



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Räumliche Aspekte der Fördermittelverteilung und der Bündelung

Die Städtebauförderung ist seit ihrer Einführung 1971 ein wesentlicher Baustein der Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Als Gemeinschaftswerk von Bund, Ländern und Kommunen ist sie ein wichtiges Instrument bei der Bewältigung des wirtschaftlichen, sozialen, demografischen und ökologischen Wandels in den Städten. Allein der Bund hat seit 1971 für die Städtebauförderung fast 16 Mrd. Euro Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt.

Mit dem Regierungswechsel im Dezember 2013 hat die Städtebauförderung eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren. Die Bundesmittel für die Förderung des Städtebaus wurden im Jahr 2014 auf insgesamt 700 Mio. Euro aufgestockt, davon 650 Mio. Euro als Bundesfinanzhilfe der Städtebauförderung und 50 Mio. Euro im Bundesprogramm Nationale Projekte des Städtebaus. Dieser Betrag liegt deutlich oberhalb der in den letzten Jahren bereitgestellten Finanzhilfen von 454 Mio. Euro im Jahr.

Aus dem Bedeutungsgewinn der Städtebauförderung erwachsen auch höhere Ansprüche an das Monitoring und die Evaluierung der Programme, um über die Umsetzung und Wirkungen der Programme fundiert berichten zu können. Das BBSR stellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) seit 2002 mit Hilfe eines Systems zum Monitoring der Städtebauförderung Grundlageninformationen bereit. Das vorliegende Heft rückt räumliche Aspekte in den Mittelpunkt und konzentriert sich auf folgende Fragen:

- **Welche Verteilungsmuster der Bundesfinanzhilfen zeigen sich unter Berücksichtigung unterschiedlicher räumlicher Kriterien?**
- **Welche Bedeutung hat die Bündelung der Städtebauförderung mit weiteren Finanzmitteln?**

## Monitoring der Städtebauförderung im BBSR

### Autoren

Jürgen Göddecke-Stellmann  
Thorsten Wagener

## Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

Städte wandeln sich ständig. Häufig können die Kommunen sich an wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen rasch anpassen. Aber nicht immer reichen die Kräfte der Kommunen aus, um die Herausforderungen allein zu stemmen. Hier bedarf es der Unterstützung durch Bund und Länder. Die Städtebauförderung setzt genau an diesem Punkt an: Fast 16 Mrd. Euro Finanzhilfen hat der Bund seit 1971 für Aufgaben der Stadtentwicklung bereitgestellt. Im Programmjahr 2014 hat das Bundesbauministerium die Bundesmittel für die Städtebauförderung auf 650 Mio. Euro erhöht, was den Stellenwert der Programme, aber auch die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen unterstreicht.

Es versteht sich von selbst, dass Politik und Öffentlichkeit ein Recht auf eine umfassende Information über den Einsatz dieser Finanzmittel haben. Die Wirksamkeit der Städtebauförderungsprogramme wird regelmäßig durch unabhängige Evaluierungen untersucht. Der Städtebauförderung liegt das Verständnis als „lernende Programme“ zugrunde. Deshalb ist es wichtig, ständig an einer noch besseren Umsetzung der Programme zu arbeiten.

Das BBSR sammelt seit Jahren grundlegende Informationen in einer Datenbank zur Städtebauförderung und unterstützt mit der laufenden Berichterstattung das Bundesbauministerium bei der Umsetzung der Programme. Die Monitoring-Daten dienen zudem als Grundlage für Programmevaluierungen. Das BBSR hat in den vergangenen Jahren intensiv daran gearbeitet, das Monitoring der Städtebauförderung weiterzuentwickeln.

Das vorliegende Heft zeigt, welche Auswertungen mit den Daten möglich sind und welche Perspektiven es für die Weiterentwicklung des Monitorings gibt.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in blue ink that reads "H. Herrmann". The signature is fluid and cursive, written in a professional style.

Direktor und Professor Harald Herrmann

## Welche Ziele werden mit dem Monitoring der Städtebauförderung verfolgt?

Monitoring bildet die Basis von Evaluierungen und liefert Informationen für die Politik und Öffentlichkeit.

Mit der Städtebauförderung gehen Bund, Länder und Kommunen gemeinsam dringende Aufgaben der Stadtentwicklung an. Der Einsatz öffentlicher Mittel bedarf der Legitimation. Aufzeigen zu können, wo und wofür die Finanzmittel eingesetzt werden, den Nutzen der Förderung darzustellen und damit in der Konkurrenz um öffentliche Mittel den sinnvollen Einsatz der Fördermittel belegen zu können, sind Anforderungen, die für jedes öffentliche Förderprogramm gelten. Ein (Förderprogramm-)Monitoring stellt diese grundlegenden Informationen zur Umsetzung der Förderprogramme bereit.

Ein weiterer Aspekt ist das Verständnis der Städtebauförderung als „lernendes Programm“. Das bedeutet, auf allen Ebenen und in allen Phasen der Programmumsetzung Lerneffekte herauszuarbeiten. Für die stetige Verbesserung der Programmumsetzung sind Grundlageninformationen notwendig, die sowohl in

das kontinuierliche Monitoring wie auch in die Evaluierungen einfließen. So sind regelmäßige Evaluierungen der Programme inzwischen zum Standard geworden. Aktuell steht die Evaluierung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren vor dem Abschluss, die Evaluierungen der Programme Soziale Stadt und Stadtumbau sind angelaufen, die Evaluierung der Programme zum Städtebaulichen Denkmalschutz sind in Vorbereitung.

Mit dem im BBSR betriebenen Monitoringsystem zur Städtebauförderung schafft der Bund die Voraussetzung um Politik und Öffentlichkeit über den Umsetzungsstand der Städtebauförderung zu informieren, liefert wichtige Datengrundlagen für Programmevaluierungen und stellt dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) grundlegende Informationen für die Programmsteuerung bereit.

# Elemente des Monitoringsystems

Das Monitoringsystem zur Städtebauförderung stützt sich auf die drei Datengrundlagen Förderdaten, Begleitinformationen und Indikatorenset.

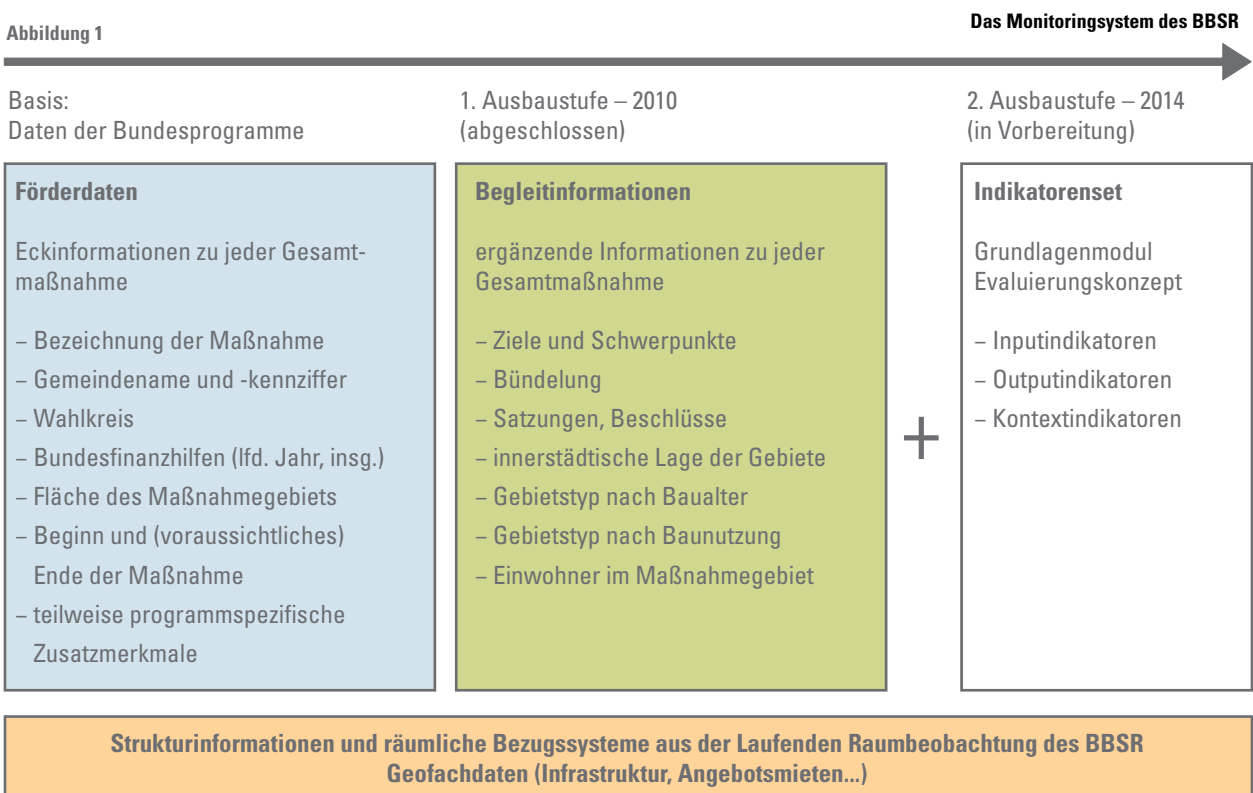
Das Monitoring der Städtebauförderung und die Programmevaluierungen sollen eine strukturierte, systematische und abgestimmte Beobachtung, Bewertung und Weiterentwicklung der Förderprogramme unterstützen. Programmübergreifende Standards sollen helfen, die Evaluierungen einerseits so wenig aufwändig wie möglich zu gestalten, andererseits Qualitätsstandards einzuhalten. Die Basis dafür ist ein programmübergreifendes Monitoringsystem auf Bundesebene, das die Programmumsetzung kontinuierlich beobachtet und gleichzeitig zentrale Datengrundlagen für Programmevaluierungen bereitstellt.

