognose werden in den neuen Ländern einschließlich Berlin im Jahre 2050 nur noch 12,9 Mio. Einwohner leben. Dies sind 4,2 Mio. weniger als 2001. Die Stadtumbauprozesse werden unter diesen Rahmenbedingungen langfristig prägende Merkmale der Stadtentwicklung mit entsprechendem Finanzbedarf bleiben.

Bis 2050 wird nach dieser Prognose die Bevölkerungszahl auch der alten Länder zurückgehen, wobei zwischen 2020 und 2050 die größte Verlustwelle droht. Trotz der Zunahme bis 2020 zeigen sich – auch unter der Berücksichtigung wirtschaftsstruktureller Veränderungsprozesse – in den alten Ländern Regionen mit Anpassungsbedarf.

Auch wenn sich aus diesen regionalen Entwicklungsständen nicht unmittelbar ein finanzieller Bedarf ermitteln lässt, zeigt diese Übersicht, dass auch in den alten Ländern zahlreiche Regionen eine deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung nehmen, die zu städtebaulichen Konsequenzen führt. Aber auch die dynamischen Regionen müssen in größerem Umfang städtebaulich flankiert werden, wie die Ausführungen im Kapitel 2 gezeigt haben.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Der künftige Förderbedarf differenziert sich stärker als bisher nach den sachlichen Aufgaben, nach der unterschiedlichen räumlichen Entwicklung und nach dem Zeithorizont. Die künftige Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die einzelnen Länder hat dem Rechnung zu tragen.

6.1.3 Sachgerechte Verteilungsschlüssel

Bei der Ausgestaltung seiner Städtebauförderung hat der Bund immer stärker der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die einzelnen Städte vor unterschiedlichen städtebaulichen Aufgaben stehen und dass die städtebaulichen Probleme sich heute nicht mehr flächendeckend stellen, sondern regional unterschiedlich ausgeprägt sind.

Diese Entwicklung ist vor allem bei der Verteilung der Bundesmittel zu berücksichtigen. In der Vergangenheit galt in der Städtebauförderung ein recht allgemeiner Verteilungsschlüssel. Er orientierte sich am Anteil der einzelnen Länder an der Gesamtbevölkerung sowie an der Verteilung des Wohnungsbestandes auf die einzelnen Länder. Ein solcher Verteilungsschlüssel ist sachgerecht, wenn und so lange sich die städtebaulichen Erneuerungsaufgaben in den Ländern etwa in gleichem Umfang stellen. Diese Voraussetzungen sind heute nur in begrenztem Umfang gegeben.

Der Bund hat dieser neuen Entwicklung bereits in mehrfacher Weise Rechnung getragen:

- Nach der Wiedervereinigung wurden die Bundesfinanzhilfen nicht gleichmäßig auf die alten und die neuen Länder verteilt, vielmehr nahm der Bund eine Aufteilung vor, bei der die neuen Länder den größeren Teil der Bundesfinanzhilfen erhielten.
- Für das 1999 neu aufgelegte Programm Soziale Stadt wurde ein besonderer Ver-

teilungsschlüssel geschaffen. Dieser Schlüssel orientiert sich an den besonderen Problemen, für die das Programm aufgelegt wurde: Zusätzlich zu den üblichen Kriterien der Städtebauförderung (Verteilung der Bevölkerung und der Wohnungen) wurde nämlich eine dritte Komponente eingeführt, die sog. soziale Komponente. Das entspricht dem Ziel des Programms, den Stadtteilen zu helfen, die von überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und Armut geprägt sind und in denen die Integration von Migranten eine wichtige Aufgabe darstellt. Dementsprechend orientiert sich die soziale Komponente des Verteilungsschlüssels an den beiden Unterkriterien Arbeitslosen- und Ausländeranteil. Auf diese Weise wurde erstmalig ein Verteilungsschlüssel geschaffen, der sowohl für die alten als auch die neuen Länder gilt. Denn das Programm Soziale Stadt ist das erste bundesweite Städtebauförderungsprogramm. Dabei kommt die Unterkomponente Arbeitslosigkeit in besonderer Weise den neuen Ländern zugute und die Unterkomponente Ausländeranteil eher den alten Ländern.

- Auch für das neue Programm Stadtbau West ist ein besonderer problemorientierter Verteilungsschlüssel eingeführt worden. Über die üblichen Komponenten (Verteilung der Bevölkerung und der Wohnungen) hinaus besteht dieser Verteilungsschlüssel aus drei problemorientierten Komponenten, die sich an der Bevölkerungsentwicklung, am wirtschaftlichen Wandel und am Wohnungsleerstand orientieren. Die Bevölkerungsentwicklung wird dabei regional erfasst. Dies drückt sich in erster Linie darin aus, dass nicht das Länderaggregat, z. B. der Bevölkerungsverlust je Land, zugrunde gelegt wird, sondern die Einwohnerzahl jener Gemeinden in einem Land, die über einen längeren Zeitraum hinweg Bevölkerung eingebüßt haben. Anschließend werden diese Werte zu einem Länderwert zusammengerechnet. Zur Erfassung des wirtschaftlichen Wandels werden die Gebiete in einem Land berücksichtigt, die in einer regionalpolitischen Förderkulisse enthalten sind. Damit wird berücksichtigt, dass der strukturpolitische Handlungsbedarf mit dem städtebaulichen einhergehen muss. Der Wohnungsleerstand wird anhand des Anteils der leerstehenden Wohnun-

gen eines Landes an der Anzahl aller leerstehenden Wohnungen erfasst.

