



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
44/2022

Bericht zur Städtebauförderung 2020/21

von

Jürgen Götdecke-Stellmann

Teresa Grundmann

Madeline Kaupert

Kathrin Schultheis

Dr. Karin Veith

Thorsten Wagener

Bericht zur Städtebauförderung 2020/21

Übergang der Städtebauförderungsprogramme in die neue Programmstruktur

IMPRESSUM

Herausgeber

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

Kontakt

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 4 „Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung“
Jürgen Göddecke-Stellmann (Projektleitung)
juergen.goeddecke@bbr.bund.de

Kathrin Schultheis (Projektleitung)
kirsikathrin.schultheis@bbr.bund.de

Autorinnen und Autoren

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn
Jürgen Göddecke-Stellmann
Teresa Grundmann
Madeline Kaupert
Kathrin Schultheis
Dr. Karin Veith
Thorsten Wagener

Redaktion

Marius Gaßmann

Stand

Oktober 2022

Gestaltung

Bettina Mehr-Kaus

Bildnachweis

Titelbild: BBSR; S. 4: Picturemakers/Düsseldorf

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2022:
Bericht zur Städtebauförderung 2020/21: Übergang der Städtebauförderungsprogramme in die neue Programmstruktur
BBSR-Online-Publikation 44/2022, Bonn.



Foto: Picturemakers/Düsseldorf

Liebe Leserinnen und Leser,

das Monitoring der Städtebauförderung ist bereits seit längerem eine Aufgabe des BBSR. Umfangreiche quantitative und qualitative Datengrundlagen stehen dem BBSR zur Verfügung, um differenziert die Praxis der Städtebauförderung empirisch zu begleiten. Mit dem Bericht zur Städtebauförderung 2020/21 legt das BBSR nun erstmals einen Bericht vor, der sich näher mit der Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme aus der übergeordneten Sicht des Bundes befasst.

Der Bericht ist zugleich der Auftakt für eine regelmäßige programmübergreifende Berichterstattung des BBSR zur Städtebauförderung, denn er soll in einem zweijährigen Turnus erscheinen. Neben programmübergreifenden Aspekten sollen jeweils auch ein oder zwei Schwerpunktthemen aufgegriffen werden. Die erste Ausgabe stellt den Übergang von den alten Städtebauförderprogrammen in die neuen Städtebauförderprogramme ins Zentrum und zeigt auf, wie sich die „Neuzusammensetzung“ der Programme in den Programmprofilen abbildet.

Der Erfolg von Förderprogrammen setzt eine gute Programmbegleitung voraus, gerade bei einer die drei föderalen Ebenen umfassenden Programmstruktur, wie das bei der Städtebauförderung der Fall ist. Ein „lernendes Programm“, so versteht sich die Städtebauförderung, bedarf eines guten Monitorings, regelmäßiger Evaluationen und einer Reihe weiterer Bausteine, um einen stetigen Lernerfolg zu sichern. Der vorliegende Bericht will dazu einen Beitrag leisten.

Dr. Peter Jakubowski

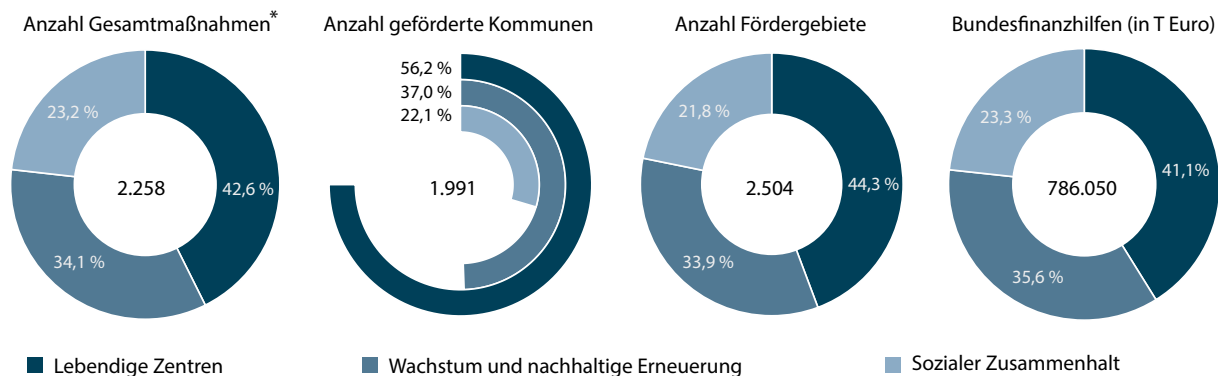
Leiter der Abteilung Raum- und Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

Die Städtebauförderung in Zahlen	6
Einführung	7
Hintergrund zur Neustrukturierung der Städtebauförderung	7
Intentionen von Politik, Akteurinnen und Akteuren und Wissenschaft	9
Umsetzung	9
Tätigkeitsbericht des BBSR	10
Reorganisation der Programmbegleitung im BBSR	10
Bundestransferstellen	10
Monitoring und Evaluation	11
Digitale Fachöffentlichkeitsarbeit	11
Übergang zur neuen Programmstruktur	13
Überführung von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen	13
Vorgehen der Länder bei der Überführung	14
Programmprofile	17
Missstände und Funktionsverluste in der neuen Programmstruktur	19
Stand der Programmumsetzung	23
Bereitgestellte Fördermittel des Bundes und Umverteilung auf Länderebene	23
Förderintensität	26
Strukturpolitische Dimension der Städtebauförderung	29
Fördervoraussetzungen	32
Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel	35
Zukünftige Aufgaben/Themen	37
Integration von Befragungsdaten des SOEP in das Monitoring der Städtebauförderung	37
Aktualisierung und Ergänzung der Georeferenzierung	38
Entwicklung der Programmprofile – Konsolidierung der Standardauswertungen	38
Querschnittsthemen der Städtebauförderung	39
Literaturverzeichnis	40
Anhang	41

Die Städtebauförderung in Zahlen

Abbildung 1
Städtebauförderung 2020 – Übersicht Gesamtmaßnahmen



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

* Laut Bundesprogrammen 2020 zu den Programmen der Städtebauförderung werden insgesamt 2.354 Gesamtmaßnahmen gefördert. Da diese in einigen Fällen zu interkommunalen Gesamtmaßnahmen zusammengefasst werden, ist die tatsächliche Zahl von Gesamtmaßnahmen geringer.

Tabelle 1
Städtebauförderung 2020 – Übersicht der Gesamtmaßnahmen nach Status

Programme	Anzahl Gesamtmaßnahmen				
	laufend	ruhend	ausfinanziert	abgerechnet	Gesamt
Lebendige Zentren	1.001	0	0	0	1.001
Sozialer Zusammenhalt	528	0	0	0	528
Wachstum und nachhaltige Erneuerung	825	0	0	0	825
neue Programme gesamt	2.354	0	0	0	2.354
Zukunft Stadtgrün	0	224	0	0	224
Kleinere Städte und Gemeinden	0	673	1	0	674
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	0	842	12	14	868
Stadtumbau	0	1.921	31	60	2.012
Soziale Stadt	0	819	22	124	965
Denkmalschutz	0	659	25	20	704
alte Programme gesamt	0	5.138	91	218	5.447
Gesamt	2.354	5.138	91	218	7.801

Erläuterung:

laufende Gesamtmaßnahmen: Bewilligungen im Programmjahr 2020, ruhende Gesamtmaßnahmen: keine (neue) Bewilligung im Programmjahr 2020, jedoch weitere Umsetzung aus Kassenmitteln vorangegangener Bewilligungen möglich, ausfinanzierte Gesamtmaßnahmen: keine weitere Förderung länderspezifisch vorgesehen, abgerechnete Gesamtmaßnahmen: förderrechtliche Abrechnung gegenüber dem Bund ist erfolgt.

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (Stand: Programmjahr 2020)

Einführung

Mit der Neustrukturierung der Städtebauförderung im Jahr 2020 wurde auch ihre wissenschaftliche Begleitung im BBSR neu organisiert. Die Begleitforschung aller Bundestransferstellen der Städtebauförderung (programmbezogen sowie programmübergreifend) sowie das Monitoring und die Evaluation werden seither im Referat RS 4 „Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung“ gebündelt. Zukünftig wird das BBSR in einem Zweijahresrhythmus einen Bericht zur Städtebauförderung veröffentlichen, der über die Tätigkeiten und aktuellen Entwicklungen aus der Programmbegleitung informieren wird. Darüber hinaus wird in jedem Bericht ein spezifisches Schwerpunktthema tiefergehend analysiert.

Der vorliegende erste Bericht zur Städtebauförderung nimmt den Übergang der bis 2019 bestehenden Städtebauförderprogramme in die neue, ab 2020 gültige Programmstruktur in den Blick. Er gibt zunächst Hintergrundinformationen zur historischen Entwicklung der Städtebauförderung, die damit verbundene Intention und die Umsetzung der Neustrukturierung sowie die Aufgaben und Tätigkeiten des BBSR. Die Schwerpunktanalyse zeigt, wie die Überführung der ersten rund 1.980 Gesamtmaßnahmen in die neuen Programme konkret vollzogen wurde. Gemessen an räumlichen Kriterien sowie den jeweiligen städtebaulichen Missständen und Funktionsverlusten lassen sich zwischen den drei neuen Programmlinien bereits Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten feststellen. Im Anschluss daran betrachten die Autorinnen und Autoren den aktuellen Stand der Programmumsetzung. Der Fokus dieser Auswertungen liegt auf der Förderhöhe und dem Förderbedarf, der Förderintensität, der strukturpolitischen Dimension der Städtebauförderung und auf der Berücksichtigung der Fördervoraussetzungen. Sämtliche Auswertungen beruhen auf Daten des Städtebauförderungsmonitorings des BBSR. Abschließend gibt der Bericht einen Ausblick auf die zukünftigen Arbeits- und Themenschwerpunkte.

Hintergrund zur Neustrukturierung der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung gehört seit 1971 zum Kernbereich der Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Gemeinsam mit den Ländern unterstützt der Bund seit über 50 Jahren die Städte und Gemeinden darin, städtebauliche Missstände zu beseitigen und sie als Wirtschafts- und Wohnstandorte nachhaltig zu stärken. Zentrales Anliegen der Städtebauförderung ist es, Bürgerinnen und Bürger zu aktivieren und beteiligen sowie die Kräfte und Ideen vor Ort mithilfe flexibler Kooperationsstrukturen zu bündeln. Sie hilft den Städten und Gemeinden auf diese Weise maßgeblich dabei, nachhaltig auf sich verändernde städtebauliche Herausforderungen zu reagieren.

In der fünfzigjährigen Geschichte der Städtebauförderung wurde die Programmstruktur mehrfach an veränderte Aufgabenstellungen in den Kommunen angepasst. Bis zur deutschen Wiedervereinigung wurde lediglich zwischen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen unterschieden. Unter diesem Dach vereinigten sich unterschiedliche städtebauliche Gesamtmaßnahmen. Mit der Wiedervereinigung veränderten sich jedoch die Rahmenbedingungen für die Städtebauförderung: In den Kommunen der ostdeutschen Länder stellten sich andere Aufgaben als in den westdeutschen. Hier fehlte es an planerischen Grundlagen und auch die städtebaulichen Herausforderungen – z. B. vernachlässigte historische Altstädte, große Plattenbausiedlungen an den Stadträndern oder massive Wohnungsleerstände – waren grundsätzlich andere als in Westdeutschland. Deshalb wurde – zunächst auf die ostdeutschen Länder begrenzt – die Programmstruktur erweitert, um für die anstehenden Aufgaben ein passendes Instrumentarium bereitstellen zu können. 1999 kam dann das erste bundesweit angelegte neue Programm hinzu: „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“.

Über die Jahre entwickelte sich eine ausdifferenzierte Programmstruktur der Städtebauförderung (s. Abbildung 2), die im Jahr 2019 aus insgesamt sechs Programmlinien bestand:

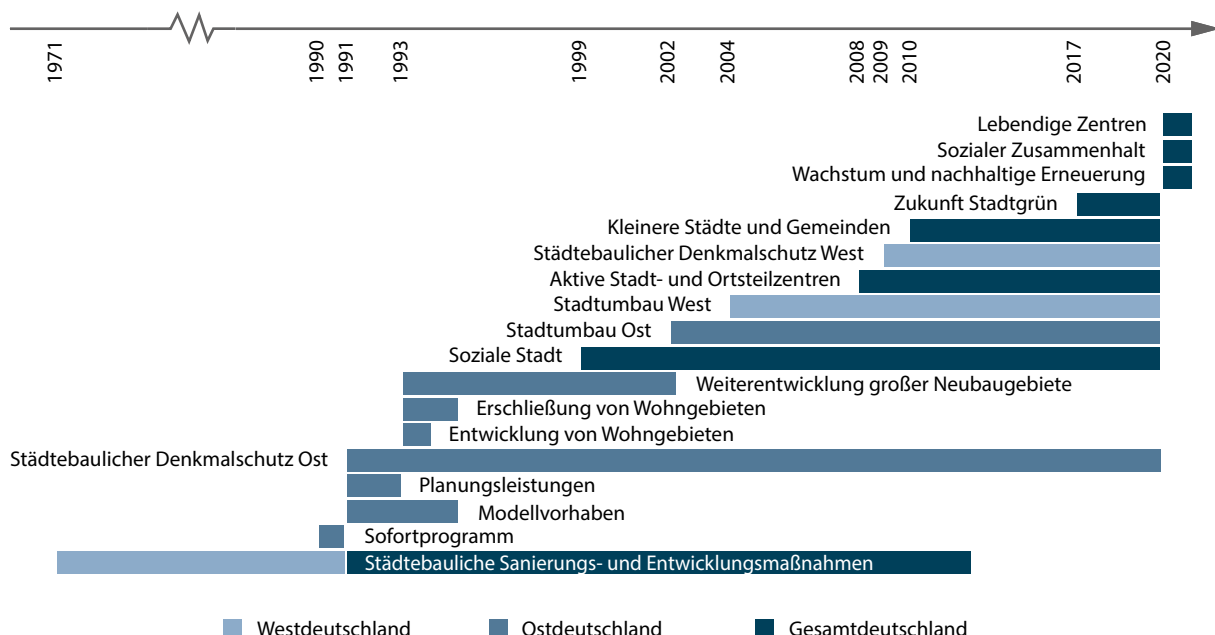
- Soziale Stadt
- Stadtumbau (Ost und West)

- Städtebaulicher Denkmalschutz (Ost und West)
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren
- Kleinere Städte und Gemeinden
- Zukunft Stadtgrün

Damals wie heute zielt die Städtebauförderung darauf ab, die Kommunen bei der Überwindung städtebaulicher Missstände und Funktionsverluste zu unterstützen. Eine Untersuchung auf Basis der bis 2019 gültigen Programmstruktur gibt Auskunft über städtebaulichen Missstände und Funktionsverluste, die von den Kommunen gemeldet wurden. Zwar zeigt sich eine Profilierung zwischen den Programmen, es werden aber auch große Schnittmengen über die Programmgrenzen hinweg sichtbar (vgl. BBSR 2017)¹. Dies kann als eine Folge der komplexen städtebaulichen Aufgabenstellungen vor Ort interpretiert werden. Nur in seltenen Fällen lässt sich die in den Fördergebieten vorliegende Aufgabenstellung auf ein eng begrenztes Thema zuspitzen, das durch ein Städtebauförderprogramm idealtypisch repräsentiert wird. Die Auswertungen des BBSR zeigen, dass der „Normalfall“ eine Gemengelage unterschiedlicher städtebaulicher Aufgabenstellungen darstellt, die in den Fördergebieten angegangen werden sollen. Es stellt sich daher die Frage: Wo liegt der Fokus der Gesamtmaßnahme? Davon hängt die Ausrichtung und die Programmzuordnung ab.

Es bestehen somit gewisse Freiheitsgrade bei der Zuordnung einer in Vorbereitung befindlichen städtebaulichen Gesamtmaßnahme, die in die Förderung aufgenommen werden soll. Zwischen Kommune und Land entscheidet sich letztlich, welche Programmzuordnung am sinnvollsten erscheint. Vor diesem Hintergrund scheint eine allzu ausdifferenzierte Programmstruktur den Aufgabenstellungen der Städtebauförderung nicht gerecht zu werden.