Die Basis des Monitoringsystems bilden die Förderdaten, die aus den Bundesprogrammen entnommen werden können.<sup>1</sup> Für jede städtebau-

liche Gesamtmaßnahme werden der Ort, die vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen, die Bezeichnung und der Status<sup>2</sup> erfasst. Ergänzende Informationen sind die Flächengröße, das Jahr, in dem die Gesamtmaßnahme begonnen wurde und das (voraussichtliche) Ende der Gesamtmaßnahme<sup>3</sup>. Zum Teil werden programmspezifische Zusatzmerkmale erhoben.

Diese Daten werden durch das BBSR seit 2002 systematisch aufbereitet und bilden den Ausgangspunkt für das Monitoring der Städtebauförderung. Weitergehende Informationen standen lange Zeit nicht in auswertbarer Form zur Verfügung.

In den sogenannten Begleitinformationen werden zu jeder Maßnahme weitere Informationen erfasst. Diese dienen einerseits Prüfzwecken



bei der jährlichen Aufstellung der Bundesprogramme zur Städtebauförderung und andererseits als Grundlage zur Beschreibung der Struktur der geförderten Maßnahmengebiete. So kann mit Hilfe der Begleitinformationen Auskunft erteilt werden über die innerstädtische Lage der Maßnahmen, über die Einwohnergröße und den Gebietstyp sowie über die Bündelung<sup>4</sup> verschiedener Finanztöpfe, die der Umsetzung im Gebiet dienen. Die Begleitinformationen werden zu Beginn einer Maßnahme erfasst und durch die Kommunen zur jährlichen Programmaufstellung aktualisiert.

Da die Begleitinformationen erstmalig 2010 elektronisch erfasst wurden, liegen diese Informationen in auswertbarer Form nur für Maßnahmen vor, für die seither neue Programmmittel bewilligt wurden, nicht jedoch für Maßnahmen, die 2010 bereits ausfinanziert waren. Insofern bieten die elektronischen Begleitinformationen (noch) keinen vollständigen Überblick über alle Maßnahmen in den unterschiedlichen Programmen. Maßnahmen, die bereits vor 2010 gefördert wurden, werden erst erfasst, sobald sie durch den Bund weitere Fördermittel erhalten. Aktuell liegen zu 75 % aller Gesamtmaßnahmen Begleitinformationen vor.

Die nächste Ausbaustufe des Monitoringsystems bildet ein Indikatorenset aus Input-, Output- und Kontextindikatoren zu den Maßnahmen der Städtebauförderung. Diese Daten werden von den Kommunen ex post erfasst und bilden den Verlauf der Gesamtmaßnahmen ab. Seit 2014 werden dazu die Daten des jeweils letzten Haushaltsjahrs erfasst. Dieser Datensatz wird sich also von Jahr zu Jahr aufbauen und zukünftig die Entwicklung der Städtebauförderungsmaßnahmen abbilden können.

Die Daten zu den drei beschriebenen Teilelementen des Monitorings laufen beim BBSR zusammen und können miteinander sowie mit weiteren Daten verknüpft werden. Auf Ebene der Städte und Gemeinden können z. B. Strukturinformationen und räumliche Bezugssysteme aus der „Laufenden Raumbewertung“ des BBSR als Vergleichsmaßstäbe herangezogen werden. Über die Georeferenzierung der Maßnahmengebiete ist es zudem möglich, Geofachdaten mit den Daten der Städtebauförderung zu verschneiden. Die weiteren Ausführungen werten die bereits vorliegenden Daten der Bundesprogramme und der Begleitinformationen zum Stand Programmjahr 2013 aus.

## Räumliche Verteilung der Bundesfinanzhilfen

Die Verteilung der Bundesfinanzhilfen wird maßgeblich von der Ausrichtung der einzelnen Programme beeinflusst. Kommunen in ländlichen Räumen sowie Mittelstädte profitieren überproportional von den Fördermitteln.

Kernbestandteil des Monitoring-systems zur Städtebauförderung sind die Bundesfinanzhilfen. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden den Ländern vom Bund zur Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Der Deutsche Bundestag entscheidet über das Gesamtvolumen der Finanzhilfen, die der Bund für die Städtebauförderung bereitstellt und die Anteile, die auf die einzelnen Programme entfallen. Eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern legt die Verteilung der Finanzhilfen auf die Länder mittels programmspezifischer Verteilungsschlüssel fest. Diese politisch gesetzten Eckwerte spannen den Rahmen auf, aus denen die räumliche Verteilung der Städtebauförderungsmittel resultiert. Die Länder entscheiden über die Verteilung der Mittel an ihre Kommunen. Somit unterliegt die räumliche Verteilung der Fördermittel einerseits politischen Entscheidungen auf Bundesebene und ist andererseits eine Folge der Förderpraxis in den Ländern.