Es ist nicht leicht, einen solchen problemorientierten Verteilungsschlüssel einzuführen. Er trifft zunächst auf den Widerstand der Länder, die von den jeweiligen Problemen weniger betroffen sind. Da die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung von allen Ländern unterzeichnet werden müssen, ist es erforderlich, alle Länder von der Notwendigkeit eines problemorientierten Schlüssels zu überzeugen.

Dennoch ist es geboten, künftig auch für die klassischen Bereiche der Städtebauförderung einen problemorientierten Verteilungsschlüssel einzuführen. Dabei werden zwei Aspekte zu beachten sein: Insbesondere gilt es, einen objektiven und nachvollziehbaren Verteilungsschlüssel für die Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die alten und die neuen Länder zu finden. Insbesondere der Verteilungsschlüssel „Wohnungen“ bedarf einer sachgerechten Eingrenzung. Denn wird der aktuelle Wohnungsbestand in Deutschland von rund 38,3 Mio. Wohnungen zugrunde gelegt und werden davon jene Wohnungen in Abzug gebracht, bei denen entweder kein Sanierungsbedarf erkennbar ist (Wohnungen in Gebäuden, die nach 1991 erstellt worden sind) oder kein Förderbedarf besteht (Eigenheimbereich), so verblieben rund 50 % oder 18,7 Mio. Wohnungen in Deutschland in der Bedarfsberechnung. Zum anderen ist der unterschiedliche Erneuerungsbedarf künftig stärker zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere für die Aufteilung der Mittel auf Ost und West.

Diese Aufteilung kann nicht länger ohne konkrete Abwägung des Sanierungsbedarfs in Ost und West durch Festsetzung im Bundeshaushaltsplan vorgenommen werden. Vielmehr ist eine Gewichtung notwendig, die zum einen dem Sanierungsstau in den alten Ländern und zum anderen dem nach wie vor gewaltigen Handlungsbedarf in den neuen Ländern gerecht wird, indem sie diese gegenüberstellt.

Diese Umstellung kann nicht von heute auf morgen bewältigt werden. Erforderlich ist ein schrittweises Vorgehen, dem eine Einschätzung des Förderbedarfs in den alten und den neuen Ländern vorausgeht. Diese kann nur gemeinsam mit den Ländern geschehen. Vor allem die Länder sind in der Lage und berufen, den künftigen Förderbe-

darf einzuschätzen. Andererseits ist zu beachten, dass die Länder nicht völlig gleiche Maßstäbe anlegen, sondern sich z. B. auch an ihrer Haushaltssituation oder an den landespolitischen Schwerpunktsetzungen orientieren.

Die Bauminister aller 16 Länder haben sich im Dezember 2003 auf einen ersten Schritt in diesem Prozess verständigt. Sie haben einstimmig beschlossen, dass die beiden allgemeinen Städtebauförderungsprogramme, die in den alten und in den neuen Ländern gelten, ab 2005 in drei Jahresritten auf das gleiche Niveau gebracht werden. Gegenwärtig unterstützt der Bund das allgemeine Städtebauförderungsprogramm West mit 92 Mio. € und das Städtebauförderungsprogramm Ost mit 112 Mio. €. Der Abstand beträgt folglich 20 Mio. €. Die Anpassung in drei Jahren hat daher zum Ziel, dass beide Programme auf ein Niveau von 102 Mio. € gebracht werden. Das soll in folgenden drei Schritten geschehen, durch die insgesamt 10 Mio. € umgeschichtet werden:

- 2005:
Umschichtung von 4 Mio. € von Ost nach West
- 2006:
Umschichtung von 3 Mio. € von Ost nach West
- 2007:
Umschichtung von 3 Mio. € von Ost nach West

Diese Angaben berücksichtigen noch nicht die Einsparungen, die sich aus der Umsetzung der Koch/Steinbrück-Vorschläge ergeben. Beachtet man diese Änderungen im Gesamtvolumen von minus 12 %, so werden insgesamt 8,8 Mio. € von Ost nach West umgeschichtet.

Die Darlegungen zum künftigen Förderbedarf (unter 6.1.2) sollen helfen, die Entwicklung eines problem- und bedarfsgerechten Schlüssels für die Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die alten und die neuen Länder voranzubringen.