Abbildung 2
Zeitstrahl Städtebauförderung



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

¹ Das Programm Zukunft Stadtgrün konnte bei der Analyse im Jahr 2017 nicht berücksichtigt werden, da es erst in diesem Jahr neu aufgelegt wurde und deshalb noch keine auswertbaren Angaben vorlagen.

Intentionen von Politik, Akteurinnen und Akteuren und Wissenschaft

Um die Kommunen bei der Bewältigung der städtebaulichen Herausforderungen bestmöglich zu unterstützen, ist es die Intention aller beteiligten Akteure, die Städtebauförderung stetig weiterzuentwickeln und Fördervoraussetzungen und Inhalte den aktuellen Anforderungen anzupassen. Der politische Auftrag für die 19. Legislaturperiode (2017–2021) sah deshalb im Koalitionsvertrag eine inhaltliche Weiterentwicklung der Städtebauförderung vor. Vor dem Hintergrund des auslaufenden Solidarpakts II sollte die Förderung mit neuen Akzenten fortgesetzt werden, insbesondere mit einer Fokussierung auf strukturschwache Regionen sowie einer Stärkung von interkommunalen Kooperationen und Stadt-/Umlandpartnerschaften. Ein Schwerpunkt lag dabei – unter Berücksichtigung der ländlichen Regionen – auf der Belebung von Orts- und Stadtkernen (vgl. CDU/CSU/SPD 2018: 117). Zudem sollten Maßnahmen des Klimaschutzes oder zur Anpassung an den Klimawandel ein deutlich höheres Gewicht erhalten.

Auch auf Seiten der Länder und Kommunen lagen Weiterentwicklungs- und Anpassungswünsche vor. Die Länder forderten insbesondere eine Vereinfachung der Programmstruktur in Form einer zahlenmäßigen Reduktion der Programme. Die Kommunen wünschten eine Vereinfachung der Antragstellung, eine Flexibilisierung der Mittelverwendung sowie eine Entbürokratisierung des Controllings und der Abrechnung. Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode trug diesen Forderungen neben den inhaltlichen Anpassungen auch durch eine strukturelle Vereinfachung in Form einer flexibleren und bürokratieärmeren Städtebauförderung Rechnung.

Umsetzung

Mit dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag und dem Ziel einer grundlegenden Umstrukturierung der Städtebauförderung im Jahr 2020 begann 2018 ein breit angelegter Diskussionsprozess, in den unterschiedliche Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft eingebunden waren. Im Ergebnis wurden verschiedene Forderungen und Vorschläge umgesetzt. Die wohl sichtbarste Änderung war die Reduktion der Programme von sechs auf drei übergeordnete Themen. Kommunen können seit 2020 mit den Programmen „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ sowie „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ gefördert werden, die alle bisherigen Förderinhalte umfassen. Durch die Benennung von Querschnittsthemen wurde das Förderspektrum der einzelnen Programme zudem ausgeweitet und an aktuelle städtebauliche Herausforderungen angepasst. Hierzu zählen unter anderem Maßnahmen des Klimaschutzes beziehungsweise zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere durch die Verbesserung der grünen Infrastruktur (beispielsweise des Stadtgrüns), die als Fördervoraussetzung in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV Städtebauförderung) festgehalten wurden. Themen, die vorher einzelnen Programmen zugeordnet waren, wie etwa der städtebauliche Denkmalschutz oder interkommunale Kooperationen, sind nun über alle Programme hinweg förderfähig. Interkommunale Kooperationen sowie Stadt-Umland-Kooperationen wurden zudem mit einem Förderanreiz versehen. Weitere Themen, die in der neuen VV Städtebauförderung stärker betont werden und mit Mitteln des Verfügungsfonds finanziert werden können, sind zum Beispiel die Digitalisierung, Barrierefreiheit bzw. -armut sowie Maßnahmen des bürgerschaftlichen Engagements. Neben dieser thematischen Weiterentwicklung wurden auch einige förderrechtliche Änderungen eingeführt, wie etwa die Flexibilisierung von Fördergebietsfestlegungen.

Mit der Zusammenführung der Städtebauförderprogramme zu drei Programmlinien hat sich der Bund den Forderungen der Kommunen zur Vereinfachung der Programmstruktur angenommen (vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2017; DST/DStGB 2019). Die allgemeine Rückmeldung der Kommunen fiel bisher positiv aus (vgl. Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestags 2019; Die Stadtentwickler Bundesverband 2019; Deutscher Städtetag 2021; DStGB 2021; GdW 2021) und auch der Übergang von der alten in die neue Programmstruktur verlief nach ersten Einschätzungen der Länder überwiegend problemlos. Ob die Ziele der Vereinfachung, Flexibilisierung und Entbürokratisierung des Prozesses durch die Neuaufstellung der Städtebauförderung erreicht werden, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden.

Tätigkeitsbericht des BBSR

Reorganisation der Programmbegleitung im BBSR

Im Zuge der Neustrukturierung der Städtebauförderung wurde die fachliche Begleitung der drei neuen Städtebauförderprogramme im BBSR in einem Referat gebündelt. Zu den Kernaufgaben gehört die fachliche Begleitung von vier Bundestransferstellen:

- Bundestransferstelle „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“
- Bundestransferstelle „Soziale Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“
- Bundestransferstelle „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“
- Bundestransferstelle „Administrative und fachliche Koordinationsstelle Städtebauförderung“

Daraus ergeben sich Synergieeffekte für das programmbezogene und programmübergreifende Monitoring der Städtebauförderung. Ergänzend zu den langfristigen, strukturell ausgerichteten Städtebauförderprogrammen werden im Referat „Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung“ die ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt“ sowie die projektbezogenen Förderprogramme „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ und „Investitionspakt Sportstätten“ und „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ fachlich begleitet, woraus weitere Synergieeffekte resultieren.

Bundestransferstellen

Grundlage für die Arbeit der Bundestransferstellen zu den drei neuen Städtebauförderprogrammen waren aufeinander abgestimmte Leistungsbeschreibungen. Ziel war es, zukünftig

- eine verbesserte programmübergreifende Analyse und Evaluation zu ermöglichen,
- bisherige methodische Schwächen bei der Unterstützung des Monitorings zu beheben sowie
- einheitliche Standards für die programmbezogene Beratung des Ministeriums und für den programmbezogenen Wissenstransfer zu etablieren.

Die neu eingerichtete „Administrative und fachliche Koordinationsstelle Städtebauförderung“ bereitet das Wissen der drei Bundestransferstellen programmübergreifend auf. Sie bündelt dieses Wissen mit den Ergebnissen der Projekte aus den Forschungsprogrammen „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) und „Allgemeine Ressortforschung“, aus dem Investitionsprogramm „Nationale Projekte des Städtebaus“, aus verschiedenen, das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) beratenden Gremien und nicht zuletzt aus den Modellvorhaben zur Städtebauförderung in Bezug auf mögliche Weiterentwicklungen der Städtebauförderung. Eine weitere Aufgabe dieser Bundestransferstelle ist die fachliche und organisatorische Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Erfahrungsaustauschs zwischen den programmbezogenen Bundestransferstellen einerseits sowie zwischen den wissenschaftlichen Begleitungen der Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung andererseits. Ziel ist es, die Qualitätsstandards der wissenschaftlichen Begleitung zu verbessern und zu harmonisieren.

Nicht zuletzt ist es Aufgabe der „Administrativen und fachlichen Koordinationsstelle Städtebauförderung“, Möglichkeiten auszuloten, wie Leitfäden oder kommunale Arbeitshilfen zur Umsetzung der Städtebauförderung

mit Blick auf die Möglichkeiten der neuen Medien und dem sich ändernden Nutzerverhalten optimiert werden können und wie die Außenwirkung der Städtebauförderung vor diesem Hintergrund gestärkt werden kann.

Monitoring und Evaluation

Das BBSR entwickelt das Monitoring der Städtebauförderungsprogramme stetig weiter, unter anderem um die Evaluationsgrundlagen für die Programmumsetzung zu verbessern. Dies umfasst seit 2019 insbesondere die Methodik zur Durchführung der Fallstudien. Im diesem Zusammenhang werden die Daten zu den Fallstudien aufgrund der bisherigen Kritik der Evaluatoren nicht mehr rückwirkend erhoben. Ausgewählte städtebauliche Gesamtmaßnahmen werden nunmehr während ihrer Laufzeit begleitet und der Umsetzungsstand in einem festgelegten zeitlichen Rhythmus (in der Regel alle zwei Jahre) nach einem festgelegten Schema dokumentiert. Ziel dieser Weiterentwicklung ist es, genauere Angaben zu Mittelbündelungen und Kosten zu erhalten und programmübergreifend eine strukturiertere, vergleichbarere Darstellung der Fallstudien zu sichern.

Die Restrukturierung des Aufgabenbereichs „Städtebauförderung“ im BBSR erlaubt es, die mittlerweile sehr breite und qualitativ gute Datenlage auf Basis der elektronischen Begleitinformationen (eBi) und des elektronischen Monitorings (eMo) stringenter und methodisch anspruchsvoller auszuwerten. Dies ermöglicht zukünftige Auswertungen der Daten in Kombination mit qualitativen Analysen der Texte aus den eBis und eMos, Verschneidungen mit der Innerstädtischen Raumbewertung sowie projektbezogenen Förderprogrammen, die seitens des BMWBS im Zusammenhang mit der Städtebauförderung umgesetzt werden. In den Jahren 2020/2021 waren dies das Programm „Nationale Projekte des Städtebaus“, der Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“, der Investitionspakt „Sportstätten“ und das Förderprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“.

Des Weiteren finanzierte das BBSR im Jahr 2018 eine Zusatzstichprobe für das sozio-ökonomische Panel (SOEP) des DIW in den Fördergebieten der Sozialen Stadt (Sample O)². Das SOEP ist eine seit 1984 laufende multidisziplinäre Langzeitstudie zu Meinungen und Einschätzungen der Bevölkerung. Mit der Aufstockung der Fallzahlen in den Gesamtmaßnahmen des Programms „Soziale Stadt“ kann nun erstmals die Perspektive der Bewohnerinnen und Bewohner in den Fördergebieten auf einer breiteren empirischen Basis in den Blick genommen werden. In den nächsten Jahren wird von Interesse sein, ob sich die Einzel- und Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung auf die subjektiven Einschätzungen, Meinungen und Sorgen der dort lebenden Bevölkerung auswirken.

Die Auswertungen der empirischen Grundlagen fließen in die Forschung und Publikationen des BBSR ein (s. Anhang C). Darüber hinaus finden sie Verwendung in der Konzeption von Auftragsforschung, der Vorbereitung von Wissenstransfers für die Kommunen (Transferwerkstätten), der wissenschaftlichen Politikberatung des BMWBS und der Beantwortung von bzw. der Zuarbeit zu großen und kleinen Anfragen des Bundestags.

Digitale Fachöffentlichkeitsarbeit

Online-Informationen gewinnen gegenwärtig mehr und mehr an Bedeutung, müssen jedoch anders konzipiert werden als Printprodukte und demnach ein anderes Lese- und Rezeptionsverhalten berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund wurde die Internetseite www.staedtebaufoerderung.info einem grundlegenden Relaunch unterzogen. Neben dem aktuelleren Design wurde dabei besonders darauf geachtet, die Texte kürzer

² Weitere Informationen zum SOEP finden sich in englischer Sprache unter:
<http://companion.soep.de/Target%20Population%20and%20Samples/The%20SOEP%20Samples%20in%20Detail.html>

und praxisnaher zu gestalten. Dies gilt insbesondere für die Darstellung der Praxisbeispiele, deren Beschreibungen stärker als bisher auf die beispielhafte Anwendung des städtebaulichen Instrumentariums zielen.

Ein weiterer Ansatz, den digitalen Wissenstransfer zu verbessern, besteht darin, bisherige Printleitfäden und Arbeitshilfen in modularisierter Form, aufgeteilt in kleinere, in sich abgeschlossene Wissensbereiche, aufzubereiten und graphisch zugänglich zu machen. Damit sollen zudem auch verschiedene Medien wie Filme und „Werkzeugkästen“ verknüpft werden.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurden in den letzten zwei Jahren viele Veranstaltungen in virtuelle Online-Formate überführt. Nachdem die anfänglichen technischen Ausstattungsschwierigkeiten in den beteiligten Institutionen überwunden waren, zeigte diese anfängliche Notlösung durchaus Vorteile. So wurden insgesamt deutlich mehr und vor allem kleinere Kommunen erreicht als mit Präsenzveranstaltungen.

Übergang zur neuen Programmstruktur

Die hier vorgelegte erste Schwerpunktanalyse untersucht, wie die Überführung der ersten rund 1.980 Gesamtmaßnahmen in die neuen Programme konkret vollzogen wurde. In der VV Städtebauförderung schreiben Bund und Länder für jedes Programm Ziele und Fördergegenstände fest. Sie bildet den Rahmen, der in den jeweiligen Förderrichtlinien der Länder konkretisiert und schließlich in der Umsetzung jeder städtebaulichen Gesamtmaßnahme in den Kommunen mit konkreten Inhalten gefüllt wird. 2020 wurde mit der VV Städtebauförderung die neue Programmstruktur der Städtebauförderung festgelegt. Für die Länder besteht die Möglichkeit, Gesamtmaßnahmen, die bisher über ein Programm der alten Programmstruktur gefördert wurden, in ein Programm der neuen Struktur zu überführen. Die neuen Ziele und Fördergegenstände wirken dabei als Leitlinie für die Überführung der Gesamtmaßnahmen. Trotzdem können die Länder den Übergang unterschiedlich gestalten. Inhaltlich ist es jedoch nicht unerheblich, welche Gesamtmaßnahmen in die neue Struktur überführt wurden, denn mit der Entscheidung, welche Gesamtmaßnahmen in welches Programm überführt werden, prägen die Länder die neuen Programmprofile maßgeblich. Es stellt sich daher die Frage, auf welche neuen, programmspezifischen Merkmale in der Begleitforschung der Städtebauförderung geachtet werden muss. Vor diesem Hintergrund will dieses Kapitel folgende Fragen beantworten:

- Aus welchen Gesamtmaßnahmen der alten Programmstruktur setzen sich die neuen Programme zusammen?
- Welche Profile zeigen die neuen Programme? Inwieweit weichen die Programmprofile durch die neue Zusammensetzung von den Vorläuferprogrammen ab?
- Hat sich die Bedeutung einzelner Themen verändert? Wenn ja, wie?

Überführung von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen

Auf Grundlage der Mitteilungen der Länder an den Bund waren bis zum Programmjahr 2020 5.138 Gesamtmaßnahmen noch nicht ausfinanziert oder abgerechnet. Rund 42 % dieser Gesamtmaßnahmen wurden im Programmjahr 2020 in die neue Programmstruktur überführt. Gesamtmaßnahmen, die nicht in die neue Programmstruktur überführt werden, müssen bis Ende 2027 abgerechnet werden. Der Anteil überführter Gesamtmaßnahmen kann sich in den folgenden Programmjahren demzufolge noch erhöhen, da Gesamtmaßnahmen noch bis 2023 Verpflichtungsermächtigungen aus dem Jahr 2019 verausgaben können und gegebenenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt in eine Gesamtmaßnahme der neuen Programmstruktur überführt werden (vgl. VV Stbf 2020; VV Stbf 2021). Aus diesem Grund sind die hier dargestellten Auswertungen als vorläufige Programmprofile zu betrachten. Dennoch zeigen sie die Ausdifferenzierung zwischen den drei neuen Städtebauförderungsprogrammen auf.