### Verteilung nach Ost- und Westdeutschland

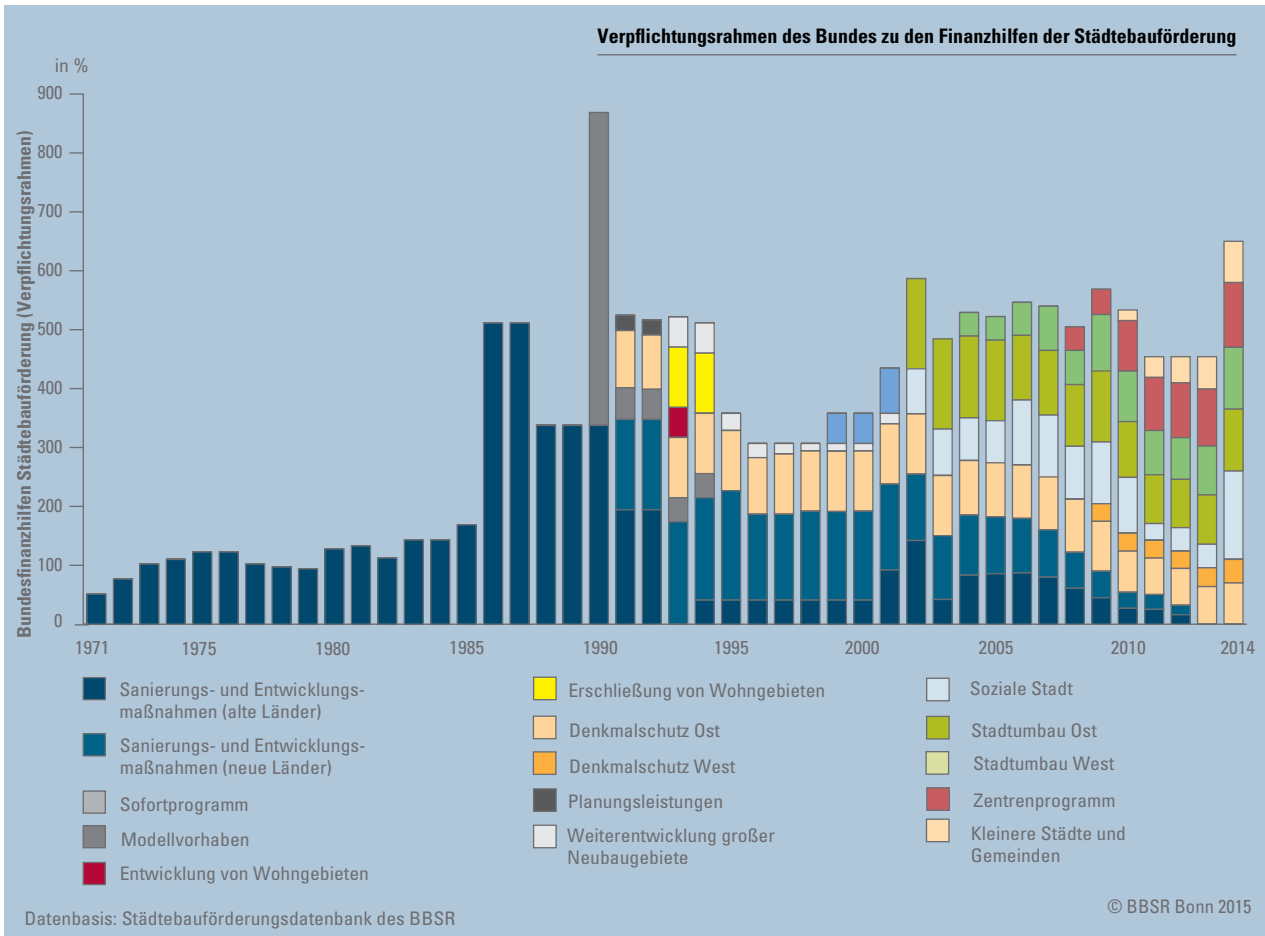
Bund und ostdeutsche Länder haben sich 2006 im Rahmen des Solidarpaktes II (2005–2019) einvernehmlich auf die Verwendung der Mittel (51 Mrd. Euro) von Korb II verständigt und Politikfelder festgelegt, zu den auch der Wohnungs- und Städtebau zählt. Hieraus resultiert eine überproportionale Förderung der ostdeutschen Länder im Rahmen der Städtebauförderung. Für die weitere Verteilung der Bundesfinanzhilfen nach Ost- und Westdeutschland ist insbesondere die Verteilung des Gesamtvolumens auf die Programme der Städtebauförderung ausschlaggebend, da diese z. T. ost- bzw. westspezifisch ausgerichtet sind. Bei den

bundesweit angelegten Programmen resultiert die Verteilung der Finanzmittel auf die Bundesländer allein aus den Verteilungsschlüsseln, die neben einer Bevölkerungskomponente unterschiedliche problembezogene Kriterien enthalten.

Seit Einführung der Städtebauförderung im Jahr 1971 wurden bzw. werden in den bis heute laufenden Programmen der Städtebauförderung 7 364 Gesamtmaßnahmen umgesetzt. Über 52 % dieser Maßnahmen wurden bzw. werden im Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt. Seit 2013 werden über dieses Programm keine neuen Maßnahmen mehr gefördert, sodass die Mittel für diese Maßnahmen bis spätestens 2016 verausgabt sein müssen. Insgesamt wurden den Städten und Gemeinden im Rahmen dieses Programms rund 8 Mrd. Euro Bundesmittel zur Verfügung gestellt, davon rund 4 Mrd. nach 1990. Davon gingen fast zwei Drittel nach Ostdeutschland. Durch das Programm wurden fast 58 % der bis heute insgesamt für die Durchführung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel des Bundes von rd. 13,8 Mrd. Euro bereitgestellt.<sup>5</sup>

Seit den 1990er Jahren erfolgte eine starke Ausdifferenzierung der Städtebauförderung nach verschiedenen Handlungsbereichen. Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz dient seit 1991 dem Schutz erhaltenswerter Bausubstanz in Ostdeutschland. Daneben wurden nach der Wiedervereinigung weitere speziell auf die neuen Bundesländer ausgerichtete Programme aufgelegt (vgl. Abb. 2). Der Schwerpunkt der Förderung lag in den 1990er Jahren in Ostdeutschland und damit auf der Angleichung der Lebensverhältnisse in West und Ost. In den Jahren 1993 bis 1999 lag

Abbildung 2



der Fördermittelanteil für Ostdeutschland zwischen 78 und 100 %.<sup>6</sup>

Daran änderte auch 1999 die Einführung des bundesweit angelegten Programms Soziale Stadt zunächst nichts, obwohl seit Programmstart der Fördermittelanteil für Westdeutschland immer über der 70 %-Marke lag. Bis zur Einführung des Programms Stadtumbau Ost kam es zu einer Annäherung zwischen Ost und West (2001: 65 % Ost, 35 % West). Danach ging die Schere zunächst wieder auseinander. Die Einführung des auf Westdeutschland fokussierten Programms Stadtumbau West im Jahr 2004, die Einführung des bundesweit ausgerichteten Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2008 sowie die Übertragung des Denkmalschutzprogramms auf den Westen 2009 führten zu einer deutlichen Annäherung bei den absoluten

Abbildung 3

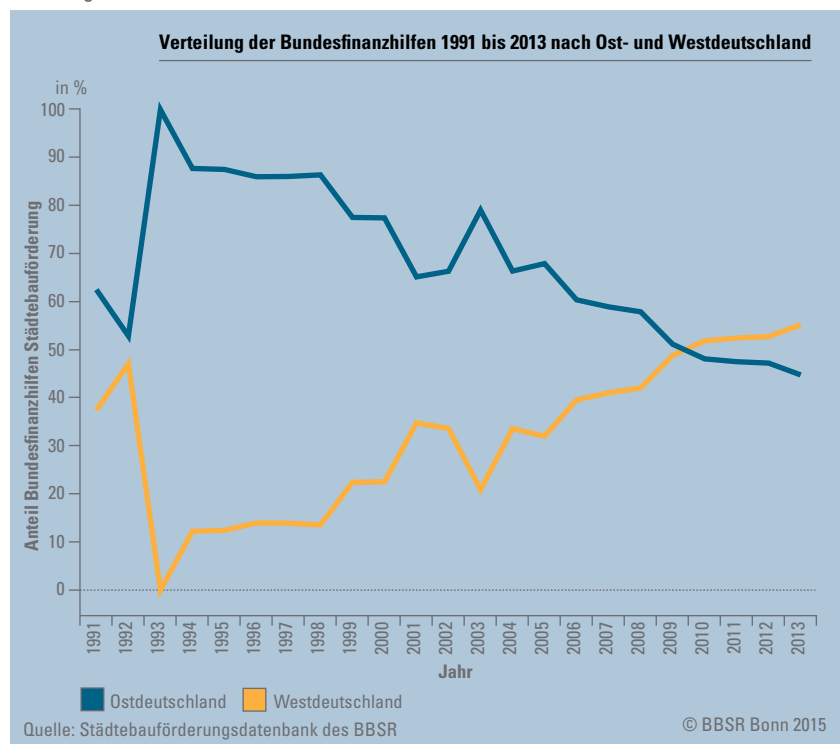
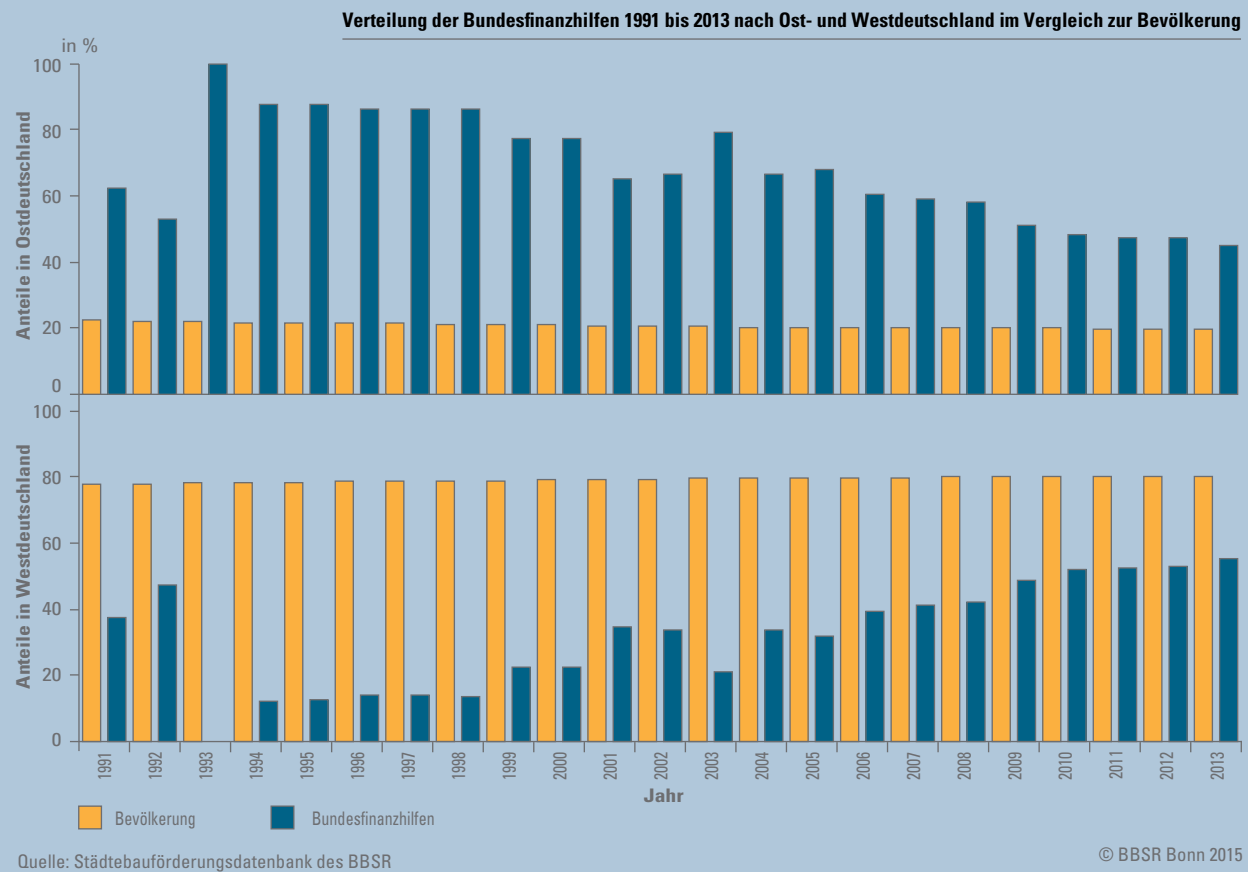