Bereits seit 1998 bemüht sich die Bundesregierung, die Finanzhilfen für die alten und die neuen Länder immer mehr an den tatsächlichen Bedarf heranzuführen. Den neuen Anforderungen im Osten Deutschlands hat sie vor allem mit dem 2002 aufgelegten Programm Stadtumbau Ost entsprochen. Auf den Sanierungsstau in den alten Ländern hat die Bundesregierung mit einer wiederholten Aufstockung der Bundesfi-

nanzhilfen für die westlichen Länder geantwortet (bei den folgenden Angaben sind die Einsparungen nach Koch/Steinbrück berücksichtigt):

- Die Bundesfinanzhilfen für das allgemeine „Städtebauförderungsprogramm West“ stiegen seit 1998 von 40 auf 83 Mio. € im Jahr 2004.
- Im Rahmen des 1999 begonnenen Programms Soziale Stadt erhielten die alten Länder im Jahr 2004 Bundesfinanzhilfen in Höhe von 58 Mio. €, die sie 1998 noch nicht hatten.
- Im Programm Stadtumbau West kommen ab 2004 neue Bundesmittel hinzu. Sie werden 2009 ein Volumen von 86 Mio. € im Jahr erreichen.

Das bedeutet insgesamt: Die Bundesfinanzhilfen für die alten Länder steigen von 40 Mio. € im Jahr 1998 auf 229 Mio. € im Jahr 2009.

Dazu trägt auch die erwähnte Umverteilung von 8,8 Mio. € vom allgemeinen „Programm Ost“ zum allgemeinen „Programm West“ bei, auf die sich die Bauminister im Dezember 2003 verständigt haben.

6.1.4 Vereinfachung der Abstimmungsprozesse

In der Förderpraxis wird vielfach kritisiert, dass die Abstimmungsprozesse zur Städtebauförderung zu umständlich seien und zu lange dauerten. Der Bund und die Länder haben sich deshalb darauf verständigt, bei der Vorbereitung der Verwaltungsvereinbarung 2005 gemeinsam zu überlegen, welche Vereinfachungen möglich sind.

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei zwei Fragen:

- Sollen die Verwaltungsvereinbarungen künftig mehrjährig abgeschlossen werden?
- Kann die Auswahl der im Programm geförderten Gebiete vereinfacht werden?

Seit 1995 wird die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung nicht mehrjährig, sondern für das jeweilige Haushaltsjahr abgeschlossen. Dies erhöht den Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern, erlaubt aber andererseits, die Bundesfinanzhilfen und ihre Verwendung rasch an neue Entwicklungen anzupassen.

Aus der Sicht des Bundes sprechen folgende Gesichtspunkte für die heutige Praxis der jährlichen Verwaltungsvereinbarung:

- Auch eine mehrjährige Verwaltungsvereinbarung könnte nicht die von den Ländern und Städten gewünschte Planungssicherheit für einen längeren Zeitraum gewähren. Denn die Bundesregierung kann den Haushaltsgesetzgeber nicht für künftige Jahre binden. Deshalb müsste in mehrjährige Verwaltungsvereinbarungen – wie das vor 1995 geschah – ein sog. Haushaltsvorbehalt aufgenommen werden.
- Andererseits sind für die Länder und Städte die Absichten der Bundesregierung zur künftigen Höhe der Finanzhilfen aus der mittelfristigen Finanzplanung ersichtlich, sodass sich die Beteiligten frühzeitig darauf einstellen können.
- Jährliche Verwaltungsvereinbarungen erlauben eine schnelle Anpassung an neue Entwicklungen. So konnten 1999 das Programm Soziale Stadt, 2002 der Stadtumbau Ost und 2004 der Stadtumbau West sofort neu eingeführt werden. Bei der Ausgestaltung der einzelnen Programme lassen sich zügig Hemmnisse abbauen. Das zeigte sich zuletzt beim „lernenden“ Programm Stadtumbau Ost, bei dem im zweiten Programmjahr 2003 einige „Stellschrauben“ neu justiert und damit Anlaufschwierigkeiten rasch überwunden werden konnten.
- Auch die finanziellen Rahmenbedingungen gestatten keine strikte Festlegung der Bundesfinanzhilfen über einen längeren Zeitraum. Dies sehen letztlich auch die Länder so. Denn die Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück haben Ende 2003 Einsparvorschläge vorgelegt, die auch die Städtebauförderung einbeziehen, und die Länder haben im Vermittlungsausschuss diese Einsparvorschläge aufgegriffen und beschlossen, dass sie bereits im Jahr 2004 umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass auch die aktuellen Schwierigkeiten, die Deutschland bei der Einhaltung der EU-Stabilitätskriterien hat, gegen eine verbindliche mehrjährige Festlegung der künftigen Städtebauförderungsmittel sprechen.

Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen bemüht sich die Bundesregierung, die Finanzhilfen zur Städtebauförderung auf eine stabile Grundlage zu stellen. So hat sie für das Programm Stadtumbau Ost bereits in der Kabinettsentscheidung vom August 2002 beschlossen, dass dieses Programm auf acht Jahre angelegt wird, und

die Bundesmittel für diesen gesamten Zeitraum festgelegt. Für eine längerfristige Perspektive der Städtebauförderung sorgt auch die Absprache zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und dem Bundesministerium der Finanzen, dass 25 % der Einsparungen aus den seit Anfang 2004 geltenden Änderungen bei der Eigenheimzulage für den Wohnungs- und Städtebau eingesetzt werden. Diese Absprache hat ermöglicht, dass die „Städtebauförderung West“ und das Programm Soziale Stadt auf dem hohen Niveau der letzten Jahre fortgeführt werden. Allerdings sind dabei die Kürzungen auf der Grundlage der Koch/Steinbrück-Vorschläge zu berücksichtigen. Diese Absprache hat darüber hinaus zur Folge, dass der Bund den Ländern ab 2004 für einen längeren Zeitraum konkrete Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau West in Aussicht stellen kann.