Datengrundlage

Die Auswertung beruht auf den Angaben, die die Kommunen über die Begleitinformationen (s. Anhang B) an den Bund übermitteln. Die Begleitinformationen dienen im Wesentlichen den Prüfzwecken des Bundes und werden im Zuge der Aufstellung des Bundesprogramms genutzt. Sie fließen aber auch in das Monitoring der Städtebauförderung ein. Die Kommunen geben darin unter anderem an, ob die geförderte Gesamtmaßnahme bereits vor der Aufnahme in eines der neuen Städtebauförderungsprogramme im Rahmen der „alten“ Programme (vor 2020) gefördert wurde. Ab dem Programmjahr 2021 wurde die Abfrage präzisiert. Es wird nun abgefragt, ob es sich bei der Gesamtmaßnahme um eine „echte“ oder „überführte“ Neumaßnahme oder eine Fortsetzungsmaßnahme handelt:

- „Echte“ Neumaßnahmen sind Gesamtmaßnahmen, die vorher noch nicht oder letztmalig vor 2010 über ein Städtebauförderprogramm gefördert wurden (Bundesfinanzhilfen). Nicht berücksichtigt wurde dabei das 2012 ausgelaufene Programm „Sanierung und Entwicklung“.
- „Überführte“ Neumaßnahmen setzen dagegen eine oder mehrere Gesamtmaßnahmen eines vorherigen Programms fort. Maßgeblich dafür ist, dass die jeweilige Maßnahme letztmalig 2010 oder später Bundesfinanzhilfen (lt. Bundesprogramm) erhalten hat. Außerdem muss die räumliche Überlagerung ein wesentliches Teilgebiet oder das gesamte Fördergebiet betreffen.

Vorgehen der Länder bei der Überführung

Grundsätzlich sind drei Vorgehensweisen zur Überführung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen denkbar:

1. Das Land überführt alle Gesamtmaßnahmen eines Programms aus der alten Struktur in eines der neuen Programme.
2. Das Land bzw. die zuständigen Mittelbehörden prüfen die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen einzeln und überführen diese anhand der konkreten Inhalte in ein neues Programm.
3. Die Kommune entscheidet eigenständig über die Zuordnung.

Mit den Ausnahmen Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen überführten zum Programmjahr 2020 alle Länder bei mindestens einem Altprogramm alle Gesamtmaßnahmen in eines der neuen Programme (s. Tabelle 2). Dies deutet darauf hin, dass von den Ländern die erstgenannte Strategie verfolgt wurde. Darüber hinaus zeigt sich in allen Ländern, dass einige Programme inhaltlich eng verwandte Nachfolgeprogramme haben, bei denen sich die Überführung fast automatisch ergibt. So wurden Stadtumbau-Gesamtmaßnahmen überwiegend in das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“, Soziale Stadt-Gesamtmaßnahmen überwiegend in das Programm „Sozialer Zusammenhalt“ und Gesamtmaßnahmen der Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ sowie „Städtebaulicher Denkmalschutz“ überwiegend in das Programm „Lebendige Zentren“ überführt. In Hessen und Bremen erfolgten die Überführungen ausschließlich nach diesen Regeln. Einen Überblick zur Überführung der Gesamtmaßnahmen gibt Abbildung 3.

Die Programme „Kleinere Städte und Gemeinden“ und „Zukunft Stadtgrün“ haben kein Nachfolgeprogramm mit ähnlichem inhaltlichen Zuschnitt. Deshalb ist insbesondere für die Gesamtmaßnahmen dieser Programme von Interesse, wo sie in der neuen Struktur angesiedelt werden.

Tabelle 2
Anteile überführter Gesamtmaßnahmen

	Soziale Stadt			Stadtumbau			Städtebaulicher Denkmalschutz			Aktive Stadt- und Ortsteilzentren			Kleinere Städte und Gemeinden			Zukunft Stadtgrün		
	Sozialer Zusammenhalt	Wachstum und nachhaltige Erneuerung	Lebendige Zentren	Sozialer Zusammenhalt	Wachstum und nachhaltige Erneuerung	Lebendige Zentren	Sozialer Zusammenhalt	Wachstum und nachhaltige Erneuerung	Lebendige Zentren	Sozialer Zusammenhalt	Wachstum und nachhaltige Erneuerung	Lebendige Zentren	Sozialer Zusammenhalt	Wachstum und nachhaltige Erneuerung	Lebendige Zentren	Sozialer Zusammenhalt	Wachstum und nachhaltige Erneuerung	Lebendige Zentren
Baden-Württemberg	79 %	5 %	16 %	5 %	90 %	5 %	3 %	15 %	82 %	6 %	94 %	4 %	8 %	88 %		44 %	56 %	
Bayern	91 %	4 %	5 %	1 %	90 %	8 %	1 %	20 %	78 %	5 %	12 %	84 %	9 %	56 %	35 %	27 %	15 %	58 %
Berlin	100 %				100 %			13 %	88 %	13 %	88 %					67 %	33 %	
Brandenburg	89 %	11 %		6 %	91 %	3 %			100 %	4 %	25 %	71 %	100 %			25 %	75 %	
Bremen	100 %				100 %							100 %						
Hamburg	67 %	17 %	17 %		100 %				100 %			100 %						
Hessen	100 %				100 %				100 %			100 %					100 %	
Mecklenburg-Vorpommern	89 %		11 %	23 %	50 %	27 %		12 %	88 %	18 %	82 %		17 %	83 %	100 %			
Niedersachsen	100 %				98 %	2 %			100 %			100 %		100 %		27 %	73 %	
Nordrhein-Westfalen	96 %	4 %		7 %	89 %	4 %		4 %	96 %	9 %	91 %		56 %	44 %	23 %	54 %	23 %	
Rheinland-Pfalz	100 %				92 %	8 %			100 %	10 %	90 %		26 %	74 %		100 %		
Saarland	100 %			13 %	88 %				100 %			100 %	50 %	50 %	33 %	33 %	33 %	
Sachsen	59 %	29 %	12 %	6 %	82 %	12 %		10 %	90 %			100 %	100 %					
Sachsen-Anhalt	73 %	13 %	13 %	13 %	62 %	25 %	4 %	15 %	81 %	21 %	21 %	58 %	67 %	7 %	27 %	100 %		
Schleswig-Holstein	100 %			25 %	75 %		33 %		67 %	44 %		56 %	33 %		67 %			100 %
Thüringen	83 %	17 %		4 %	71 %	25 %		4 %	96 %	15 %	85 %			100 %		14 %	43 %	43 %

0 %  100 %

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

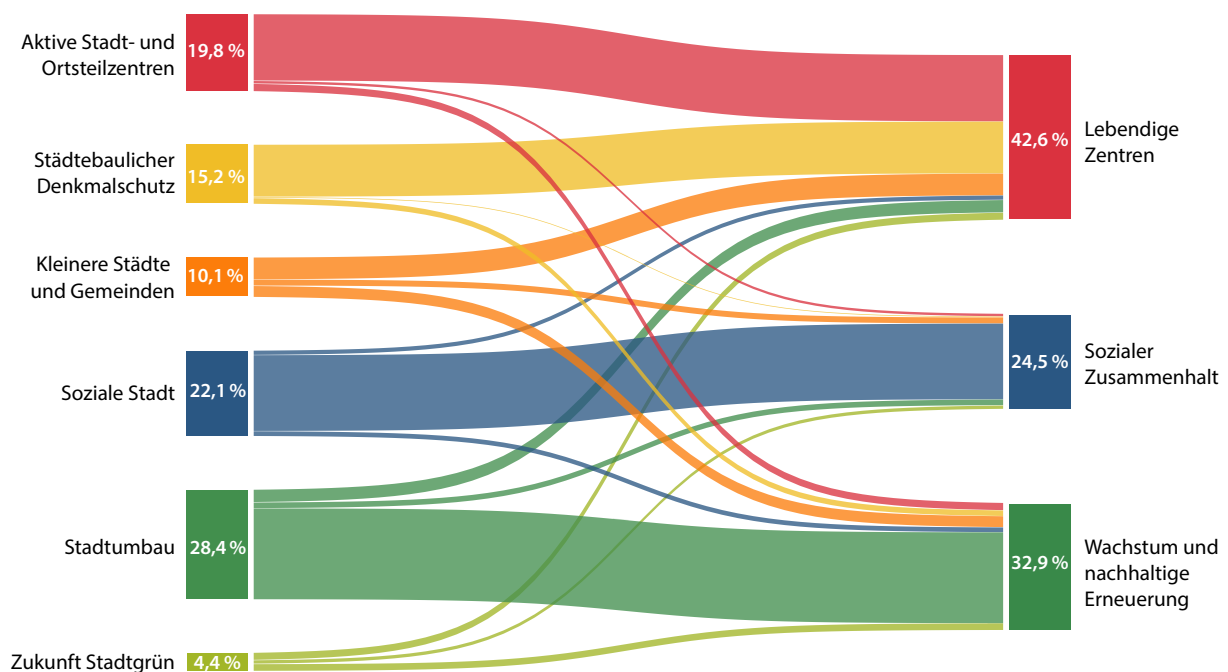
Der Anteil der zum Programmjahr 2020 überführten Gesamtmaßnahmen unterscheidet sich zwischen den Ländern deutlich und reicht von 65 % in Brandenburg bis 14 % in Mecklenburg-Vorpommern. Möglicherweise vermindern diese Unterschiede mit einer fortschreitenden Überführung in den nächsten Jahren. Inwieweit die Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen, städtebauliche Gesamtmaßnahmen aufgrund des erreichten Fortschritts auslaufen zu lassen und nicht in die neue Programmstruktur zu überführen, wird sich erst in den folgenden Jahren genauer beurteilen lassen.

Eine räumliche Überlagerung von mehreren Fördergebieten unterschiedlicher Förderprogramme ist in der Städtebauförderung verbreitet. Durch die Fokussierung auf drei Programme wurde die Überlagerung von mehreren Programmgebieten allerdings reduziert, indem beispielsweise Fördergebiete aus mehreren Programmen der alten Struktur in nur ein Programm der neuen Struktur überführt wurden. Dies trifft auf 8,5 % der neuen Fördergebiete zu.

Für die neue Programmstruktur ergibt sich folgendes Bild:

- 81 % der Fördergebiete des Programms „Sozialer Zusammenhalt“, die bereits vor der Aufnahme in das Programm gefördert wurden, befanden sich zuvor im Programm „Soziale Stadt“. Die nächstgrößeren Anteile mit jeweils rund 6 % haben die Programme „Kleinere Städte und Gemeinden“ und „Stadtumbau“.
- 72 % der Fördergebiete des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“, die bereits vor der Aufnahme in das Programm gefördert wurden, wurden bisher über das Programm „Stadtumbau“ gefördert. Den nächstgrößten Anteil mit 9 % hat das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“.
- Beim Programm „Lebendige Zentren“ differenzieren sich die Vorgängerprogramme stärker aus. 41 % der Fördergebiete waren zuvor im Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, 32 % im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und 13 % im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“.

Abbildung 3
Überführung von Gesamtmaßnahmen



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Programmprofile

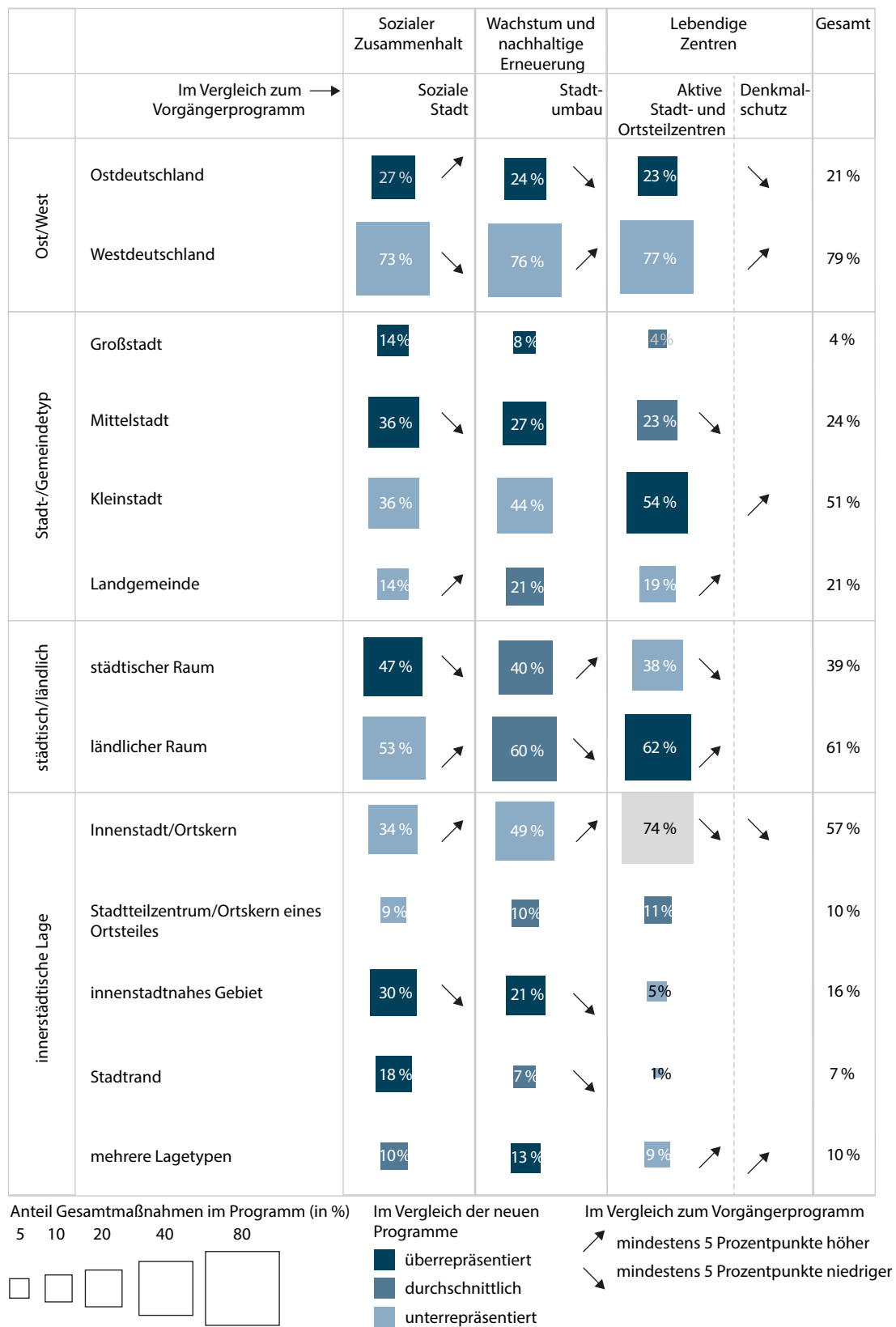
Durch die Überführung ändern sich die Profile der Programme hinsichtlich räumlicher Kriterien. Die Anteilswerte der Kommunen in den einzelnen Programmen werden in Abbildung 4 dargestellt. Die Pfeile zeigen an, wo größere Veränderungen (≥ 5 Prozentpunkte) im Vergleich zu einem Vorgängerprogramm stattgefunden haben. Folgende Trends sind erkennbar:

Stadt- und Gemeindetypen: Im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ erhöhte sich der Anteil der Landgemeinden gegenüber dem Programm „Soziale Stadt“ von ca. 9 auf 14 %, während der Anteil der Mittelstädte um fast 9 Prozentpunkte sank. Auch im Programm „Lebendige Zentren“ sind im Vergleich zum Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ anteilig weniger Mittelstädte angesiedelt, dagegen mehr Landgemeinden (Zunahme um etwa 12 Prozentpunkte). Im Programm „Wachstum und Erneuerung“ zeigen sich im Vergleich zum Stadtumbauprogramm kaum Veränderungen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Anteile kleinerer Kommunen in den neuen Programmen höher ausfallen als in ihren Vorläufern. Die Struktur der Stadt- und Gemeindetypen in den neuen Programmen ist ihren Vorläufern aber tendenziell ähnlich.

Städtisch-ländlich: Im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ stieg der Anteil der Kommunen in ländlichen Räumen im Vergleich zur „Sozialen Stadt“ um ca. 8 Prozentpunkte. Damit fördert der Nachfolger des „Großstadtprogramms“ nun mehr ländlich als städtisch gelegene Kommunen. Die deutlichste Änderung zeigt das Programm „Lebendige Zentren“ im Vergleich zu den „Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren“ mit einer Zunahme der Kommunen in ländlichen Räumen um 15 Prozentpunkte. Im Programm „Wachstum und Erneuerung“ sind im Vergleich zum Stadtumbauprogramm etwas mehr Kommunen aus städtischen Räumen vertreten (Zunahme um 6 Prozentpunkte).