Abbildung 4



Förderhöhen. Mit der Auflage des bundesweiten Programms Kleinere Städte und Gemeinden 2010 erhielten die westdeutschen Länder seit der Wiedervereinigung erstmals mehr Fördermittel (52 %) als die ostdeutschen (48 %) (vgl. Abb. 3).

Setzt man die Förderhöhe in Relation zur Bevölkerungsverteilung, relativiert sich dieses Bild.<sup>7</sup> Der westdeutsche Fördermittelanteil bleibt bis zum Jahr 2013 (55 %) immer deutlich unter dem Bevölkerungsanteil (80 %). Im Umkehrschluss bedeutet das, dass Ostdeutschland auch in den Jahren seit 2010 überproportional an den Finanzhilfen der Städtebauförderung partizipierte. Seit Mitte der 1990er Jahre nimmt diese Ungleichverteilung zu Ungunsten Westdeutschlands jedoch schrittweise ab (vgl. Abb. 4) und folgt damit der degressiven Finanzausstattung des Korbes II.

## Verteilung nach Stadt und Land

Die Verteilung der Bundesfinanzhilfen nach Stadt und Land ist Folge der in den Durchführungsverordnungen der Länder enthaltenen Regelungen und den jeweiligen Anmeldungen der Kommunen. Grundsätzlich sollen die Mittel „auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten“<sup>8</sup> konzentriert werden.

Im Zeitraum zwischen 1991 und 2013 wurden den Ländern insgesamt rund 9,7 Mrd. Euro für städtebauliche Gesamtmaßnahmen vom Bund zur Verfügung gestellt. Diese verteilen sich annähernd gleichmäßig auf ländliche (52,8 %) und städtische Räume (47,2 %).

In den 1990er Jahren lagen die Finanzmittelanteile des städtischen Raums deutlich unter dem ländlichen. 1993 erreichte der städtische Ansatz für Mittel der Städtebauförderung einen Tiefpunkt, da die Westländer zugunsten Ostdeutschlands gänzlich auf Fördermittel verzichteten. Im Jahr 2006 kehrt sich das Verhältnis zwischen ländlichen und städtischen Räumen bei der absoluten Verteilung der Fördermittel um (vgl. Abb. 5). Dies ist aber nicht als programmatische Abkehr vom ländlichen Raum zu interpretieren, sondern deutet vielmehr auf die Verschiebung der Anteile bei der Fördermittelverteilung zwischen Ost und West hin (vgl. Infokasten).



Setzt man auch hier die Finanzhilfen in Relation zur Bevölkerung, d. h. Euro je Einwohner, ergibt sich ein kontrastierendes Bild der Fördermittelverteilung. Dem Anteil an Bundesfinanzhilfen 2013 von 46,6 % im ländlichen Raum steht ein Anteil von 31,8 % bei der Bevölkerung gegenüber. Der ländliche Raum partizipiert also

überproportional an den Fördermitteln. Dementsprechend partizipiert der städtische Raum unterproportional an der Förderung. 2013 steht im städtischen Raum einem Bevölkerungsanteil von 68,2 % ein Anteil von 53,4 % Bundesfinanzhilfen gegenüber (vgl. Abb. 6).

**Abgrenzung städtischer und ländlicher Räume**

Die Abgrenzung von städtischen und ländlichen Räumen kann je nach Körnigkeit der betrachteten Untersuchungseinheit unterschiedlich beantwortet werden. Das BBSR nutzt zur Definition des ländlichen Raums die Raumabgrenzung siedlungsstruktureller Kreistypen. Es werden die vier Gruppen „kreisfreie Großstädte“, „städtische Kreise“, „ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen“ und „dünn besiedelte ländliche Kreise“ unterschieden. Alle kreisfreien Großstädte sowie die städtischen Kreise bilden den „städtischen Raum“, alle ländlichen Kreise bilden den „ländlichen Raum“. Die Abgrenzung zwischen städtischen und ländlichen Kreisen erfolgt dabei über die Einwohnerdichte bzw. den Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten. Bei Kreisen mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50 % liegt der Schwellenwert bei 150 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Alle Kreise unter diesen Schwellenwerten werden dem „ländlichen Raum“ zugeordnet. Dem „ländlichen Raum“ werden ebenso Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 % zugeordnet.

Die Raumabgrenzung definiert fast ganz Ostdeutschland als ländlichen Raum. Ausnahmen für städtische Räume in Ostdeutschland sind neben Großstädten wie z. B. Berlin/Potsdam, Leipzig, Dresden, Halle und Rostock, lediglich die Regionen Erfurt/Weimar/Jena, Chemnitz/Zwickau/Gera und Dessau-Roßlau.<sup>9</sup>