Die Bundesregierung ist auch bemüht, die Abstimmung zur Auswahl der in den Bund-Länder-Programmen geförderten Städte und Gebiete möglichst einfach zu gestalten. Bereits heute gilt ein Verfahren, das den Abstimmungsaufwand minimiert. Die Abstimmung geschieht in folgenden Schritten:

- Die Gemeinden beantragen bei den Ländern die Förderung mit Bund- und Ländermitteln für bestimmte Gebiete.
- Die Länder wählen die Gemeinden und Gebiete aus, die nach ihrer Auffassung die Förderung am dringlichsten benötigen. Sie teilen ihren Vorschlag dem Bund mit.
- Der Bund prüft den Vorschlag der Länder nur darauf, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen nach den Festlegungen der Verwaltungsvereinbarung förderfähig sind. Äußert er sich nicht innerhalb eines Monats, gilt das als Zustimmung.

Früher konnte der Bund die Finanzhilfen dem einzelnen Land erst zuteilen, wenn alle Länder ihre Vorschläge dem Bund zugeleitet hatten und auf dieser Grundlage das gesamte Bund-Länder-Programm aufgestellt worden war. Das ist nach der heute geltenden Verwaltungsvereinbarung nicht mehr erforderlich. Vielmehr teilt der Bund einem Land die Bundesfinanzhilfen zu, sobald das Land seinen Vorschlag dem Bund unterbreitet und dieser entweder sofort zugestimmt oder innerhalb eines Monats nicht widersprochen hat.

6.1.5 Flexibilisierung der Städtebauförderung

Der Bund und die Länder haben sich auch darauf verständigt, die Regelungen zur Städtebauförderung künftig flexibler zu gestalten.

Dabei geht es vor allem um die Frage, ob es auch künftig mehrere Städtebauförderungsprogramme geben soll und ob eine höhere Durchlässigkeit zwischen den Programmen möglich ist.

Der Bund und die Länder haben seit 1991 die „klassische“ Städtebauförderung durch spezielle Programme ergänzt. Die Einführung der neuen Städtebauförderungsprogramme ist von der Erkenntnis geleitet, dass von der Sache her unterschiedliche Problemlagen, für die das herkömmliche Instrumentarium nur unzulänglich geeignet ist, und die zudem regional unterschiedlich ausgeprägt sind, unterschiedlicher unterstützender Maßnahmen und Programme bedürfen. Bereits bei der Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Länder findet durch die Anwendung problemorientierter Verteilungsschlüssel eine Prioritätensetzung statt. Auch die inhaltliche Ausgestaltung der Programme orientiert sich durch die Festlegung spezifischer Handlungsbereiche und Fördertatbestände an den Problemlagen. Bund und Länder legen zusammen die Charakteristika der Programme fest, definieren Ziele und Maßnahmen sowie Anforderungen an das Umsetzungsverfahren, um die jeweiligen Ziele effektiv und zeitnah zu erreichen. Die neuen Programme stellen somit eine zielgerichtete Erweiterung des allgemeinen Programms dar.

Es gibt heute drei besondere Förderungsprogramme, die neben den allgemeinen Städtebauförderungsprogrammen in Ost und West stehen:

Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz für die neuen Länder.

Dieses Programm wurde geschaffen, um die wertvollen historischen Stadtkerne in den neuen Ländern vor dem akut drohenden Verfall zu retten. Damit soll nicht nur ein hervorragendes bauliches Kulturerbe den künftigen Generationen erhalten werden. Es gilt zugleich, vielen Städten das attraktive, unverwechselbare Stadtbild zu erhalten und diese Städte vor dem Abgleiten in die Gesichts- und Geschichtslosigkeit zu

bewahren. Das Programm hilft den Städten damit, sich zu attraktiven Wirtschaftsstandorten zu entwickeln und schafft so wichtige Voraussetzungen für den Aufbau in den neuen Ländern. Es ist eine wichtige Ursache dafür, dass eine überdurchschnittlich große Anzahl ostdeutscher Städte in die UNESCO-Liste des Welterbes aufgenommen wurde und der Städtetourismus sich in den neuen Ländern lebhaft entwickelt.

Das Programm bewirkt, dass die Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung nicht gleichmäßig über viele Städte und Gemeinden verteilt, sondern die historischen Stadtkerne als Nukleus für wirtschaftliche Entwicklung in besonderer Weise berücksichtigt werden.

Das Programm Soziale Stadt

Das Programm Soziale Stadt wurde für die Gebiete geschaffen, bei denen die Städtebauförderung auch soziale Ziele verfolgen muss, um Quartiere zu stabilisieren und aufzuwerten, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind. Das Programm ist darauf angelegt, investive Maßnahmen zur Verbesserung der gebauten Umwelt mit sozialen Maßnahmen zu verbinden, die auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse und der Lebenschancen für die Menschen abzielen. Die Ausgestaltung als eigenständiges Programm soll sicherstellen, dass die Akteure sich der schwierigen Bündelungsaufgabe annehmen und nicht nach dem üblichen Sanierungsverfahren vorgehen, bei dem soziale Aufgaben zu kurz kommen.