Lage der Fördergebiete: Das Programm „Lebendige Zentren“ hat mit 74 % weiterhin die höchsten Anteile an Fördergebieten in Innenstädten oder im Ortskern des Hauptortes, auch wenn dieser Lagetyp im Vergleich zu beiden Vorgängerprogrammen etwas seltener vertreten ist. Dagegen liegen in den Programmen „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und Erneuerung“ im Vergleich zu ihren Vorgängern mehr Fördergebiete in den Innenstädten (Zunahme um 8 bzw. 14 Prozentpunkte). In allen Programmen liegen die meisten Fördergebiete in Innenstädten oder im Ortskern des Hauptortes.

Abbildung 4
 Programmprofile nach räumlichen Kriterien



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Überführung von Gesamtmaßnahmen in die neue Programmstruktur durch die Länder nach derzeitigem Stand die räumlichen Profile der Programme prägt. Die Änderungen gegenüber den inhaltlich am stärksten verwandten Vorläufern fallen jedoch in der Regel moderat aus. Ein Trend, der sich unabhängig von der Umstrukturierung der Programme zeigt, ist die zunehmende Förderung kleinerer Kommunen in der Städtebauförderung.

Misstände und Funktionsverluste in der neuen Programmstruktur³

Die Begleitforschung soll Erkenntnisse für eine lernende Städtebauförderung gewinnen und zum horizontalen und vertikalen Wissenstransfer zwischen den Kommunen auf der einen Seite sowie zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen auf der anderen Seite beitragen. Dabei behält sie stets aktuelle Themen im Blick. Es lohnt sich daher, neben der Entwicklung der Programmprofile auch zu prüfen, ob und in welchem Maß sich Themen mit der neuen Programmstruktur verschieben. Inwiefern unterscheiden sich die Programme von ihren Vorgängern, nicht nur in den inhaltlichen Vorgaben der VV Städtebauförderung, sondern auch in der Empirie? Die Frage stellt sich bei allen drei Programmen gleichermaßen, auch wenn sie unterschiedlich stark auf ihren Vorgängern aufbauen.

Das Auftreten städtebaulicher Misstände oder Funktionsverluste in einem Gebiet kann als Grundbedingung für eine Förderung durch den Bund gesehen werden. § 136 Baugesetzbuch (BauGB) definiert Misstände bzw. Funktionsverluste als

1. Beeinträchtigungen gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse und
2. Beeinträchtigungen der Aufgabenerfüllung eines Gebiets nach seiner Lage und Funktion.

Die Begleitinformationen operationalisieren das Konzept anhand von siebzehn Misständen und Funktionsverlusten (s. Abbildung 5). Die Kommunen wählen aus der Liste alle zutreffenden Punkte aus. Da die Begleitinformationen in unregelmäßigen Abständen aktualisiert werden, sind Änderungen im Verlauf einer Gesamtmaßnahme möglich.

Mit Blick auf die Entwicklung der Misstände und Funktionsverluste im Zeitverlauf zeigt sich, dass Kommunen tendenziell mehr Misstände angeben. 2016 nannten die Kommunen durchschnittlich noch 5,9 Problemlagen, 2020 sogar 6,4 Problemlagen in den Fördergebieten. Die Zunahme wird von zwei Effekten getragen: Erstens werden für Neumaßnahmen in jedem Jahrgang mehr Misstände angegeben. Zweitens nimmt die Anzahl der angegebenen Misstände für Gesamtmaßnahmen im Verlauf der Förderung zu. Vier Erklärungen kommen für diese Beobachtung infrage, die sich höchstwahrscheinlich überlagern.

1. Zunächst ist zu bedenken, dass die Begleitinformationen den Kommunen regelmäßig vorausgefüllt (entsprechend der letzten getätigten Angaben) wieder vorgelegt werden. Dies könnte die Tendenz begünstigen, Antwortkategorien hinzuzufügen, nicht aber zurückzunehmen.
2. Eine Neubewertung der Situation, zum Beispiel bei einem Personalwechsel oder einer erhöhten Aufmerksamkeit für bestimmte Themen, könnte dazu führen, dass im Verlauf einer Gesamtmaßnahme neue bzw. weitere Misstände wahrgenommen werden.

³ Für die alten Programme werden die Begleitinformationen 2019, für die neuen Programme die Begleitinformationen 2020 zugrunde gelegt. Da 42 % aller Gesamtmaßnahmen von 2019 auf 2020 in die neue Programmstruktur überführt wurden, beruhen die Ergebnisse zum Teil auf denselben Gesamtmaßnahmen. Die Prozentangaben zeigen, bei wie vielen Gesamtmaßnahmen ein Misstand oder Funktionsverlust im Fördergebiet angegeben wurde.

3. Darüber hinaus ist es für die Kommunen aus strategischer Sicht rational, eher mehr als weniger Problemlagen anzugeben, da sie damit die Notwendigkeit der Förderung des Gebiets begründen.
4. Es findet eine tatsächliche Zunahme städtebaulicher Missstände und Funktionsverluste statt.

Abschließend lässt sich keine der möglichen Erklärungen prüfen. Für die weitere Auswertung sollte aber beachtet werden, dass die Zunahme der Missstände und Funktionsverluste in den neuen Programmen teilweise auf diese generelle Zunahme über die Zeit zurückzuführen ist.

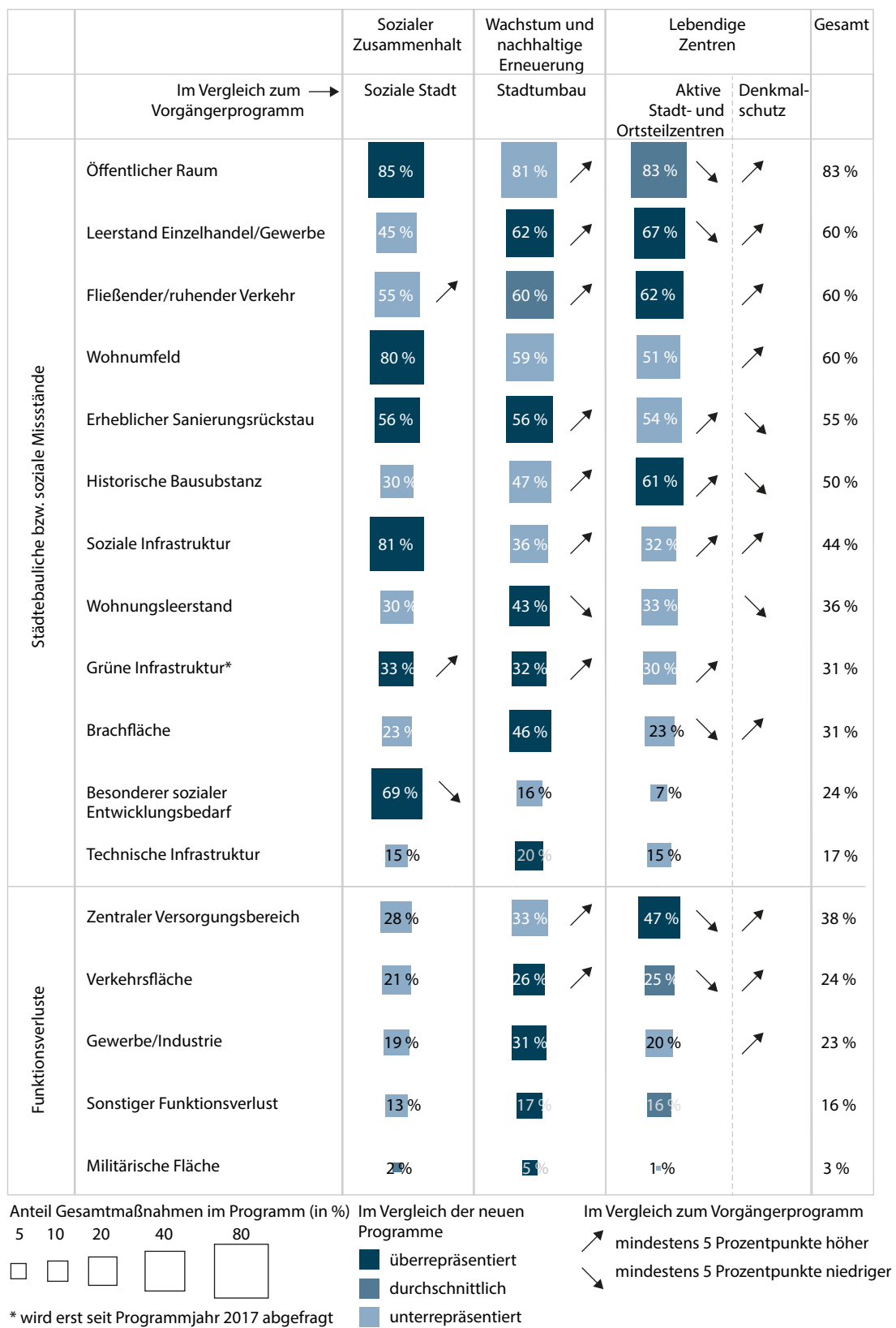
Als häufigster Missstand wird in allen Programmen der Öffentliche Raum genannt. Ähnlich sind sich die neuen Programme aber nicht nur bei diesem Thema (Spannweite 81–85 %), sondern auch beim Missstand Sanierrückstau (54–56 %). Ähnliche Funktionsverluste haben die neuen Programme bei der Militärischen Fläche (1–5 %) und der Verkehrsfläche (21–26 %). Die neuen Programme unterscheiden sich am deutlichsten voneinander bei den Missständen sozialer Entwicklungsbedarf (Spannweite 7–69 %), soziale Infrastruktur (32–81 %) und historischer Bausubstanz (30–61 %).

Im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ werden die Missstände „Soziale Infrastruktur“ (81 %), „Wohnumfeld“ (80 %) und „besonderer sozialer Entwicklungsbedarf“ (69 %) am häufigsten genannt. Auch im Vergleich der Programme stechen diese Themen als programmspezifisch für den „Sozialen Zusammenhalt“ hervor. Die Schwerpunkte bestanden auch bereits im Programm „Soziale Stadt“, sodass sich sein Programmprofil deutlich im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ abbildet. Die Pfeile in Abbildung 5 zeigen, ob zwischen den neuen und alten Programmen Veränderungen in Höhe von 5 Prozentpunkten oder mehr stattgefunden haben. Beim Programm „Sozialer Zusammenhalt“ lassen sich größere Veränderungen beim Verkehr (Zunahme um 6,6 Prozentpunkte) und beim sozialen Entwicklungsbedarf (Abnahme um 10,8 Prozentpunkte) erkennen.

Neben den Missständen im öffentlichen Raum werden im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ Leerstand in Einzelhandel/Gewerbe, Verkehr und Wohnumfeld am häufigsten genannt. In Anbetracht der Programmspezifika zeigen sich Schwerpunkte in den Bereichen „Brachflächen“ (46 %), „Wohnungsleerstand“ (43 %), „Gewerbe/Industrie“ (31 %) und „technische Infrastruktur“ (20 %). Im Vergleich zum Vorläuferprogramm „Stadtumbau“ zeigen sich bei mehreren Missständen und Funktionsverlusten Bedeutungsverschiebungen. Den größten Bedeutungsgewinn verzeichnen der Verkehr (16 Prozentpunkte), der öffentliche Raum (16 Prozentpunkte) und die historische Bausubstanz (12 Prozentpunkte). Einen Bedeutungsverlust erfährt hingegen der Wohnungsleerstand (11 Prozentpunkte). Dies könnte einerseits als Folge der Zusammenlegung beider Stadtumbauprogramme gedeutet werden, da der Wohnungsleerstand vor allem in ostdeutschen Kommunen in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren zu bedeutenden Überhängen im Wohnungsbestand führte. Andererseits könnte es als ein Verweis darauf gesehen werden, dass die Talsohle der Bevölkerungsverluste bei vielen Kommunen Ostdeutschlands durchschritten wurde, was vielerorts zu einer Entschärfung der Leerstandsproblematik führen dürfte.

Im Programm „Lebendige Zentren“ werden – nach dem öffentlichen Raum – Leerstände in Einzelhandel/Gewerbe (66,9 %), Verkehr (61,6 %) und historische Bausubstanz (61,4 %) am häufigsten genannt. Leerstand und historische Bausubstanz fallen auch im Vergleich der neuen Programme als Schwerpunkte des Programms „Lebendige Zentren“ auf. Weiterhin werden Funktionsverluste im zentralen Versorgungsbereich überdurchschnittlich häufig angegeben (47 %). In diesem Programm sind die meisten Abweichungen zu seinen Vorgängern zu beobachten, wobei es dem Vorgängerprogramm „Aktive Zentren“ im Hinblick auf Missstände und Funktionsverluste stärker ähnelt als dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“.

Abbildung 5
Problemlagen in den Fördergebieten



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Eine gewisse Einigkeit der Länder bei der Überführung der Gesamtmaßnahmen deutet auf ein gemeinsames Verständnis der Programmprofile hin. Mit der Veröffentlichung der neuen Programmstrategien im Jahr 2022 arbeiten Bund und Länder weiter an der Profilbildung für die neuen Programme. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass auch die Länder ihre Richtlinien für die Städtebauförderung weiter aktualisieren und an die neue Struktur anpassen werden. So bilden die Programme nach und nach ihre Profile aus und behalten zugleich ihre Schnittmengen bei (vgl. Kapitel „Programmprofile“).

In der Programmbegleitung der Städtebauförderung sollten einerseits die Themen aufgegriffen werden, die in den Kommunen eine hohe Relevanz haben. Auf der anderen Seite kann die Programmbegleitung auch jene Themen fokussieren, die in der Umsetzung vor Ort (noch) keine hohe Relevanz besitzen, aus der Perspektive des Bundes aber eine erhöhte Aufmerksamkeit verdienen. Dies könnte zum Beispiel die Themen „Möglichkeiten bzw. Bedeutung der CO₂-Einsparung bei der Durchführung von Städtebauförderungsmaßnahmen“ sowie „Umgang mit Preis- bzw. Kostensteigerungen in der Bauwirtschaft“ betreffen.

Die angegebene Zunahme von Missständen und Funktionsverlusten sollte in Zukunft weiter beobachtet und diskutiert werden, da aus Sicht der Wirksamkeit der Programme eine Reduktion der Problemlagen in den Fördergebieten wünschenswert bzw. zu erwarten wäre. Es sollte geklärt werden, inwieweit es sich bei den Kommunen um eine tatsächliche Zunahme der Problemlagen oder verzerrende Effekte, wie sozial erwünschtes bzw. strategisches Antwortverhalten, oder eine zunehmende Sensibilisierung für integrierte Themen der Stadtentwicklung handelt.

Stand der Programmumsetzung

Im Folgenden wird auf verschiedene Aspekte der Programmumsetzung eingegangen. Die im Text dargestellten Auswertungen beruhen auf Daten des Städtebauförderungsmonitorings im BBSR. Eine wesentliche Grundlage bilden zum einen die Förderdaten, die den veröffentlichten Bundesprogrammen entnommen wurden, und zum anderen die Begleitinformationen, die im Zuge der Programmaufstellung von den Kommunen über die Länder an den Bund übermittelt werden. Im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen die Förderhöhe und der Förderbedarf, die Förderintensität, die strukturpolitische Dimension der Städtebauförderung und die Berücksichtigung der Fördervoraussetzungen.

Datenbasis

Mit der Neustrukturierung wurde die Städtebauförderung 2020 von sechs auf drei Programmlinien reduziert. Die nachfolgenden Auswertungen beziehen sich auf die Gesamtmaßnahmen der drei neuen Programme. 88 % aller Gesamtmaßnahmen der Programme „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ sowie „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“, wurden aus der alten Programmstruktur überführt. Die Bundesfinanzhilfen der Altmaßnahmen werden in den folgenden Auswertungen mit denen der Folgemaßnahmen in der neuen Programmstruktur summiert.