Abbildung 5

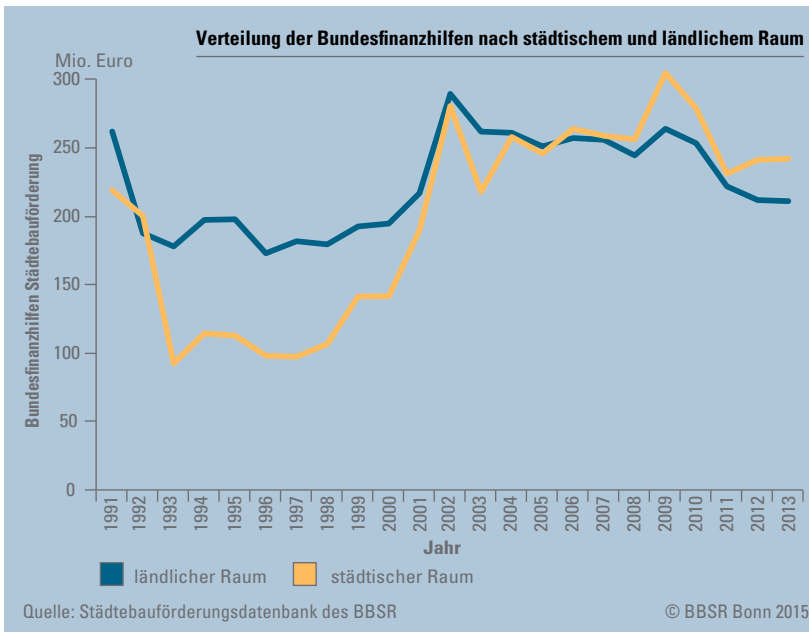
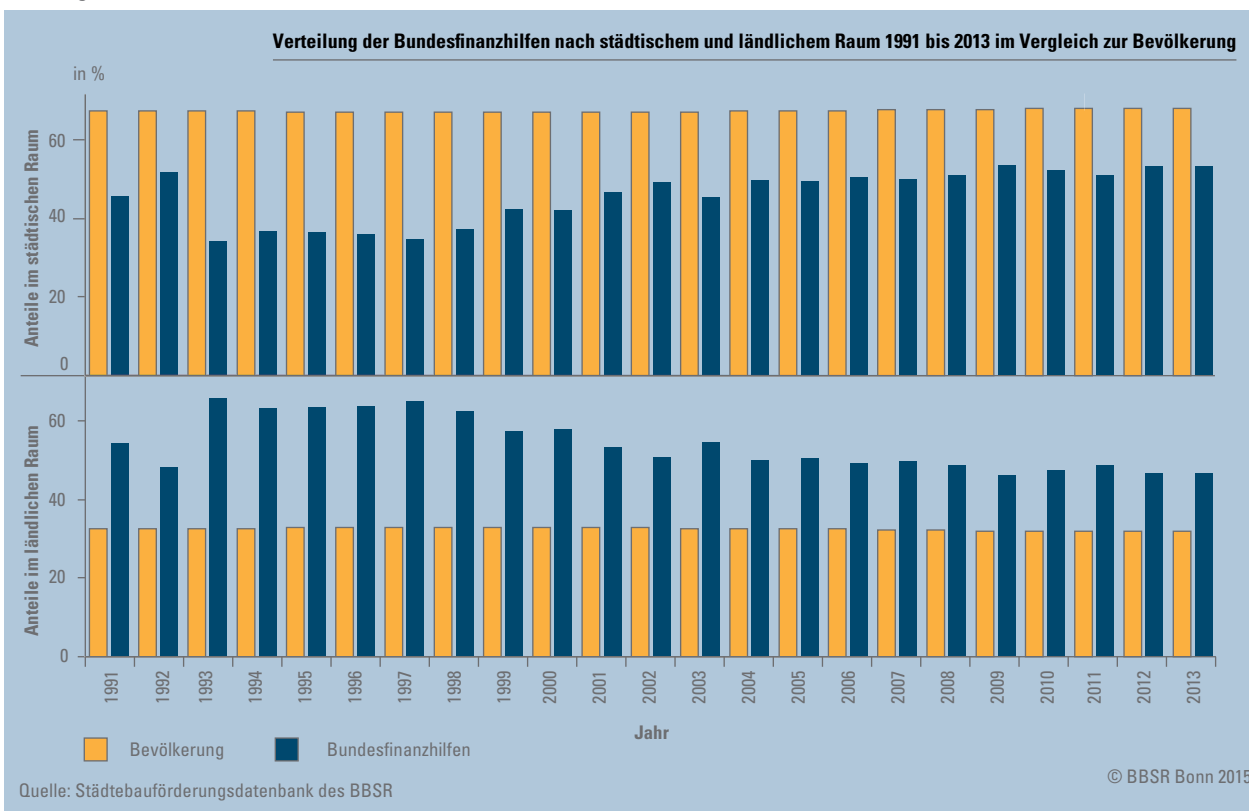


Abbildung 6



Eine weitere Differenzierung der Verteilung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen zeigt, dass die wiederholt vorgetragene Kritik, die Städtebauförderung sei einseitig auf Großstädte ausgerichtet, sich nicht aufrecht erhalten lässt. Insbesondere die „städtischen Kreise“ schließen 2013 mit einem Bevölkerungsanteil von 39,3 % im Vergleich zu den Finanzhilfen (28,8 %) ungünstig ab. Die „dünn besiedelten ländlichen Räume“ dagegen partizipieren überproportional an der Förderung (Bevölkerungsanteil: 14,6 % /Anteil Finanzhilfen: 22,7 %).

### Verteilung nach Stadt- und Gemeindetyp

Die Auswertung der Fördermittelverteilung nach dem Stadt-/Gemeindetyp bestätigt den Einfluss der unterschiedlichen Ausrichtung der

verschiedenen Programme. In den 1990er Jahren wurden, bezogen auf die Einwohnerverteilung, die Kleinstädte überproportional gefördert. Dies liegt an der zu jener Zeit noch ausgeprägten Dominanz des Programms Sanierung und Entwicklung. Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz fokussierte insbesondere auf die ostdeutschen Mittelstädte.

Die Großstädte hingegen profitierten ab 1999 vom Programm Soziale Stadt, was sich am steigenden Finanzmittelanteil dieser bemerkbar machte. 2013 lagen 42 % der Programmgebiete der Sozialen Stadt in Großstädten. Diese vereinen rund 52 % der gesamten Fördermittel des Programms. Die Programme des Stadtumbaus bauten ab 2002 die dominierende Stellung der Mittelstädte bei der Finanzmittelverteilung weiter aus. Die Kleinstädte werden seit 2010 durch das Programm „Kleinere Städte und Ge-

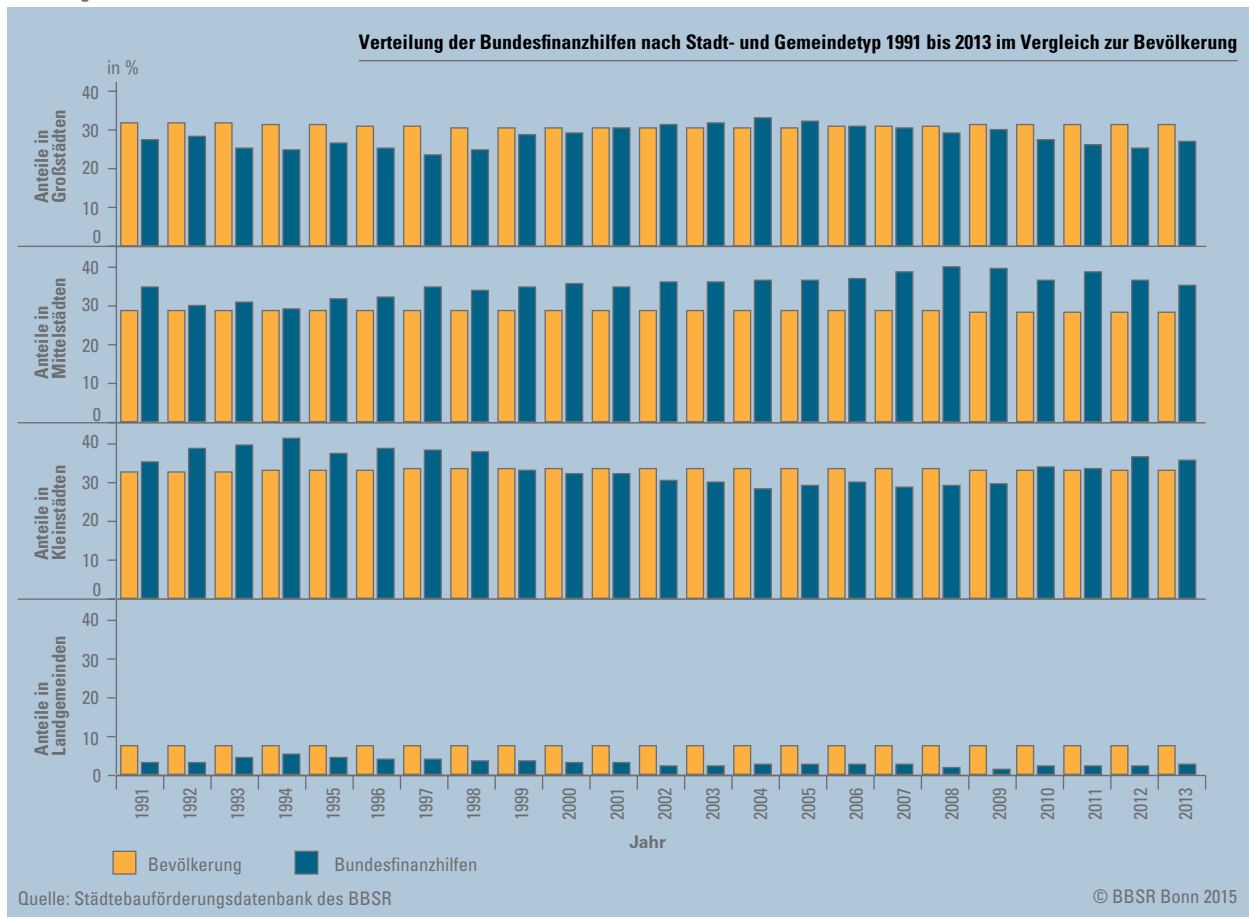
meinden“ gestärkt. Landgemeinden spielen bei der Städtebauförderung insgesamt eine untergeordnete Rolle (vgl. Abb. 7).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Mittelstädte mit einem Finanzmittelanteil von 37 % bezogen auf einen Bevölkerungsanteil von 28 % zwischen 1991 und 2013 am stärksten von der Städtebauförderung profitieren.