Das Programm Stadtumbau

Dieses Förderprogramm ist auf die neue Aufgabe ausgerichtet, Städte an rückläufige Entwicklungen anzupassen. Im Vordergrund steht die Ausrichtung auf die längerfristigen Perspektiven, die über den normalen Handlungsrahmen der Stadtentwicklung hinausgehen. Ein wichtiges Ziel des Stadtumbaus ist, auch vorbeugend zu wirken und längerfristigen Entwicklungen frühzeitig Rechnung zu tragen. Eine andere Besonderheit des Stadtumbaus ist, dass der Rückbau von Wohnungen, Industrieanlagen, Bahngelände oder militärisch genutzten Grundflächen eine besondere Rolle spielt.

Mit den besonderen Städtebauförderungsprogrammen soll Folgendes erreicht werden:

- Es soll sichergestellt werden, dass bestimmte Aufgaben der Stadtentwicklung nicht zu kurz kommen, sondern frühzeitig und mit Kraft angepackt werden.
- Den Akteuren soll deutlich gemacht werden, dass sie vor besonderen Herausforderungen stehen, die ein darauf abgestelltes Handeln verlangen, das besonderer Anstrengungen bedarf. Fördervoraussetzungen sind deshalb die Bereitschaft, sich diesen Anforderungen zu stellen.

Zugleich sind die besonderen Städtebauförderungsprogramme jedoch Teil der Städtebauförderung. Deshalb gelten weitgehend die allgemeinen Regelungen der Städtebauförderung. Das betrifft zum Beispiel die Auswahl der Gebiete, die Bereitstellung der Fördermittel oder die Verwendungsnachweise. Die Anwendung der allgemeinen Städtebauförderungsregelungen erleichtert erheblich die praktische Umsetzung der Programme. Denn die Besonderheiten beschränken sich auf die Handlungsbereiche, bei denen ein spezielles Vorgehen erforderlich ist. Wie gering der Regelungsbedarf ist, wenn ein neues Programm geschaffen wird, zeigt die Ergänzungsverwaltungsvereinbarung, mit der 2004 das Programm „Stadtumbau West“ eingeführt wurde. Sie besteht aus lediglich zwei Artikeln, weil sie weitgehend auf die allgemeinen Regeln der Städtebauförderung verweist.

Die Schaffung der besonderen Städtebauförderungsprogramme hat erreicht, dass der Bund, die Länder und die Gemeinden bei der Bereitstellung von Fördermitteln den neuen, zusätzlichen Handlungsbedarf berücksichtigen.

Dies alles spricht dafür, grundsätzlich daran festzuhalten, dass es neben dem allgemeinen Programm der Städtebauförderung auch besondere Städtebauförderungsprogramme gibt.

Dennoch ist es geboten, für eine höhere Flexibilität zu sorgen.

Das gilt vor allem für die Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die einzelnen Förderbereiche. Der Bund teilt seine Finanzhilfen auf die einzelnen Programmbereiche auf. Die Bundesmittel jedes Programmbereichs werden dann nach dem für dieses

Programm geltenden Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Die Mittel, die sich daraus im einzelnen Land für die verschiedenen Programmbereiche ergeben, werden nicht immer dem tatsächlichen Bedarf im konkreten Aufgabenfeld gerecht. Deshalb ist es geboten, darüber nachzudenken, wie die Aufteilung der Bundesfinanzhilfen in den einzelnen Ländern auf die verschiedenen Programmbereiche künftig flexibler gestaltet werden kann. Schon bislang sah die Verwaltungsvereinbarung vor, dass die Länder Mittel eines Programmbereichs *mit Zustimmung des Bundes* für einen anderen Programmbereich einsetzen dürfen. Zu prüfen ist, ob eine solche Abstimmung mit dem Bund in jedem Einzelfall notwendig ist. Um die Flexibilität zu erhöhen, hat der Bund in der Verwaltungsvereinbarung für das Jahr 2004 bereits eine Erleichterung eingeführt: Der Bund hat die erforderliche Zustimmung den Ländern vorab pauschal für bis zu 5 % der Bundesmittel des einzelnen Programmbereichs erteilt. Wenn sich dieses Vorgehen bewährt, könnte es die Ausgangslage für weitere Schritte zu mehr Flexibilität sein.

Ganz allgemein ist der Bund bemüht, die Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung möglichst einfach zu halten und den Ländern sowie den Gemeinden größte Entscheidungs- und Handlungsfreiheit zu bewahren. Deshalb gehen viele Klagen der Akteure und der Städte auf Regelungen zurück, die nicht der Bund, sondern die Länder erlassen haben. Denn die Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass die Länder die Einzelheiten der Förderung in ihren Richtlinien regeln. Dies entspricht der im Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenverteilung bei der Städtebauförderung, die das Bundesverfassungsgericht in zwei Grundsatzentscheidungen konkretisiert hat.