Gesamtmaßnahmen, die noch über Programme der alten Struktur gefördert werden und (noch) nicht überführt wurden, werden nicht berücksichtigt

Bereitgestellte Fördermittel des Bundes und Umverteilung auf Länderebene

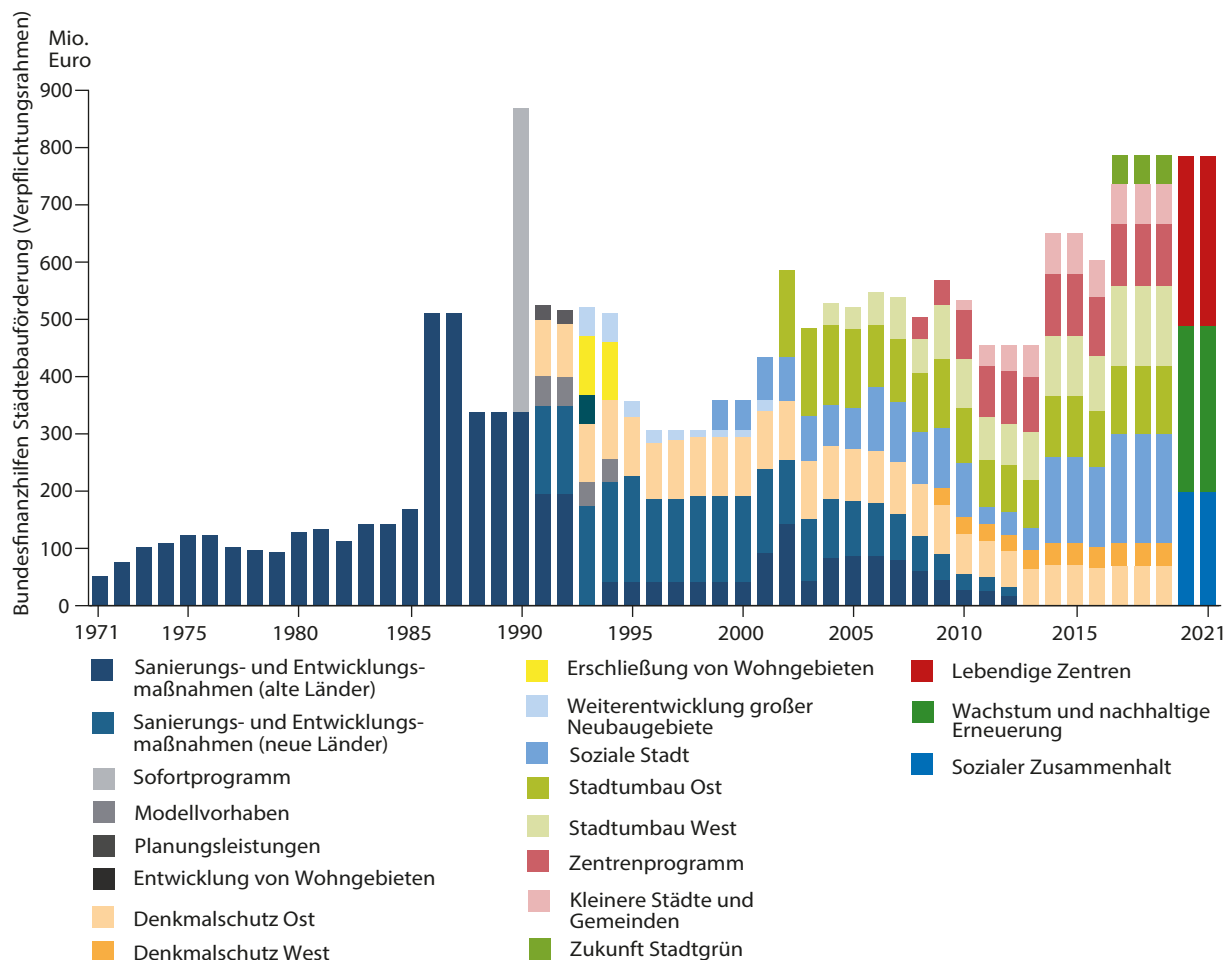
Förderhöhe und Förderbedarf

Die Höhe der für die Städtebauförderung bereitgestellten Bundesfinanzhilfen beruht auf Entscheidungen des Deutschen Bundestages. Im Bundeshaushalt werden die Bundesfinanzhilfen in ihrer Höhe und in der Aufteilung auf die Programme dargestellt. Seit dem Jahr 2017 liegt die Gesamthöhe der Bundesfinanzhilfen konstant bei jährlich 790 Mio. Euro. Abzüglich der Mittel in Höhe von bis zu 0,5 %, die der Bund für Forschung, Evaluation und Programmbegleitung in Anspruch nehmen kann, stehen damit rund 786,05 Mio. Euro für städtebauliche Gesamtmaßnahmen zur Verfügung.⁴

Wie sich Abbildung 6 entnehmen lässt, unterlagen sowohl die Gesamthöhe wie auch die Aufteilung der bereitgestellten Mittel auf die Programme in früheren Jahren deutlichen Schwankungen. Gründe hierfür sind unter anderem in der allgemeinen Haushaltslage des Bundes wie auch in politischen Prioritätensetzungen der jeweiligen Bundesregierung zu suchen. Vor diesem Hintergrund wurde bereits im Jahr 2008 eine Studie zur Höhe des städtebaulichen Investitions- und Förderbedarfs der Kommunen veröffentlicht. Der betrachtete Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2013 (vgl. BMVBS/BBR 2008). Ziel dieses Gutachtens war es, Informationen über eine verlässliche und an den tatsächlichen Bedarfslagen der Kommunen orientierte Mittelausstattung für die Städtebauförderung zu erhalten. Aufgrund der seither verstrichenen Zeit und der veränderten ökonomische

⁴ Die Bundesfinanzhilfen werden nicht im jeweiligen Haushaltsjahr in voller Höhe bereitgestellt, sondern mittels Verpflichtungsermächtigungen über fünf Jahre verteilt: Im Haushaltsjahr selbst 5 %, im 1. Folgejahr 25 %, im 2. Folgejahr 30 %, im 3. Folgejahr 25 % und schließlich im vierten Folgejahr 15 % (vgl. BHG 2021: 76).

Abbildung 6
Verpflichtungsrahmen Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung 1971 bis 2021



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Rahmenbedingungen konnte das Gutachten nicht mehr als Grundlage für die aktuelle Haushaltsplanung dienen, sodass 2018 ein neues Gutachten zum Förderbedarf mit dem Betrachtungszeitraum 2020 bis 2030 beauftragt wurde. Der auf Basis einer Länder- und Kommunalbefragung ermittelte zukünftige Förderbedarf lag für die Städtebauförderung (einschließlich des Investitionspaktes „Soziale Integration im Quartier“) allein für den Bund mit ca. 1,025 Mrd. Euro jährlich über dem aktuellen Niveau der für beide Programme bereitgestellten Bundesmittel. Da die Erhebungsphase des Gutachtens im Wesentlichen vor der Corona-Pandemie abgeschlossen wurde, konnten Effekte aufgrund dieser veränderten Randbedingungen ebenso wenig berücksichtigt werden wie die Auswirkungen der steigenden Baupreise.

Umschichtungen der Fördermittel

Die VV Städtebauförderung regelt die Verteilung der zur Verfügung stehenden Bundesmittel auf die Programme. Die Programmmittel werden zudem nach einem festgelegten indikatorbasierten Schlüssel auf die Länder aufgeteilt (vgl. Art. 1 Abs. 2 und 3 VV Stbf 2020). Nach Absatz 4 der VV Städtebauförderung können die Länder in Ausnahmefällen bis zum Ende des Programmjahres entscheiden, einen Teil der für ein bestimmtes Programm vorgesehenen Mittel für ein anderes Programm einzusetzen. Bis zu einer Höhe von 30 % des abgebenden Programms gilt die Einwilligung des Bundes automatisch als erteilt. Für höhere Anteile bedarf es der Einwilligung des zuständigen Bundesministeriums. Bundesmittel, die durch ein Land nicht eingesetzt werden,

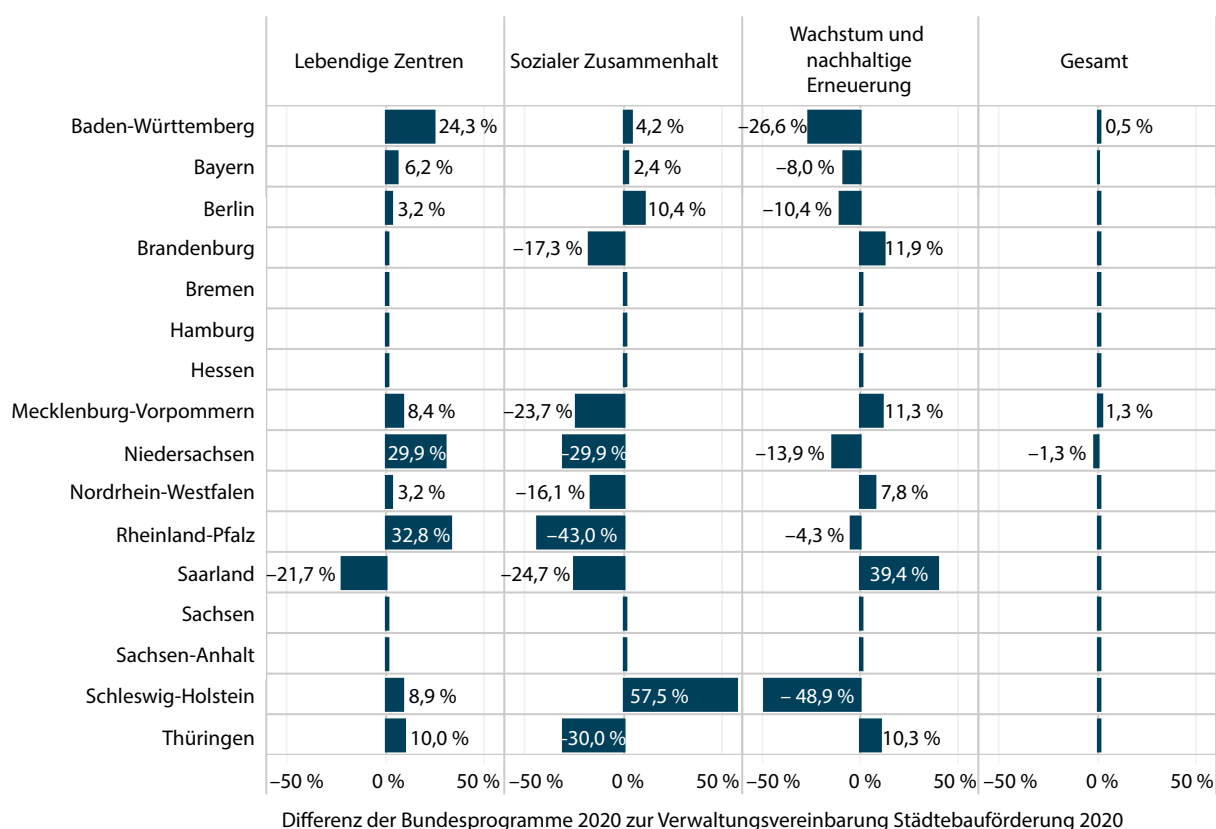
können durch den Bund auf andere Länder verteilt werden (vgl. Art. 13 Abs. 2 VV Stbf 2020). Die Länder verfügen somit über einen Spielraum, die vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen an die eigene Bedarfssituation anzupassen.

Von der Möglichkeit, Finanzmittel im eigenen Land umzuschichten, machten elf Länder Gebrauch. In zwei Fällen wurden dabei mehr als 30 % eines Programmvolumens in andere Programme umgeschichtet (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz). In Niedersachsen und Thüringen wurde im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ die bis zu einer Höhe von 30 % seitens des Bundes automatisch bewilligte Umschichtung voll ausgeschöpft (s. Abbildung 7).

Die anteilig größten Umschichtungen wurden in Schleswig-Holstein vorgenommen. Fast die Hälfte der für das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ vorgesehenen Mittel (49 %) wurden auf die anderen beiden Programme verteilt. Dabei entfielen über 80 % dieser Mittel auf das Programm „Sozialer Zusammenhalt“, welches dadurch einen Bedeutungsgewinn erfuhr. Im Saarland dagegen wurden die Bundesmittel des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ um 39 % aus Mitteln der anderen Programme erhöht.

Auch der Fall, auf zur Verfügung gestellte Bundesfinanzhilfen zu verzichten, kommt in der Praxis vor. So verzichtete das Bundesland Niedersachsen im Programmjahr 2020 auf 1,3 % der ihm zustehenden Bundesmittel (insgesamt 820.000 €). Diese wurden zu gleichen Teilen an die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg verteilt.

Abbildung 7
Umschichtung von Bundesfinanzhilfen in den Bundesprogrammen im Vergleich zur Verwaltungsvereinbarung



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Der Bund kann demnach mit der Aufteilung der Finanzhilfen auf die einzelnen Städtebauförderungsprogramme Investitionen auf kommunaler Ebene in eine gewisse Richtung lenken und Schwerpunkte setzen. Die Länder können hingegen eigene Akzentuierungen vornehmen, indem sie mittels einer Umschichtung zwischen den einzelnen Programmen Anpassungen an ihre Bedarfe vornehmen. Einige Länder nutzten diese Option im Jahr 2020 nicht oder nur in geringem Maße, während andere Länder die in der VV Städtebauförderung vorgegebene Finanzverteilung in erheblichem Umfang auf die Programme umverteilten. Inwieweit dies eine Folge der Anpassung an die neue Programmstruktur ist, lässt sich zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilen. Erst in den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob es sich hierbei um eine vom jeweiligen Land systematisch verfolgte Strategie handelt oder ob sich hier Sondereffekte zeigen, die mit der Überführung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen in die neue Programmstruktur zusammenhängen.

Förderintensität

Um die Bedeutung der jährlich durch den Bund bereitgestellten 790 Mio. Euro für die Städtebauförderung nachzuvollziehen, hilft es, sich dieser Frage über eine einfache Umrechnung auf einen Pro-Kopf-Betrag anzunähern. Auf die Bevölkerung Deutschlands bezogen ergibt sich daraus ein Vergleichswert von 9,75 € pro Kopf und Jahr. Dies ist jedoch nur als theoretischer Wert zu betrachten, denn weder leben alle Einwohnerinnen und Einwohner Deutschlands in einem Städtebaufördergebiet und profitieren somit mehr oder weniger direkt von den städtebaulichen Gesamtmaßnahmen noch lassen sich die geförderten Gesamtmaßnahmen in einem so kurzen Zeitraum wie einem Jahr umsetzen. Die Gebiete werden im Normalfall mehrere Jahre lang gefördert. Hinzu kommen die Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung, die sich unter anderem in einer deutlich überproportionalen Förderintensität der ostdeutschen Länder niedergeschlagen haben. Bedingt durch den Mehrbedarf der ostdeutschen Bundesländer bestand bis zum Jahr 2019 eine im Solidarpakt II festgelegte überproportionale Mittelausstattung dieser Länder, was sich in einer entsprechend höheren Pro-Kopf-Förderung niederschlug. Nach dem Auslaufen des Solidarpakts II⁵ verständigten sich Bund und Länder darauf, die Besserstellung der ostdeutschen Länder in den kommenden Jahren sukzessive auslaufen zu lassen. Daraus folgt, dass die Pro-Kopf-Förderung zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern zwar nach wie vor unterschiedlich hoch ist, sich die Differenz jedoch langsam verringert. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Stadtsanierung bzw. -erneuerung in den ostdeutschen Kommunen seit der Wiedervereinigung mit einem erheblichen Aufwand vorangetrieben werden konnte (vgl. BBSR 2021).