**Stadt- und Gemeindetyp**

Der Stadt- und Gemeindetyp dient im BBSR analytischen, vergleichenden Zwecken. Die Typologie ist auf bundesweite Kommunalvergleiche ausgerichtet. Grundlage für die Festlegung des Stadt- und Gemeindetyps sind die Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände. Unterschieden wird nach Großstadt (mind. 100 000 Einw.), Mittelstadt (20 000 bis unter 100 000 Einw.), Kleinstadt (5 000 bis unter 20 000 Einw. oder mind. grundzentrale Funktion) sowie Landgemeinden.<sup>10</sup>

Abbildung 7



## Verteilung nach innerstädtischen Lagetypen

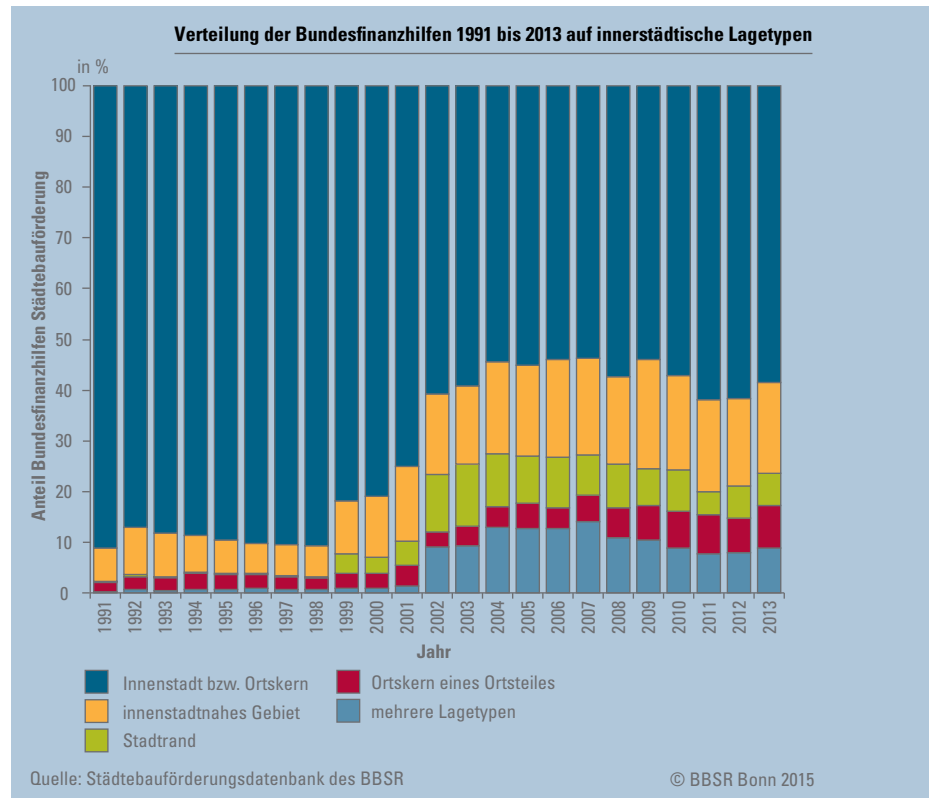
Auch für innerstädtische Lagetypen lassen sich durch die Verknüpfung der Förderdaten mit den Begleitinformationen Aussagen zur Verteilung der Finanzhilfen treffen. Entscheidende Einflussgröße bei der innerstädtischen Verteilung der Fördermittel ist auch hier die programmatische Ausrichtung. Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren z. B. ist vor allem auf die „Stärkung zentraler Versorgungsbereiche mit Funktionsverlusten und Leerständen“<sup>11</sup> ausgerichtet. Das Programm Soziale Stadt zielt hingegen auf die Wohn- und Lebensbedingungen in wirtschaftlich und sozial benachteiligten Stadtquartieren ab und somit insbesondere auf Wohngebiete, d. h. auf Stadtquartiere außerhalb des Stadtzentrums.

Insgesamt betrachtet, bilden vor allem die Innenstädte und Ortskerne die räumlichen Schwerpunkte bei der kleinräumigen Fördermittelverteilung. Zwei Drittel (66,5 %) der bis einschließlich 2013 bereitgestellten Bundesfinanzhilfen flossen in die Innenstädte bzw. in die Ortskerne der Hauptorte der Gemeinden.

Bei einem Vergleich der einzelnen Programmjahre ab 1991 zeigt sich, dass die Ausrichtung der Förderung auf die Innenstädte in den 1990er Jahren noch deutlich ausgeprägter war<sup>12</sup>. Bis 1998 lag der Förderanteil für Innenstädte nie unter 87 % (vgl. Abb. 8). Insbesondere das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz Ost, welches auf den Erhalt und die Weiterentwicklung bau- und kulturhistorisch wertvoller Stadtkerne ausgerichtet ist, legte den Schwerpunkt mit einem Anteil von 95 % auf die Innenstädte.

Erst durch das Programm Soziale Stadt sank ab 1999 der prozentuale Anteil für den Lagetyp „Innenstadt“.

Abbildung 8



Mit einem Anteil von 43 % flossen insgesamt am meisten Fördermittel des Programms in innenstadtnahe Gebiete. Dieser Lagetyp ist seit 1999 im Programm dominierend. Einen weiteren Sprung macht die Zeitreihe mit dem Start des Programms Stadtumbau Ost. Auch dieses ist auf Wohngebiete ausgerichtet und verteilt sich über alle Lagetypen.<sup>13</sup> Dementsprechend sank der Fördermittelanteil in den 2000er Jahren in Innenstädten auf Anteile zwischen 54 und 61 %.

In den letzten Jahren zeichnet sich eine leichte Tendenz dahingehend ab, dass die Innenstädte, insbesondere in Zusammenschau mit den Ortskernen, wieder an Bedeutung gewinnen. Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren unterstützt seit 2008 die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in Innenstadtkernen, Nebenzentren in Stadt- und Ortsteilen sowie Grund- und Nahver-

sorgungszentren, und dürfte dieser Entwicklung Aufschwung verleihen.<sup>14</sup>

Es zeigt sich, dass die Städtebauförderung heute variabler als in der Vergangenheit eingesetzt werden kann. Aus der unterschiedlichen Ausrichtung der Programme auf bestimmte städtebauliche Aufgaben resultiert eine Streuung der Maßnahmen im Stadtgebiet. Die beherrschende Stellung der Innenstädte in den 1990er Jahren, die aus dem hohen Sanierungsbedarf der Bestandsaltbauten resultierte, ist zwar nicht vollständig gewichen, hat aber an Gewicht verloren.

## Bündelung mit weiteren Finanzmitteln

Kommunen nutzen in vielfältiger Form die Möglichkeit der Mittelbündelung. Dabei unterscheiden sich die Ausprägungen der Bündelung regional.

Die Städtebauförderung erzielt beachtliche ökonomische Effekte, die über das originäre Ziel der städtebaulichen und sozialraumorientierten Erneuerung hinausgehen.<sup>15</sup> Dies kommt in der Präambel zur Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung zum Ausdruck, in der es in Punkt IV heißt: „Bund und Länder (anerkennen) ihre Verpflichtung, Finanzierungsmittel für Aufgaben, deren Ursachen nicht aus unmittelbarem Bezug zu städtebaulichen Missständen herrühren, zuerst auch in anderen Programmen mit Investitionshilfen zu suchen und durch die Koordinierung und Bündelung aller für die Entwicklung der Städte und Gemeinden notwendigen Finanzierungsmittel größtmögliche Synergien zu erreichen.“

Die Durchführung komplexer städtebaulicher Gesamtmaßnahmen ist nicht allein auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände ausgerichtet. Die Gesamtmaßnahmen sind eingebettet in Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK), die von den Kommunen unter Beteiligung aller relevanten Fachämter aufgestellt werden. Mittelbündelung steht insofern für den zielgerichteten Einsatz unterschiedlicher öffentlicher und/oder privater Finanzierungsquellen bei der Durchführung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen, die in der Regel den Nukleus für weitere gebietsbezogene Aktivitäten bilden.