6.2 Stadtentwicklung: Eine nationale Aufgabe

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte die Stadtentwicklung auch künftig eine gesamtstaatliche Aufgabe sein, der sich die Kommunen, die Länder *und* der Bund gemeinsam stellen.

Dafür spricht zum einen, dass die Entwicklung, welche die einzelnen Städte nehmen, nicht nur für die betroffenen Städte und Länder von Bedeutung ist, sondern bundesweite Ausstrahlung hat. Wenn sich in

einzelnen Kommunen soziale Brennpunkte verschärfen oder Schrumpfungsprozesse zur Folge haben, dass Quartiere verfallen, veröden und immer unwohnlicher werden, löst das zusätzliche Abwanderung aus den betroffenen Kommunen und Regionen aus.

Die Bedeutung einer gemeinsam getragenen Verantwortung für die Städte ergibt sich zum anderen daraus, dass die von Fehlentwicklung in besonderer Weise betroffenen Städte, Regionen und Länder kaum in der Lage sind, in vollem Umfang die Mittel aufzubringen, die erforderlich sind, um städtebauliche Missstände oder Entwicklungsengpässe zu beseitigen, Funktionsschwächen entgegenzutreten, soziale Spannungen abzubauen, für einen nachhaltigen Stadtverkehr zu sorgen oder eine soziale Wohnraumversorgung sicherzustellen. Infolgedessen besteht die Gefahr, dass sich Fehlentwicklungen beschleunigen und verschärfen, wenn den betroffenen Städten nicht geholfen wird, diesem Trend entgegenzuwirken. Hier dürfen Kommunen und Länder nicht überfordert werden. Damit die Kommunen und die Länder nicht überfordert sind, ist es geboten, dass sich der Bund an den notwendigen Maßnahmen finanziell beteiligt. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat sich insbesondere der hohe Erneuerungsbedarf in den neuen Ländern gezeigt. Beim Hochwasser von Elbe und Donau vor zwei Jahren wurde deutlich, dass auch bei Katastrophen von nationaler Bedeutung gemeinsames Handeln erforderlich sein kann.

6.2.1 Integrative Lösungsansätze zur Stadtentwicklung

Die Schaffung und Sicherung eines stadtverträglichen Verkehrs mit seinen positiven Folgen für die städtische Umwelt und die Sicherung preiswerten Wohnraums stellen zentrale Aufgaben der Stadtentwicklung dar. Die demographischen Wandlungsprozesse erfordern zudem Weitblick und rechtzeitige Anpassungen auf allen Feldern der Stadtentwicklung. Eine Analyse des Deutschen Instituts für Urbanistik dokumentiert das breit angelegte Investitionsspektrum und den damit verbundenen kommunalen Investitionsbedarf zwischen 2000 und 2009.

In der Summe sieht das Deutsche Institut für Urbanistik einen kommunalen Investitionsbedarf von rund 69 Mrd. € pro Jahr (in Preisen von 1999). Für die alten Bundeslän-

der wurde in der Summe ein kommunaler Investitionsbedarf von rund 48 Mrd. € für den Zeitraum 2000 bis 2009 pro Jahr ermittelt. Dieser setzt sich (wie aus der Tabelle genauer zu ersehen ist) zu 27 % aus dem Bereich Verkehr (kommunale Straßen und ÖPNV), zu einem Fünftel aus den Bereichen der sozialen Infrastruktur und zu einem Sechstel aus dem Bereich Wasserversorgung und Umweltschutz zusammen. In den neuen Bundesländern liegt der Bedarf pro Kopf noch weit über dem der alten Bundesländer. Insgesamt wurde ein Bedarf von 21 Mrd. € pro Jahr geschätzt. Auch hier bilden die Bereiche Verkehr (25 %), soziale Einrichtungen (14 %), Wasserversorgung und Umweltschutz (17 %) wesentliche Bedarfsquellen.

Auch wenn nicht alle diese Investitionsbereiche eine finanzielle Unterstützung seitens der Bundesregierung erfordern und diese sachlich sowie rechtlich auch nicht geboten ist, so belegen diese Angaben dennoch den gewaltigen Investitionsbedarf der deutschen Städte und Gemeinden. Je länger notwendige Investitionen nicht vorgenommen werden, umso kostspieliger wird die spätere Beseitigung der eingetretenen Schäden.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Bund gefordert, die Städte und Gemeinden zu unterstützen. Insbesondere unter dem Stichwort „Bündelung“ kann es nicht nur die alleinige Aufgabe der Städte und Gemeinden sein, die Probleme zu bewältigen.

Daher wird die Bundesregierung einen noch stärker integrativen Einsatz ihrer für die Stadtentwicklung relevanten Instrumente prüfen.

Die stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen im Stadtumbau, in der Stadterneuerung, in der sozialen Stadtentwicklung, in der stadtverträglichen Umweltentwicklung bei Luft, Lärm und Boden sowie bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sind in der Regel gleichzeitig auftretende oder zeitlich dicht aufeinander folgende Herausforderungen, die integrative Lösungsansätze erforderlich machen.