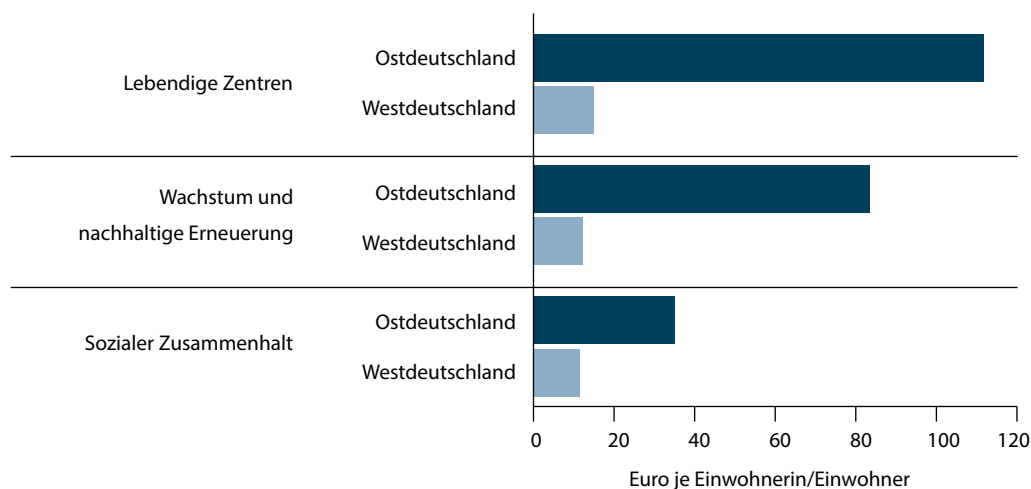
Die folgenden Auswertungen betrachten die kumulierten Bundesfinanzhilfen der im Programmjahr 2020 laufenden städtebaulichen Gesamtmaßnahmen. Um ein realistisches Abbild des gesamten Fördervolumens für diese städtebaulichen Gesamtmaßnahmen seitens des Bundes zu erzeugen, werden auch Bundesfinanzhilfen aus den überführten Gesamtmaßnahmen der Altprogramme einbezogen (vgl. Kapitel „Übergang zur neuen Programmstruktur“), wodurch die Pro-Kopf-Förderung im Jahr 2020 bei 76 € je Einwohnerin und Einwohner liegt. Im Vergleich der drei Programme hat das maßnahmenstärkste Programm „Lebendige Zentren“ mit 34 € die höchste Pro-Kopf-Förderung, gefolgt vom Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ mit 26 € und dem Programm „Sozialer Zusammenhalt“ mit 16 € je Einwohnerin und Einwohner.

Ost- und Westdeutschland

Zwischen der Förderung Ost- und Westdeutschlands bestehen aus den oben dargestellten Gründen deutliche Unterschiede. So entfallen im Ost-West-Vergleich auf jede Einwohnerin bzw. jeden Einwohner in Ostdeutschland 230 €, im Westen dagegen lediglich 39 €. Die größte Differenz zwischen Ost und West liegt dabei im Programm „Lebendige Zentren“.

⁵ Bund und ostdeutsche Länder verständigten sich 2006 im Rahmen des Solidarpaktes II (2005–2019) einvernehmlich auf die Verwendung der Mittel (51 Mrd. Euro) von Korb II und legten Politikfelder fest, zu denen auch der Wohnungs- und Städtebau zählt. Hieraus resultiert eine degressiv angelegte überproportionale Förderung der ostdeutschen Länder im Rahmen der Städtebauförderung.

Abbildung 8
Förderung je Einwohnerin und Einwohner in Ost- und Westdeutschland



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

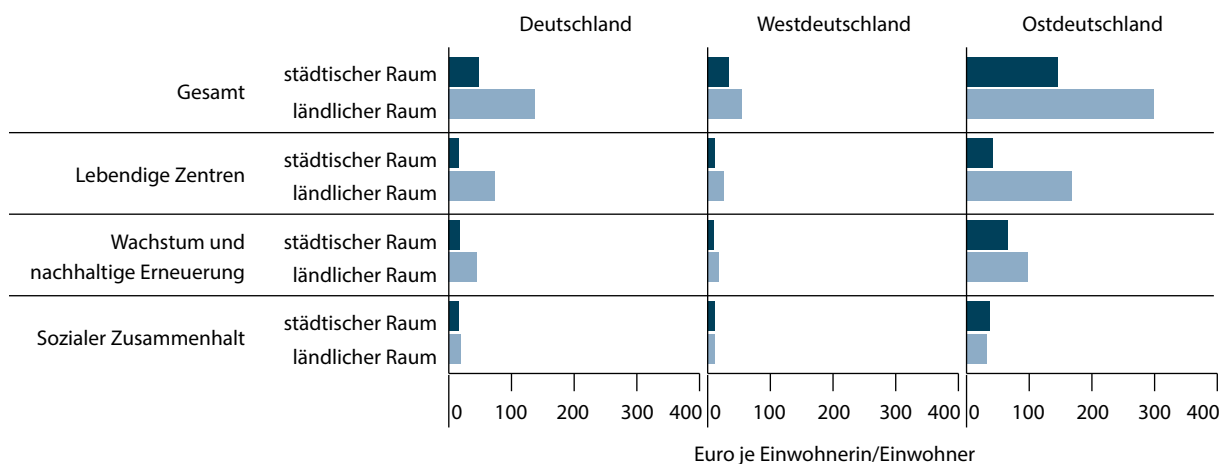
Die deutliche Diskrepanz der Förderintensität zwischen Ost- und Westdeutschland wird durch die kumulative Betrachtung der bereitgestellten Bundesfinanzhilfen besonders betont, da sich hierin die über zwei Dekaden erfolgte Besserstellung der ostdeutschen Kommunen niederschlägt. Zu Buche schlagen hier zum einen die aus der alten Programmstruktur überführten Gesamtmaßnahmen und die damit verbundenen Fördermittel. Im Jahr 2020 lag der Fördermittanteil in Ostdeutschland zwar nur bei 36 %, die überführten Gesamtmaßnahmen vereinen dagegen im Osten rund 62 % der Fördermittel, die bis 2019 flossen. Diese historisch bedingte überproportionale Förderung in den ostdeutschen Ländern wird sich aufgrund des zugunsten der westdeutschen Länder veränderten Verteilungsschlüssels zukünftig langsam abbauen. Zum anderen trägt eine unterschiedliche Bevölkerungsdichte zu dieser deutlichen Differenz bei, da sich die eingesetzten Bundesfinanzhilfen in den ostdeutschen Ländern auf weniger Köpfe verteilen.

Städtischer und ländlicher Raum

Der Begriff Städtebauförderung erweckt leicht den Eindruck, als würden von dieser Förderung in erster Linie Städte, insbesondere Großstädte, profitieren. Die Länder bewilligen jedoch die von den Kommunen eingehenden Förderanträge nach eigenen Auswahlkriterien und können dabei neben rein fachlichen auch strukturpolitische Maßstäbe zugrunde legen, was sich in der regionalen Verteilung der Fördermittel niederschlägt.

Mit Blick auf die Pro-Kopf-Förderung entlang der Differenzierungsachse zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum fällt auf, dass der ländliche Raum mit einer Pro-Kopf-Förderung von 137 € deutlich stärker gefördert wird als der städtische Raum (48 €). Dies gilt sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland. Die deutlichste Differenz zwischen städtischem und ländlichem Raum weist das Programm „Lebendige Zentren“ auf (15 zu 74 €). Da 58 % der Gesamtmaßnahmen dieses Programms im ländlichen Raum liegen, ist dies ein Anzeichen dafür, dass die Länder insbesondere kleinere und mittlere Kommunen beim Erhalt funktionierender Zentren und Ortskerne unterstützen wollen, um ihre Funktion bei der Daseinsvorsorge der ansässigen Bevölkerung zu gewährleisten. Deutlich weniger ausgeprägt ist die Differenz zwischen städtischem und ländlichem Raum beim Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (18 zu 45 €). Die geringste Differenz weist das Programm „Sozialer Zusammenhalt“ auf (15 zu 19 €). Hieraus lässt sich eine strukturpolitische Komponente der Fördermittelverteilung ablesen. Vor dem Hintergrund der Programmziele spricht einiges für eine stärkere Berücksichtigung größerer Kommunen. Die Aufgabe die Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen, die auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der dort lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind, stellt sich in diesen Kommunen stärker dar.

Abbildung 9
Förderung je Einwohnerin und Einwohner nach städtischem/ländlichem Raum

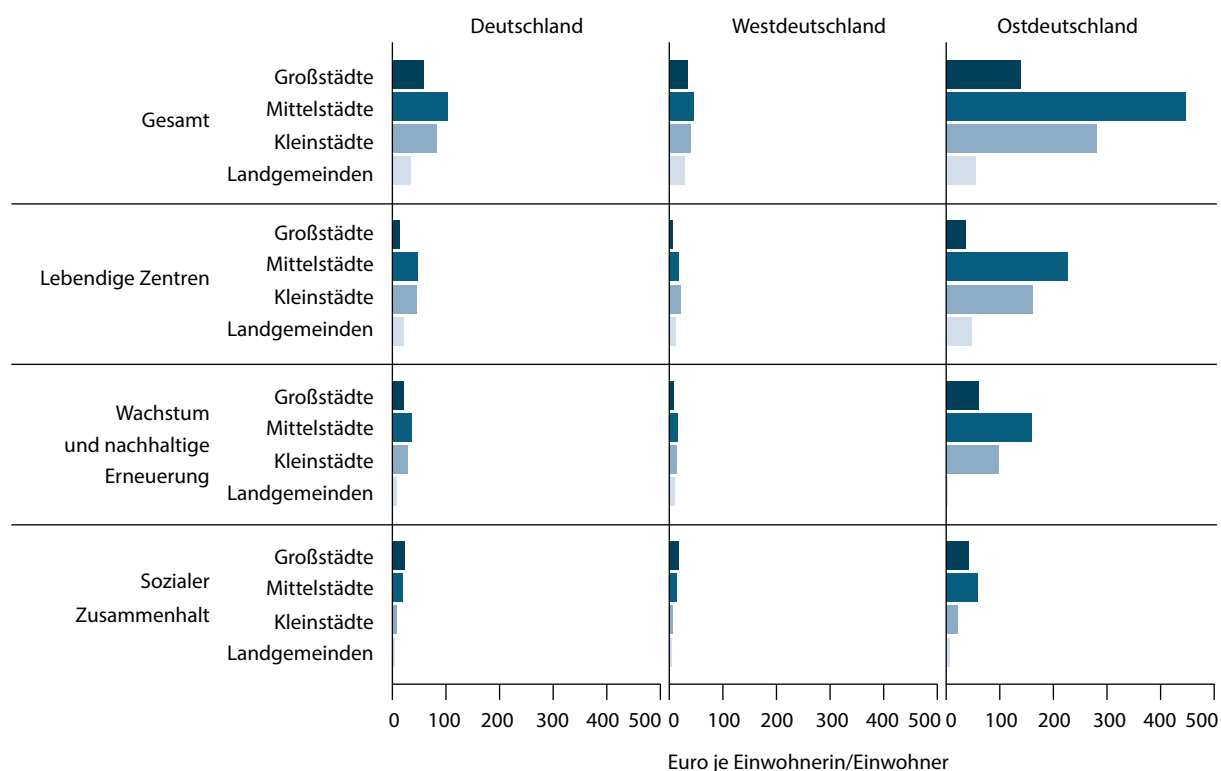


Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Stadt- und Gemeindetypen

Bezüglich der Frage nach der Fördermittelintensität des Stadttyps zeigt sich, dass Mittelstädte mit einer Pro-Kopf-Förderung von 103 € am stärksten von der Städtebauförderung profitieren, gefolgt von Kleinstädten mit 83 €, Großstädten mit 59 € und Landgemeinden mit 35 €.

Abbildung 10
Förderung je Einwohnerin und Einwohner nach Stadt-/Gemeindetype



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Im Programm „Lebendige Zentren“ liegt die Förderung je Einwohnerin und Einwohner in Mittel- und Kleinstädten fast gleich hoch (48 bzw. 46 €). In Großstädten (14 €) und Landgemeinden (22 €) ist sie deutlich geringer. Im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ ist die Pro-Kopf-Förderung in Mittelstädten am höchsten (36 €), auch hier wieder gefolgt von Kleinstädten (28 €). Das Schlusslicht bilden die Landgemeinden mit rund 9 € je Einwohnerin und Einwohner. Im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ folgt die Pro-Kopf-Förderung der Stadtgröße. Großstädte erzielen mit 24 € je Einwohnerin und Einwohner die höchste Förderung, gefolgt von Mittelstädten (20 €), Kleinstädten (8 €) und Landgemeinden (5 €).

Sowohl der ländlichen Raum als auch Mittel- und Kleinstädte profitieren in einem erheblichen Maß von Städtebauförderungsmitteln, wenn die Fördersumme pro Kopf betrachtet wird. Die dargestellten Zahlen der Pro-Kopf-Förderung – dies gilt es zu bedenken – beziehen sich allein auf die vom Bund bereitgestellten Fördermittel. Dem Bund bzw. dem BBSR liegen keine Angaben zur Höhe der Kofinanzierung durch die Länder und kommunalen Eigenanteile vor. Da es sich bei der Städtebauförderung im Regelfall um eine Drittförderung handelt, lassen sich die oben angeführten Werte mit dem Faktor drei multiplizieren, um eine grobe Größenordnung zu den tatsächlich eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu erhalten.

Strukturpolitische Dimension der Städtebauförderung

Die VV Städtebauförderung sieht vor, die Mittel der Städtebauförderung insbesondere auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten auszurichten (vgl. Art. 2 VV Stbf 2020). Inwieweit diesem Anspruch bei der tatsächlichen Auswahl der geförderten Kommunen nachgekommen wird, soll anhand zweier Strukturindikatoren untersucht werden. Dazu werden die Förderdaten aus dem Städtebauförderungsmonitoring des BBSR mit Daten aus der Laufenden Raumb Beobachtung verknüpft. Zum einen wird die gemeindliche Steuerkraft (in Euro je Einwohnerin und Einwohner) betrachtet. Sie verweist auf die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Bei Kommunen mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft ist von einer strukturellen Schwäche auszugehen. Dies kann auch die Möglichkeiten einschränken, an öffentlichen Förderprogrammen teilzunehmen, wenn die Kommune infolge der strukturellen Schwäche nicht ausreichend Personal für die Akquise und das Management von Fördermitteln einsetzen kann. Zum anderen wird der Anteil der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten langzeitarbeitslosen Personen als Indikator für eine strukturelle ökonomische Schwäche gewählt, da ein hoher Anteil Langzeitarbeitsloser dafür spricht, dass die lokale und wahrscheinlich auch regionale wirtschaftliche Basis unter Defiziten leidet, die sich in der sozialen Lage der privaten Haushalte der jeweiligen Gemeinde wie auch auf kommunaler Ebene widerspiegelt.⁶

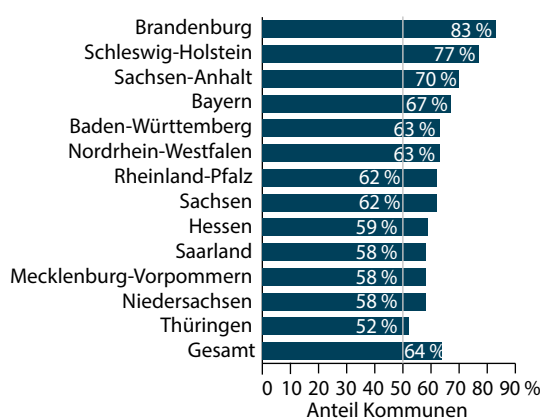
In die Auswertung gehen nur Verbandsgemeinden mit Einwohnerzahlen über 3.500 Personen ein. Kleinere Kommunen werden in der Analyse nicht berücksichtigt, um die Städtebauförderungskulisse angemessener abzubilden. Sie profitieren in der Regel von anderen Förderprogrammen, auch wenn sie zunehmend an der Städtebauförderung partizipieren (siehe Kap. 3). Auch die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg werden nicht in die Analyse einbezogen, da anders als in den Flächenländern in diesen Fällen keine differenzierte regionale Verteilung auf Gemeindeebene erfolgen kann. Bei den Auswertungen wird eine bundeslandspezifische Perspektive gewählt, da die Auswahl der geförderten Kommunen durch das jeweilige Bundesland erfolgt.

⁶ Die aktuellsten, verfügbaren Kontextdaten beziehen sich auf das Jahr 2019. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich größere Veränderungen der Gemeindemerkmale nur in mittel- bis längerfristigen Prozessen ergeben und kurzfristige, stärkere Fluktuationen eher eine Ausnahme darstellen.

Gemeindliche Steuerkraft

Ganz im Sinne des Artikels 2 der VV Städtebauförderung berücksichtigen die Bundesländer bei der Förderung mehrheitlich Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft. Bei allen Bundesländern liegt der Anteil der Gemeinden, deren Steuerkraft unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegt bei über 50 % (s. Abbildung 11). Bezogen auf alle betrachteten Flächenländer liegt der Anteil der geförderten Kommunen, die eine Steuerkraft unterhalb des Landesdurchschnitts haben, bei 64 %. Die höchsten Anteile von geförderten finanzschwachen Kommunen finden sich in Brandenburg, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt. Am Ende der Rangfolge steht Thüringen, mit einem Anteil der Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft von 52 %.