Die Aktivierung weiterer öffentlicher und privater Mittel zur Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen ist seit jeher programmatischer Anspruch der Städtebauförderung. Denn durch den gebündelten Einsatz wird die Wirksamkeit der angestrebten Ziele erhöht. Die Bündelung von unterschiedlichen Finanzquellen bei der Durchführung von Maßnahmen der Städtebauförderung wurde bis

zum Programmjahr 2013 über die Begleitinformationen abgefragt.

Die Städtebauförderung wird in vielen Fällen vor Ort mit anderen Förderprogrammen kombiniert. Je nach Förderkulissen bei der EU-Förderung, aber auch je nach spezifischen Länderphilosophien, wie etwa der räumlichen Überlagerung von Förderprogrammen oder der Unterstützung durch landeseigene Städtebauförderprogramme, kommt es zu unterschiedlichen Ausprägungen bei der Bündelung.

### Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland

78 % der Gesamtmaßnahmen werden mit weiteren Finanzmitteln ergänzt. Wie auch schon die Auswertungen der Begleitinformationen zum Programmstand 2010 zeigten, bestehen aber deutliche Unterschiede im Umfang und der Art der Bündelung zwischen West- und Ostdeutschland<sup>16</sup>. Rund 83 % der Gesamtmaßnahmen in Ostdeutschland werden mit weiteren Finanzmitteln gebündelt, im Westen sind es nur 73 %. Besonders deutlich ist der Unterschied weiterhin bei der Überlagerung verschiedener Förderkulissen. In 68 % der ostdeutschen Maßnahmen werden Finanzmittel anderer Bund-Länder-Programme kombiniert eingesetzt (West: 33 %) (vgl. Abb. 9).

Auch die Bündelung mit Finanzmitteln aus EU-Programmen wird in Ostdeutschland (43 %) stärker in Anspruch genommen, als im Westen (17 %). Die größte Bedeutung hat dabei der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der im Osten in 37 % der Fälle zur Co-Finanzierung herangezogen wird (West: 12 %). Unterschiedliche Bündelungsanteile zwischen Ost und

West werden dadurch beeinflusst, dass in Ostdeutschland (Ziel „Konvergenz“) die EU-Anteile deutlich höher liegen als in Westdeutschland (Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“)<sup>17</sup>.

Landesprogramme dagegen werden etwas stärker im Westen zur Finanzierung städtebaulicher Maßnahmen herangezogen. Fast die Hälfte aller Maßnahmen (48 %) wird mit Landesprogrammen kombiniert, während dies im Osten nur für 43 % der Maßnahmen gilt. Dabei stechen besonders Bayern und Hamburg hervor. Über 83 % der hamburgischen Gesamtmaßnahmen werden durch Landesprogramme unterstützt. In Bayern werden sogar über 88 % aller städtebaulichen Gesamtmaßnahmen mit landeseigenen Programmen unterstützt.

## Unterschiede zwischen Stadt und Land

Auch zwischen städtischen und ländlichen Regionen ist ein unterschiedlicher Umgang mit der Bündelung verschiedener Finanzmittel feststellbar. 80 % der Gesamtmaßnahmen in ländlichen Kreisen werden mit weiteren Mitteln gebündelt, in städtischen Kreisen sind es rund 74 % (vgl. Abb. 10). Die Überlagerung verschiedener Bund-Länder-Programme ist in ländlichen Kreisen mit 52 % etwas stärker ausgeprägt als in städtischen (45 %). Auffällig ist zudem ein deutlich höherer Anteil in ländlichen Kreisen bei der Bündelung mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) von rd. 10 % (städtische Kreise 3 %). Die Förderung durch die GRW orientiert sich an der Strukturschwäche der jeweiligen Region.

Über die Hälfte (51 %) der Gesamtmaßnahmen in ländlich gelegenen Kommunen wird mit Mitteln aus Landesprogrammen flankiert. Die Länder verfügen über unterschiedliche Programme zur Förderung des

Abbildung 9

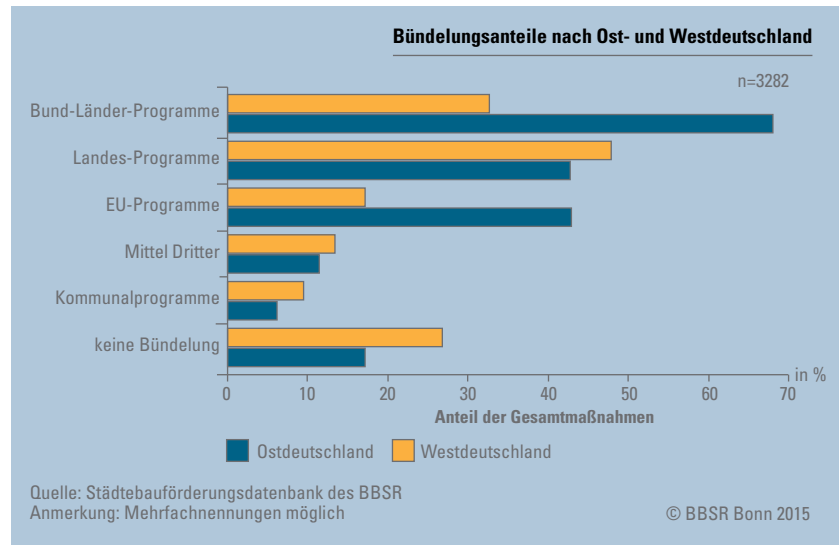
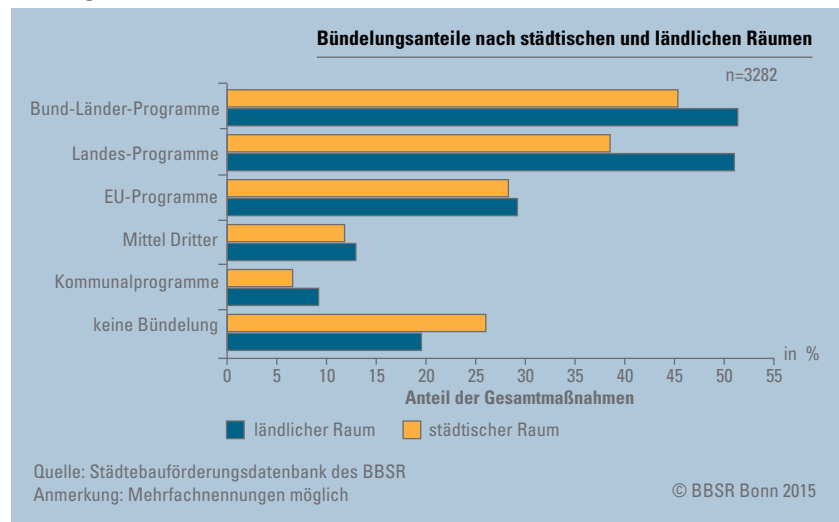


Abbildung 10



ländlichen Raums, die komplementär zur Städtebauförderung Anwendung finden können. Zu nennen sind hier Programme, die eine integrierte ländliche Entwicklung oder die Erarbeitung entsprechender Konzepte fördern, wie z. B. die Förderung von Maßnahmen zur Dorferneuerung oder die Förderung der Breitbandversorgung in ländlichen Räumen. Auch das landeseigene „Bayerische Städtebauförderungsprogramm“ setzt den Schwerpunkt auf kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum<sup>18</sup>.

## Aktuelle Tendenzen und Ausblick

Die Städtebauförderung hat sich in ihrer mehr als vierzig jährigen Praxis als flexibles Instrument der Stadterneuerung erwiesen. Die Länder steuern im Rahmen ihrer Durchführungshoheit nach den jeweiligen Erfordernissen die Verteilung der Fördermittel. Kommunen in ländlichen Räumen sowie die Mittelstädte profitieren überproportional von den Fördermitteln. Ferner zeigt sich, dass die Kommunen in vielgestaltiger Form die Möglichkeiten zur Mittelbündelung nutzen, d. h. sie kombinieren bei der Durchführung von Maßnahmen Mittel der Städtebauförderung mit anderen Finanzierungsquellen.