Derzeit verfügt der Bund mit

- der Städtebauförderung,
- der sozialen Wohnraumförderung sowie
- den Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

über drei wichtige Instrumente auf der Grundlage von Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes, um das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung unter dem Leitbild der kompakten Stadt aktiv zu unterstützen. Bleibt es nach Abschluss der gegenwärtigen Verhandlungen über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung bei der gemeinsamen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen für diese Aufgaben, ist eine engere Verzahnung dieser Instrumente sinnvoll und angezeigt. Die Forderung nach einer integrativen Stadtentwicklungspolitik verlangt von allen föderalen

Tabelle 29
Kommunaler Investitionsbedarf 2000 bis 2009 pro Jahr

Bereich	alte Länder			neue Länder			Deutschland		
	in Mrd. Euro	in Euro je Einwohner	in %	in Mrd. Euro	in Euro je Einwohner	in %	in Mrd. Euro	in Euro je Einwohner	in %
Leitungsgebundene Energieversorgung	3,5	52,5	7,4	0,7	43,5	3,1	4,2	50,8	6,1
Wasserversorgung und Umweltschutz	8,9	132,6	18,6	3,7	240,1	17,4	12,5	152,6	18,2
Verkehr (Straßen und ÖPNV)	12,7	190,1	26,7	5,2	340,4	24,6	17,9	218,1	26,1
Soziale Infrastruktureinrichtungen	9,9	148,0	20,8	3,0	195,0	14,1	12,9	156,8	18,7
Kommunale Verwaltungsgebäude	1,5	21,9	3,1	0,4	27,1	2,0	1,9	22,9	2,7
Kommunale Telekommunikation	0,5	6,9	1,0	0,1	3,3	0,2	0,5	6,2	0,7
Kommunaler Wohnungsbau	1,6	24,6	3,5	3,2	206,4	14,9	4,8	58,4	7,0
Sonstige kommunale Investitionsbereiche	6,0	89,2	12,5	4,4	285,2	20,7	10,3	125,7	15,0
Erwerb von kommunalem Grundvermögen	3,1	46,0	6,5	0,6	40,1	2,9	3,7	44,9	5,4
insgesamt	47,7	711,8	100,0	21,3	1.381,1	100,0	68,7	836,4	100,0

Datenbasis: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2001; Umrechnung durch BBR
Differenzen durch Runden

Ebenen ein aktives politisches Handeln. Der von der Bundesregierung eingeleitete Reformprozess für mehr Wachstum und Beschäftigung bedarf auch einer räumlichen Flankierung. Mit einer engeren Abstimmung der Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG, welche den Städtebau, die soziale Wohnraumförderung und die Unterstützung des Gemeindeverkehrs stärker koordiniert, wären vielfache Vorteile verbunden:

- Der integrative Ansatz zur Stadtentwicklung würde über die Städtebauförderung hinaus auf wichtige Handlungsfelder ausgedehnt. Die Ressourcenbündelung würde nicht nur vom Bund eingefordert, sondern auch praktiziert.
- Die problem- und nicht allein sektoralorientierte Ausrichtung der Förderung wäre erleichtert.
- Städte und Gemeinden hätten *ein koordiniertes Bündel an Investitionshilfen*, aus dem sie je nach inhaltlicher Bedürftigkeit breite oder enge finanzielle Unterstützung erfahren.

Eine solche Bündelung könnte auf allen staatlichen Ebenen politische, organisatorische und – nicht zuletzt – finanzielle Reibungsverluste abbauen. Dies wäre ein wichtiger Baustein zur Modernisierung und Verschlankung der öffentlichen Verwaltung. Die stärkere Koordination könnte insbesondere dadurch erreicht werden, dass die Auswahlkriterien für die Finanzhilfen einander angeglichen werden.

Zu betonen ist, dass mit einer solchen Bündelung keine Ausweitung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes angestrebt wird. Vielmehr will die Bundesregierung den Ländern, Städten und Gemeinden einen erhöhten Freiraum bei der Ausgestaltung ihrer Problemlösungsstrategien auf der Basis noch zu konkretisierender Qualitätsstandards hinsichtlich städtischer Entwicklungskonzepte und Monitoring anbieten. Dieser erhöhte Spielraum schafft den Ländern und Gemeinden die Möglichkeit, in einen Wettstreit um die besten Konzepte einzutreten. Gleichzeitig nähme der Bund seine gesamtstaatliche Verantwortung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Stadt noch wirkungsvoller wahr.