Abbildung 11
Anteil Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Mit einem strengerem Vergleichsmaßstab und dem Median als Bezugsgröße für die gemeindliche Steuerkraft verschiebt sich das Bild. Bei drei Ländern (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Rheinland-Pfalz) liegt der Anteil der geförderten Gemeinden mit einer Steuerkraft unterhalb des Medians über 50 €, bei weiteren fünf Ländern (Sachsen, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen) liegt der Anteil knapp unter der 50-Prozent-Marke. Bei den übrigen fünf Ländern ist der Abstand zur 50-Prozent-Marke deutlicher ausgeprägt.

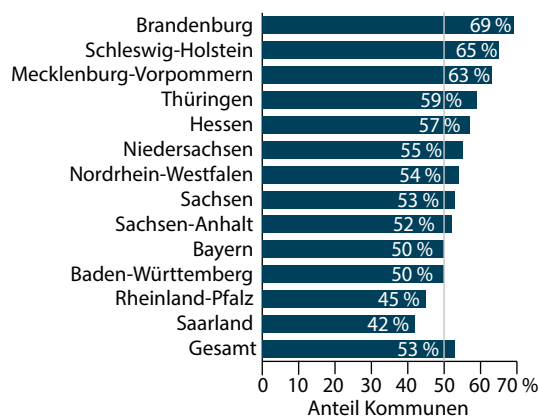
Median und Mittelwert

Der Median ist der Wert, der eine Verteilung von Einzelwerten in der Mitte teilt, das heißt mindestens 50 % der Daten sind kleiner oder gleich dem Median und mindestens 50 % der Daten sind größer oder gleich dem Median. Im Unterschied zum Durchschnitt (arithmetisches Mittel) reagiert der Median weniger empfindlich auf Extremwerte. Gerade bei Verteilungen mit starken Spannweiten zwischen dem Minimum und dem Maximum der Verteilung (bspw. Einkommen) ist in der Regel ein deutlicher Unterschied zwischen dem Durchschnitt und dem Median festzustellen. Mithin ist der Median kleiner als der Durchschnittswert.

Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht nur eine Folge regionaler Strukturschwäche. Auch individuelle Merkmale langzeitarbeitsloser Personen spielen eine Rolle, da es sich hierbei häufig um Menschen handelt, deren Integration in den Arbeitsmarkt beispielsweise durch eine geringe berufliche Qualifikation oder gesundheitliche Beeinträchtigungen erschwert ist. Gleichwohl finden sich in ostdeutschen und ehemals industriell geprägten Regionen wie dem Ruhrgebiet besonders hohe Anteile an langzeitarbeitslosen Menschen.

Abbildung 12
Anteil Kommunen mit überdurchschnittlicher Langzeitarbeitslosenquote



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

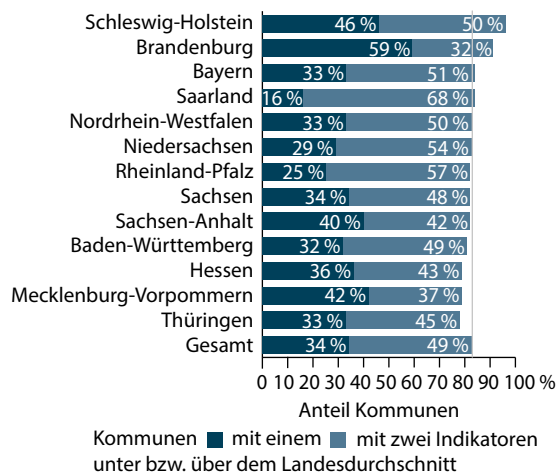
In den meisten Bundesländern werden überwiegend Gemeinden gefördert, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an langzeitarbeitslosen Personen im jeweiligen Land aufweisen. Insgesamt liegt der Anteil der geförderten Kommunen mit überdurchschnittlicher Langzeitarbeitslosigkeit bei 53 %. In Brandenburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern liegt die Langzeitarbeitslosigkeit in mehr als 60 % der geförderten Gemeinden über dem jeweiligen Landesdurchschnitt. In weiteren acht Ländern beträgt der Anteil mindestens 50 %. Nur in Rheinland-Pfalz und im Saarland werden mehr Kommunen mit einem unterdurchschnittlichen Anteil langzeitarbeitsloser Menschen gefördert (s. Abbildung 12).

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass die meisten Länder eine strukturpolitisch motivierte Auswahl von Gemeinden in die Städtebauförderungsprogramme vornehmen. In allen Ländern liegt der Anteil der Kommunen, bei denen ein oder beide Indikatoren Strukturschwäche anzeigen, über 50 %. Daraus lässt sich ableiten, dass die Länder bei der Auswahl der geförderten Kommunen insgesamt eine strukturpolitische Strategie verfolgen.

Es werden aber auch Unterschiede zwischen den Ländern deutlich. In 83 % der geförderten Gemeinden liegt die gemeindliche Steuerkraft unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt und/oder der Anteil langzeitarbeitsloser Menschen über dem Landesdurchschnitt. In sechs Ländern liegt dieser Anteil höher, in Schleswig-Holstein und Brandenburg sogar über 90 %. In den Ländern Thüringen, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern finden sich die niedrigsten Anteile in der Addition beider Indikatoren. Auf welche Ursachen diese weniger starke Berücksichtigung strukturschwacher Gemeinden zurückzuführen ist, lässt sich auf Grundlage der auf Bundesebene vorliegenden Informationen nicht näher spezifizieren. Gleichzeitig zeigt Abbildung 13, wie hoch der Anteil geförderter Kommunen ist, für die anhand einer der beiden Indikatoren eine Strukturschwäche unterstellt werden kann. Brandenburg erreicht hier einen Höchstwert mit 59 %. Aber

auch in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt finden sich vergleichsweise hohe Anteile geförderter Gemeinden mit nur einem Strukturschwächeindikator.

Abbildung 13
Kommunen mit strukturellen Schwierigkeiten



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Fördervoraussetzungen

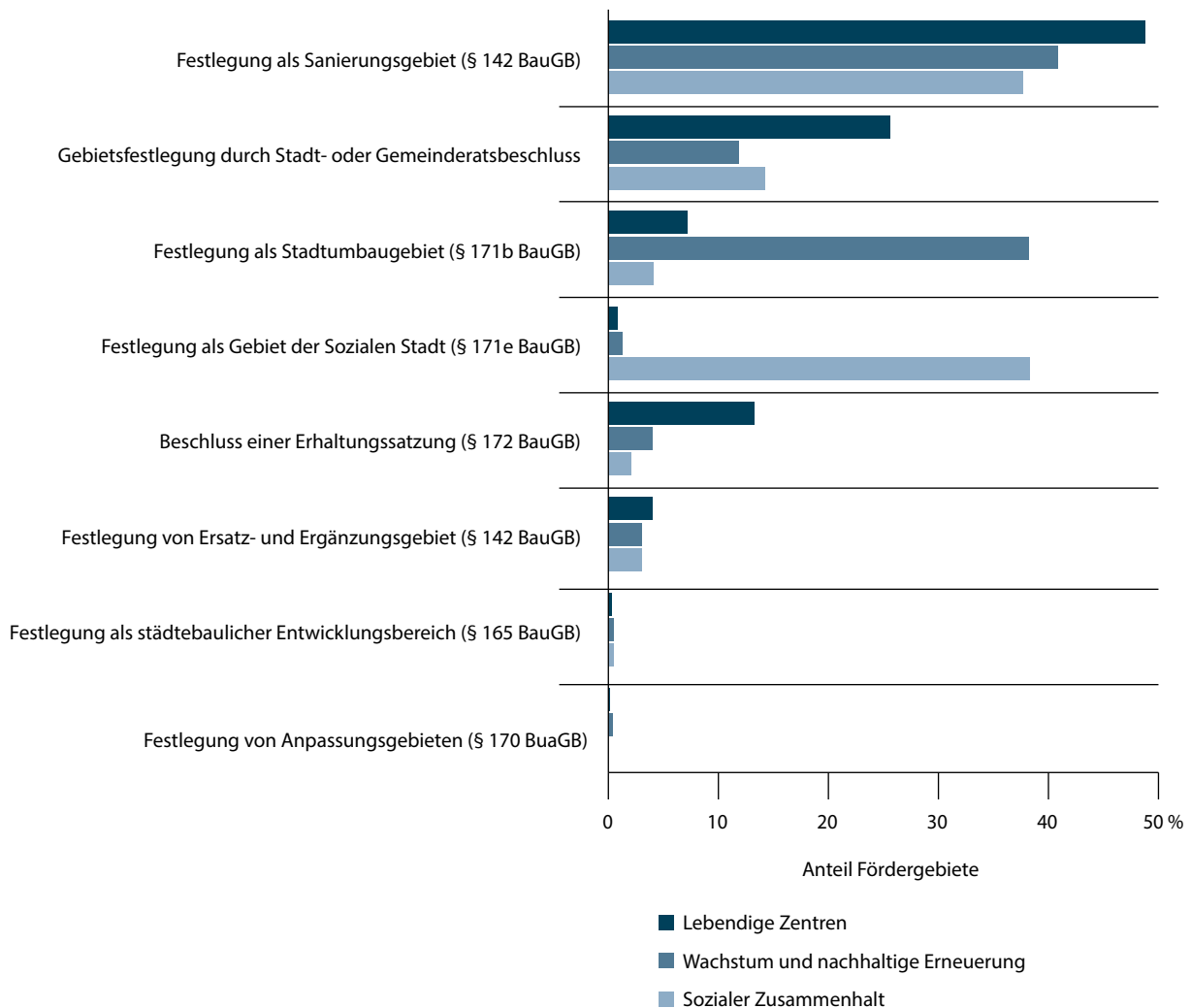
Bei der Städtebauförderung stehen langfristig angelegte, komplexe städtebauliche Gesamtmaßnahmen im Vordergrund. Ihre Durchführung ist über alle Phasen, das heißt von der Konzeption bis zum Abschluss, hinweg eine anspruchsvolle Aufgabe für die Kommunalverwaltung. Je nach Anlage der Gesamtmaßnahme stellen sich vielfältige Anforderungen in rechtlicher Hinsicht wie auch bei der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. In der VV Städtebauförderung werden die Voraussetzungen für die Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen konkretisiert (vgl. VV Stbf 2020, Artikel 3). Dazu zählen hauptsächlich die räumliche Abgrenzung des Fördergebiets und die Erstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts, in dem Ziele und Maßnahmen des Fördergebiets dargestellt werden. Weitere Anforderungen betreffen die umfassende Beteiligung der Bürgerschaft bei der Konzepterstellung oder die angemessene Berücksichtigung von Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel.

Räumliche Festlegung der Fördergebiete

Die räumliche Festlegung von Fördergebieten kann auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen erfolgen. Neben der Festlegung als „Sanierungsgebiet“ (gem. § 142 BauGB), kann diese zum Beispiel auch als „Stadtumbaugebiet“ (gem. § 171b BauGB) oder als „Gebiet der Sozialen Stadt“ (gem. § 171 BauGB) erfolgen.

Für 91 % der Fördergebiete wurden Gebietsfestlegungen getroffen, für weitere 7 % der Fördergebiete sind erforderliche Beschlüsse in Vorbereitung. Für 1 % der Fördergebiete wurden vorbereitende Untersuchungen gemäß § 141 bzw. § 165 BauGB durch Beschluss eingeleitet. Für die restlichen Gebiete liegen noch keine Informationen vor. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass die erforderlichen Verfahren zur konkreten Abgrenzung des Fördergebiets noch nicht abgeschlossen sind und deshalb die Angaben nicht vorliegen.

Abbildung 14
Räumliche Festlegung der Fördergebiete nach Rechtsgrundlagen



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Die meisten Fördergebiete sind Sanierungsgebiete (44 %). An zweithäufigster Stelle erfolgte die Festlegung durch Stadt- oder Gemeinderatsbeschluss. Laut VV Städtebauförderung ist dies nur für das Programm „Lebendige Zentren“ explizit vorgesehen, das mit rund 26 % hier auch den größten Anteil hat. Für die beiden anderen Programme muss die Gebietsabgrenzung grundsätzlich nach BauGB erfolgen.

Festlegungen als Stadtumbaugebiet gemäß § 171b BauGB erfolgen hauptsächlich im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ als Stadtumbau-Nachfolgeprogramm (38 %). Als Nachfolgeprogramm erfolgt ein Großteil der Festlegungen im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ nach § 171e BauGB als Gebiet der „Sozialen Stadt“. Erhaltungssatzungen spielen mit einem Anteil von 8 % eher eine untergeordnete Rolle. Überdurchschnittlich häufig finden sie Anwendung im Programm „Lebendige Zentren“ (13 %).

Rechtliche Gebietsfestlegung

Legt sich eine Kommune darauf fest, das Sanierungsrecht (§§ 136 ff. BauGB) anzuwenden, dann ergeben sich daraus teils weitreichende rechtliche Folgen für Eigentümerinnen und Eigentümer, Pächterinnen und Pächter sowie Mieterinnen und Mieter im Fördergebiet. Insofern ist die Durchführung einer Städtebauförderungsmaßnahme nach dem Sanierungsrecht anspruchsvoller als andere Verfahren (vgl. BMI 2020: 57).

Die Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ist in vielen Kommunalverwaltungen geübte Praxis, da das besondere Städtebaurecht den Kommunen Instrumente an die Hand gibt, die über das allgemeine Städtebaurecht deutlich hinausgehen. In schwierigen Fällen bedarf es gerade dieser Instrumente, um die Sanierungsziele erreichen zu können. Andererseits ergeben sich aufgrund dieser weitgehenden Eingriffsrechte rechtliche Folgen bzw. Risiken für die Kommune, die nur bewältigt werden können, wenn in der Kommunalverwaltung die rechtlichen Kenntnisse und geschultes Personal vorhanden sind. Sanierungsträger und weitere Beauftragte können – gerade kleineren – Kommunalverwaltungen zur Seite stehen, um diese anspruchsvolle Aufgabe zu bewältigen.