Von der deutlichen Erhöhung der Fördermittel im Jahr 2014 um rund 43 % auf 650 Mio. Euro profitieren die Programme der Städtebauförderung unterschiedlich stark. Insbesondere das Programm Soziale Stadt erfährt eine starke finanzielle Aufwertung mit

einer Anhebung von 40 auf 150 Mio. Euro. Die anderen Programme profitieren von Zuwächsen zwischen 10 % und 27 %.

Welche Folgen dies für die Förderpraxis hat – auch vor dem Hintergrund kommunaler Haushaltsnot –, werden die Analysen des nächsten Förderjahrganges zeigen. Werden ruhende Maßnahmen „reaktiviert“? Wird die günstigere Finanzmittelausstattung dazu genutzt, laufende Maßnahmen zügiger durchzuführen? Welche Kommunen können die Mittel abnehmen und verändern sich dadurch die Muster der räumlichen Verteilung?

## Anmerkungen

- (1) Das BMUB fasst die einzelnen Landesprogramme zu Bundesprogrammen zusammen und stellt die enthaltenen Daten für das Monitoring zur Verfügung. Diese umfassen Informationen zu den Programmen Sanierung und Entwicklung, Städtebaulicher Denkmalschutz Ost und West, Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Kleinere Städte und Gemeinden. Zu den bereits ausgelaufenen Programmen (vgl. Abb. 2) liegen nur Daten auf Basis der Verwaltungsvereinbarungen vor.
- (2) Der Status einer Maßnahme gibt darüber Auskunft, ob sich das Maßnahmegebiet aktuell noch in der Förderung befindet oder bereits ausfinanziert oder abgerechnet ist.
- (3) Eine Gesamtmaßnahme setzt sich i.d.R. aus mehreren Einzelmaßnahmen zusammen. In diesem Heft werden die Begriffe Maßnahme und Gesamtmaßnahme synonym benutzt.
- (4) Ab dem Programmjahr 2014 wird die Bündelung von Finanzmitteln über das Indikatorenset als Teil des Kapitels Inputindikatoren erfasst.
- (5) Datengrundlage für die folgenden Analysen ist die Städtebauförderungsdatenbank des BBSR. Die Angaben zu den Finanzhilfen basieren auf den in den Bundesprogrammen ausgewiesenen Mitteln. Hieraus ergibt sich eine Differenz zu den Angaben der Haushaltsplanung, d. h. die Angaben sind etwas niedriger.
- (6) 1993 verzichteten die Westländer zugunsten der Ostländer auf die Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen durch den Bund.
- (7) Gleiche Förderintensität hieße gleich hohe Finanzhilfen je Einwohner. Je höher also die Finanzhilfen pro Kopf (Einwohner) sind, desto intensiver erfolgt die Förderung.
- (8) Vgl. Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung 2014 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2014) vom 30.06.2014/ 02.10.2014. S. 2.
- (9) Vgl.: BBSR (Hrsg.): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Analysen Bau.Stadt.Raum. Band 6. Bonn 2012. S. 50–53.
- (10) Vgl.: BBSR (Hrsg.): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Analysen Bau.Stadt.Raum. Band 6. Bonn 2012. S. 30–33.
- (11) Vgl.: BMVBS (Hrsg.): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Berlin 2009. S.10.
- (12) Bei der Interpretation der Zeitreihe ist zu beachten, dass die Fallzahlen aufgrund des sich erst seit 2010 aufbauenden Datensatzes der Begleitinformationen von Jahr zu Jahr steigen. Die Angaben für das Programmjahr 1991 beziehen sich daher auf nur 313, die für 2013 auf 3.007 Gesamtmaßnahmen.
- (13) Der Stadtumbau Ost unterscheidet zwischen Rückbau und Aufwertung. Wobei die Aufwertung sich vor allem auf die historischen Stadtkerne und innenstadtnahe Viertel und der Rückbau sich auf Großwohnsiedlungen am Stadtrand konzentriert. Da nur ein kleiner Teil des Fördervolumens in die Bereiche Rückführung von Infrastruktur und Sicherung von Gebäuden fließt, hat dies keinen maßgeblichen Einfluss auf die Struktur der innerstädtischen Fördermittelverteilung.
- (14) Es ist anzumerken, dass die Abfrage des Lagetyps im Programm Denkmalschutz nur die Möglichkeiten „Innenstadt bzw. Ortskern des Hauptortes in der Gemeinde“, „innenstadtnahes Gebiet“ und „Ortskern eines Ortsteiles“ zuließ. Im Zentrenprogramm konnte nur zwischen „Innenstadt bzw. Ortskern“ und „Ortskern eines Ortsteiles“ gewählt werden. Aufgrund der Ausrichtung dieser Programme sind weitere Lagetypen nicht zu erwarten.
- (15) Siehe hierzu ausführlicher das Gutachten „Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung“ [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2008/WachstumsBeschaeftigungswirkungen/01\\_Start.html?nn=441598&notFirst=true&docId=438654](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2008/WachstumsBeschaeftigungswirkungen/01_Start.html?nn=441598&notFirst=true&docId=438654) (abgerufen am 27.1.2015)
- (16) BBSR (Hrsg.): Begleitinformationen – Ein neues Element des Monitorings und der Programmevaluierung der Städtebauförderung. BBSR-Berichte KOMPAKT 13/2011. S. 8 ff. Bonn 2011
- (17) In der EU-Förderperiode 2007-2013 lag der Förderanteil der EU-Co-Finanzierung in den Strukturfonds im Ziel „Konvergenz“ bei maximal 75 % und im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ bei maximal 50 %.
- (18) Vgl. <http://www.stmi.bayern.de/med/aktuell/archiv/2014/20140502staedtebaufoerderung/> (abgerufen am 22.01.2015)





**Zuwanderung, Armut, Verantwortung**

Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/2014, Hrsg.: BBSR, Bonn 2014

Das Thema Zuwanderung wird in Deutschland seit Ende 2013 besonders kontrovers diskutiert. Hintergrund ist die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-Staaten Rumänien und Bulgarien. Bereits 2011 hatte Polen die volle Freizügigkeit erhalten. Auch damals bestanden große Vorbehalte hinsichtlich großer Zuwanderungszahlen, Einwanderungswellen in die Sozialsysteme und über die Gefährdung des sozialen Friedens, die sich im Nachhinein als unbegründet herausgestellt haben.

Dieses IZR-Heft beschäftigt sich mit unterschiedlichen Facetten der Zuwanderung und fragt auch danach, wie Deutschland seiner Verantwortung für die Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen für Zuwanderer besser nachkommen kann.

Bezug: [service@steiner-verlag.de](mailto:service@steiner-verlag.de) und Buchhandel, Preis: 19,00 Euro zzgl. Versandkosten



**Divergenzen und Konvergenzen in Großstadtreionen – kleinräumige Analysen**

BBSR-Analysen KOMPAKT 01/2015, Hrsg.: BBSR, Bonn 2015

Diese Ausgabe der BBSR-Analysen KOMPAKT dokumentiert Ergebnisse des Forschungsprojektes „Wachstum und Schrumpfung, Divergenzen und Konvergenzen in deutschen Großstadtreionen“. Ziel war es, kleinräumige Entwicklungen innerhalb der Großstadtreionen vergleichend zu untersuchen. Untersuchungsgegenstand sind die BBSR-Großstadtreionen. In einem ersten Schritt soll anhand statistischer Analysen die kleinräumige Bevölkerungsentwicklung in Großstadtreionen vergleichend dargestellt und interpretiert wird.

Bestellungen über [silvia.wicharz@bbsr.bund.de](mailto:silvia.wicharz@bbsr.bund.de), Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 01/2015 oder als Download unter: BBSR > Veröffentlichungen > BBSR-Analysen KOMPAKT

**Herausgeber**

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

**Ansprechpartner**

Jürgen Götdecke-Stellmann  
[juergen.goedecke@bbr.bund.de](mailto:juergen.goedecke@bbr.bund.de)  
Thorsten Wagener  
[thorsten.wagener@bbr.bund.de](mailto:thorsten.wagener@bbr.bund.de)

**Redaktion**

Friederike Vogel

**Satz und Gestaltung**

Marion Kickartz

**Druck**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

**Bestellungen**

[gabriele.bohm@bbr.bund.de](mailto:gabriele.bohm@bbr.bund.de)  
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2015

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

ISSN 2193-5017 (Printversion)  
ISBN 978-3-87994-738-6

Bonn, April 2015

**Newsletter „BBSR-Forschung-Online“**

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.  
[www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > newsletter