Verzeichnis der Abbildungen

	Seite	
Abbildung 1	Bevölkerungsentwicklung in Großstädten	25
Abbildung 2	Korrelation zwischen Arbeitslosenanteil, Ausländer- und Sozialhilfeanteil in Stadtteilen	29
Abbildung 3	Entwicklung des Motorisierungsgrades 1991 bis 2002	40
Abbildung 4	Lärmbelastung 2003	40
Abbildung 5	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996 bis 2000	44
Abbildung 6	Veränderung der Siedlungsdichte 1997 bis 2002	44
Abbildung 7	Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha (alte Länder)	45
Abbildung 8	Baulandreserven im Bestand 2003	46
Abbildung 9	Soziale Stadt: Elemente der Programmbegleitung 1999 – 2003	85
Abbildung 10	Zugriffszahlen Internetportal www.sozialestadt.de	88
Abbildung 11	Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung 1971 – 2004 nach alten und neuen Ländern	91
Abbildung 12	Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung 1971 – 2004 nach Programmen	91
Abbildung 13	Anteile von Bevölkerung und Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung seit 1971	92
Abbildung 14	Anteile der Einwohner und Bundesfinanzhilfen nach Stadt-/Gemeindetypen und Flächenländern	97
Abbildung 15	Städtebauförderungsmittel nach Gemeinde-Strukturtyp	98
Abbildung 16	Bevölkerungsentwicklung ostdeutscher Großstädte 1991 bis 2002 nach innerstädtischen Lagetypen (1991 = 100)	99
Abbildung 17	Anteile der Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost nach Maßnahmenart (Programmstand 2003)	113

Verzeichnis der Karten

Karte 1	Städte- und Gemeindesystem in Deutschland	12
Karte 2	Siedlungsstrukturelle Kreistypen	15
Karte 3	Bevölkerungsentwicklung 2000 – 2020	16
Karte 4	Schrumpfende und wachsende Städte	24
Karte 5	Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung	38
Karte 6	Zunahme von Pendlerströmen	43
Karte 7	GRW-Fördergebiete	70
Karte 8	Im Rahmen der Städtebauförderung unterstützte Gemeinden	79

	Seite
Karte 9 Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	103
Karte 10 Städtebaulicher Denkmalschutz	106
Karte 11 Soziale Stadt	108
Karte 12 Stadtumbau Ost	112

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1 Kennziffern des Städtesystems in Deutschland – Stadt- und Gemeindetypen	11
Tabelle 2 Langfristige Bevölkerungsentwicklung 2001 bis 2050	16
Tabelle 3 Neue Stadtquartiere – Kennzahlen	27
Tabelle 4 Ausgewählte Strukturmerkmale zu Wohnungsbestand und Wohnungsversorgung	31
Tabelle 5 Finanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderung zwischen 1995 und 2004 nach Ländern (in Mio. Euro Verpflichtungsrahmen)	62
Tabelle 6 Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zwischen 1995 und 2002 nach Ländern (in Mio. Euro Ist-Ausgaben)	65
Tabelle 7 Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost zwischen 1995 und 2002 nach Ländern (in Mio. Euro)	69
Tabelle 8 Zuschüsse des Bundes im Rahmen der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zwischen 1995 und 2002 nach Ländern (in Mio. Euro)	69
Tabelle 9 Zugesagte Kredite im Rahmen des KfW-Infrastrukturprogramms zwischen 1995 und 2002 nach Ländern (in Mio. Euro)	72
Tabelle 10 KfW-Infrastrukturprogramm Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ – Kreditvolumen für den Förderschwerpunkt Stadt- und Dorferneuerung im Zeitraum vom 01.04.2003 bis 30.04.2004	72
Tabelle 11 Städtebauförderungsmaßnahmen nach Programmen und Finanzvolumen	90
Tabelle 12 Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen für das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gemäß W 2004 (alte Länder)	93
Tabelle 13 Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen für die Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost gemäß W 2004 (neue Länder) . . .	94
Tabelle 14 Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen im Programm die Soziale Stadt gemäß VV 2004	94

	Seite
Tabelle 15 Einzelkomponenten und resultierender Verteilungsschlüssel der Finanzhilfen im Programm Stadtumbau West gemäß VV 2004	94
Tabelle 16 Maßnahmen und Fördersummen der Städtebauförderung nach siedlungsstrukturellen Regionstypen	95
Tabelle 17 Programmprofil Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (1971/90 – 2004)	102
Tabelle 18 Programmprofil Städtebaulicher Denkmalschutz (1991 – 2004)	107
Tabelle 19 Programmprofil Soziale Stadt (1999 – 2004)	110
Tabelle 20 Programmprofil Stadtumbau Ost (2002 – 2004)	114
Tabelle 21 Struktur und räumliche Verteilung der Bewilligungen im Sozialen Wohnungsbau (1996 – 2001)	117
Tabelle 22 Verteilung der Eigenheimzulage-Förderfälle im Zeitraum 1996 bis 2000	119
Tabelle 23 Verteilung der Eigenheimzulage-Inanspruchnahme im Neubau und Bestand (1996 – 2000)	119
Tabelle 24 Eigenheimzulagen-Förderfälle im Bestand nach Baualter (1996 – 2000)	120
Tabelle 25 KfW-Wohnraummodernisierungsprogramme I und II für die neuen Länder	122
Tabelle 26 Räumliche Verteilung der Kreditzusagen aus den bundesweiten KfW-Programmen	122
Tabelle 27 Zusagen an bzw. Mittelabrufe von Wohnungsunternehmen im Rahmen von § 6 AHG bzw. Anzahl Wohnungen (Stand: 30. Juni 2004)	127
Tabelle 28 Eckdaten des städtebaulichen Fördermittelbedarfes	131
Tabelle 29 Kommunalen Investitionsbedarf 2000 bis 2009 pro Jahr	139