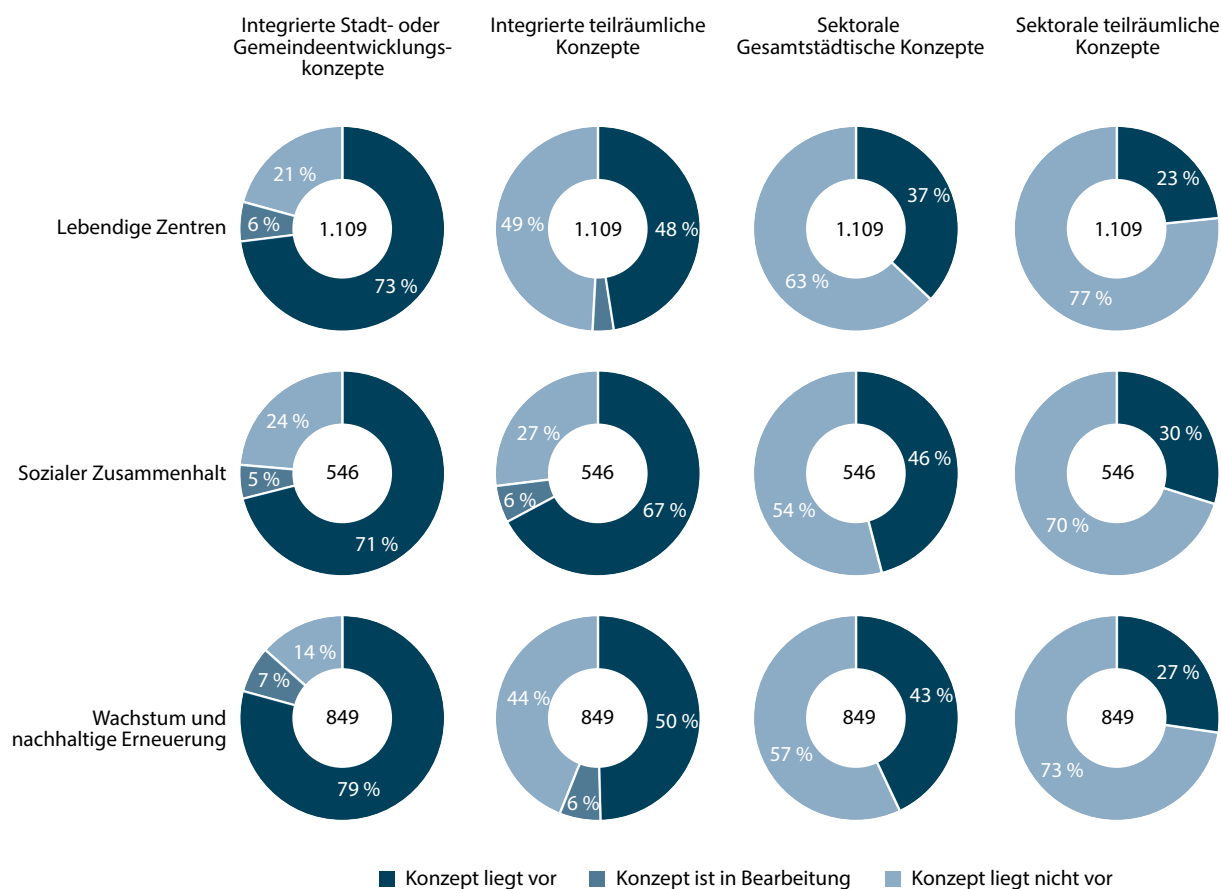
Städtebauliche Entwicklungskonzepte

In den Begleitinformationen wird gefragt, welche städtebaulich relevanten Entwicklungskonzepte für das Fördergebiet vorliegen. Die Einbettung der Städtebauförderungsmaßnahme in teilräumliche bzw. gesamtstädtische Entwicklungskonzepte dient vor allem dem Ziel, die langfristig anvisierten (Neben-)Wirkungen der städtebaulichen Gesamtmaßnahme darzustellen und in dem mehr oder weniger komplexen Funktionsgeflecht Zielkonflikte und Wechselwirkungen zu erkennen. So sollten sich beispielweise unterschiedliche sektorale Entwicklungskonzepte in ihrer Ausrichtung ergänzen und nicht widersprechen. Mit der Anforderung, dass entsprechende Konzepte seitens der antragstellenden Kommunen vorgelegt werden müssen, erhöhen sich die Zugangsbedingungen zur Städtebauförderung. Insbesondere für kleinere Kommunen kann dies die Teilnahme an den Städtebauförderungsprogrammen erschweren. Deshalb wurde in der VV Städtebauförderung in Artikel 3 eine Klausel eingeführt, die es den Ländern gestattet, bei den Anforderungen an das Entwicklungskonzept die jeweilige Größe der Gemeinden zu berücksichtigen. Entwicklungskonzepte können zudem für mehrere Programme genutzt werden.

Die Abfrage in den Begleitinformationen unterscheidet zwischen integrierten Stadt- bzw. Gemeindeentwicklungskonzepten, integrierten teilräumlichen Konzepten, sektoralen gesamtstädtischen sowie sektoralen teilräumlichen Konzepten.

Bei der Betrachtung der Kommunen zeigt sich: Für 91 % der Fördergebiete liegt mindestens eines dieser Konzepte vor, im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ sogar in 97 % der Fälle. Zumeist liegt ein integriertes Stadt- oder Gemeindeentwicklungskonzept bereits vor (75 %), aber auch integrierte teilräumliche Konzepte bestehen in über der Hälfte der Fälle (53 %). Insbesondere im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ sind diese häufig vertreten (67 %), was als ein Verweis darauf gesehen werden kann, dass gerade in diesem Programm das Zusammenspiel unterschiedlicher Handlungsbereiche von besonderer Bedeutung ist.

Abbildung 15
Anteile der vorliegenden städtebaulich relevanten Entwicklungskonzepte



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel

Im Zuge der Weiterentwicklung der Städtebauförderung vereinbarten Bund und Ländern im Jahr 2020, Maßnahmen des Klimaschutzes oder zur Anpassung an den Klimawandel als Fördervoraussetzung in die VV Städtebauförderung aufzunehmen. Nach Artikel 3 Absatz 2 der VV Städtebauförderung 2020 müssen diese Maßnahmen in angemessenem Umfang in den Gesamtmaßnahmen umgesetzt werden: Im Zuwendungszeitraum muss mindestens eine Maßnahme umgesetzt werden.

In den Begleitinformationen wird ein Katalog von Klimaschutz-/Klimaanpassungskategorien abgefragt. Für 95 % aller Fördergebiete wird mindestens eine Kategorie angegeben; für Fördergebiete des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ sogar in 98 % der Fälle. Im Schnitt werden 3,2 Kategorien angekreuzt.

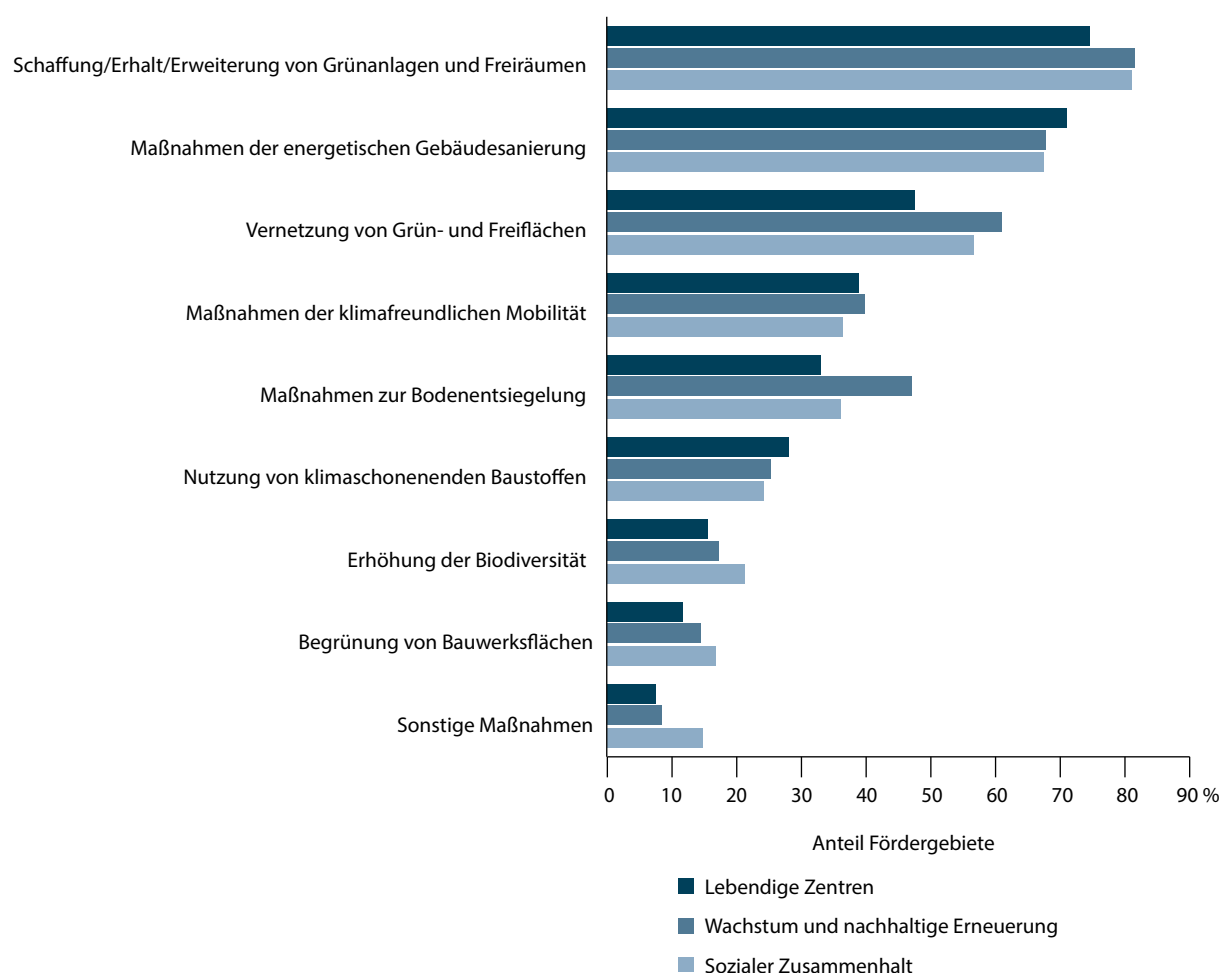
Mit insgesamt 78 % erzielen Maßnahmen zur Schaffung, Erhaltung und/oder Erweiterung von Grünanlagen und Freiräumen die häufigsten Nennungen. Dabei fallen die Nennungen im Programm „Lebendige Zentren“ mit einem Anteil von 75 % geringer aus als in den anderen Programmen (jeweils rund 81 %).

Auch Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung werden mit 69 % oft genannt. Im Programm „Lebendige Zentren“ mit 71 % etwas häufiger als in den anderen Programmen (jeweils rund 67 %).

An dritter Stelle liegt die Nennung von Maßnahmen der Vernetzung von Grün- und Freiflächen. Für alle Maßnahmen liegt der Anteil bei 54 %. Das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ erreicht hier den höchsten Wert (61 %). Auch Maßnahmen zur Bodenentsiegelung werden dort überdurchschnittlich oft genannt (47 %). Über alle drei Programme liegt der Anteil nur bei 39 %. Hierin spiegelt sich die Ausrichtung des Programms auf städtebauliche Anpassungsmaßnahmen an Schrumpfungsentwicklungen und der damit verbundenen Förderung von Rückbau leerstehender Gebäude und Infrastruktur.

Die Geschichte der Städtebauförderung reicht bis in die frühen 1970er-Jahre zurück, in eine Zeit, in der sich vielerorts noch vollkommen andere städtebauliche Herausforderungen stellten. Die heutigen Ansprüche an Klimaschutz und Klimaanpassung korrespondieren aber (zumindest in Teilbereichen) mit klassischen städtebaulichen Entwicklungsstrategien. Wohnumfeldmaßnahmen müssen beispielsweise nicht zwangsläufig auf Klimaschutz bzw. Klimaanpassung ausgerichtet sein, können aber in vielen Fällen einen Beitrag dazu leisten. Hinweise auf das Potential, dass die Städtebauförderung im Bereich des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung entfalten kann, soll unter anderem das im August 2020 gestartete Forschungsprojekt „Anstoß- und Bündelungswirkungen, Klimaschutz und regionale Reichweite der Städtebauförderung“ im Rahmen der städtebaulichen Begleitforschung liefern. In diesem Kontext soll untersucht werden, in welchem Umfang die Kommunen bisher im Rahmen der Städtebauförderung Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel durchgeführt haben, um das in diesem Bereich bestehende Erkenntnisdefizit abzubauen.

Abbildung 16
Geplante Maßnahmen zum Klimaschutz / zur Anpassung an den Klimawandel



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Zukünftige Aufgaben/Themen

Die Auswertung der Programmprofile und die Analysen zum Stand der Programmumsetzung liefern bereits erste Hinweise für die weitere Forschungsarbeit des BBSR. Dabei wird es unter anderem darum gehen, die Entwicklung der Programmprofile weiter zu beobachten und sich der Operationalisierung der Querschnittsziele anzunähern. In den nächsten zwei Jahren sollen vor allem Fragestellungen zu den vier folgenden Themen bearbeitet werden:

Integration von Befragungsdaten des SOEP in das Monitoring der Städtebauförderung

Das Monitoring der Städtebauförderung im BBSR und die bisher durchgeführten Programmevaluierungen der Städtebauförderung basieren überwiegend auf Informationen zu den einzelnen Fördergebieten. Wenig bekannt ist allerdings darüber, wie sich die Lebenssituation der in den Fördergebieten lebenden Menschen darstellt und wie sie das Gebiet bzw. ihre Nachbarschaft wahrnehmen. Deshalb hat das BBSR im Vorfeld der zweiten Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ im Jahr 2014 eine Machbarkeitsstudie an das Forschungsdatenzentrum des Sozio-oekonomischen Panels (FDZ SOEP) im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) vergeben, in der untersucht werden sollte, inwieweit diese Informationslücke mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ausgefüllt werden kann. Die Durchführung der Machbarkeitsstudie wurde dadurch ermöglicht, dass die Förderkulisse der Sozialen Stadt im BBSR weitgehend digital erfasst und in einem Geoinformationssystem strukturiert abgespeichert werden konnte. Aufgrund der Georeferenzierbarkeit des SOEP seit dem Erhebungsjahr 2000 wird damit eine Verknüpfung der Datensätze des SOEP mit der Fördergebietszugehörigkeit eines Haushalts ermöglicht.

Die Analysen des DIW zeigten auf, dass die bestehende Stichprobengröße des SOEP nur mit Einschränkungen dazu geeignet war, die sozialstrukturelle Zusammensetzung der aktuellen Fördergebiete der Sozialen Stadt zu beschreiben. Deskriptive univariate Auswertungen waren zwar möglich, weitergehende sachliche Differenzierungen ließen sich jedoch aufgrund zu geringer Fallzahlen kaum vornehmen. Die Machbarkeitsstudie zeigte aber auch das Potenzial der Integration von Befragungsdaten in das Monitoringsystem zur Städtebauförderung auf. Es konnte nachgewiesen werden, dass sich die soziale und finanzielle Situation der befragten Personen in den Gebieten der Sozialen Stadt schwieriger gestaltet als in sonstigen Großstadtgebieten. Die Befragungsdaten des SOEP bestätigen des Weiteren die in vielen Fällen schlechtere Wohnsituation der Haushalte in den Programmgebieten und die daran gekoppelte größere Unzufriedenheit mit der Wohnung. Auch andere Indikatoren ließen signifikante Unterschiede bei den Einschätzungen und Bewertungen der Bewohnerinnen und Bewohner innerhalb und außerhalb der Fördergebiete erkennen.

Aus diesem Grund gingen das BBSR und das DIW 2017 eine Kooperation ein, um die Stichprobengröße, das heißt die Zahl auswertbarer Interviews in den Fördergebieten der Sozialen Stadt zu erhöhen. Das BBSR finanzierte dazu im Befragungsjahr 2018 500 Haushaltsinterviews in den Gebieten der Sozialen Stadt und brachte zwei Fragen in den Haushaltsfragebogen ein, die in einem fünfjährigen Rhythmus erhoben werden, sodass Zeitvergleiche möglich sind.

Grundsätzlich lässt sich dieses Verfahren der Verschneidung von Fördergebietskulissen und SOEP-Daten auf alle laufenden Programme der Städtebauförderung anwenden, sofern die Fördergebiete geografisch exakt in einem Geoinformationssystem erfasst sind. Damit können Befragungsergebnisse in die Arbeit des Kompetenzzentrums einbezogen und für tiefergehende Analysen genutzt werden.

Aktualisierung und Ergänzung der Georeferenzierung

Das 2010 von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam beschlossene Evaluierungskonzept zur Städtebauförderung sieht einen Ausbau der empirischen Evaluierungsgrundlagen durch das BBSR vor. Ein wesentlicher Baustein ist der Aufbau eines vom BBSR geführten programmübergreifenden, indikatorengestützten Monitoringsystems, in das verschiedene Datenquellen eingehen. Hierzu zählen die Förderdaten der jeweiligen Programmjahre, die Begleitinformationen und die 2014 erstmals für das Berichtsjahr 2013 erhobenen Monitoringdaten. Der Ortsbezug der Fördermaßnahmen wurde bisher nur in begrenztem Umfang für das Monitoring auf Bundesebene genutzt. Insofern besteht in der Georeferenzierung der Fördergebiete durch die Erfassung der Lagepläne eine systematische Erweiterungsmöglichkeit der Grundlagen für das Monitoring und die Evaluierung der Städtebauförderungsprogramme. Dabei geht es nicht um die detaillierte Erfassung aller in den Plänen enthaltenen Informationen, sondern lediglich um die Erfassung der Außengrenze der Fördergebiete.

Art und Qualität der auf Bundesebene verfügbaren Pläne variieren bisweilen deutlich. In seltenen Fällen sind die Pläne nicht auswertbar. Zu einem überwiegenden Teil liegen die Planunterlagen als PDF- oder Bilddatei vor und müssen manuell in das GIS-System übertragen werden. Bei einer kleineren Anzahl von Fördergebieten kann auf vektorielle Geodaten in Form von sogenannten Shapefiles zurückgegriffen werden.

Dem Aufwand der lagerichtigen digitalen Fördergebietserfassung steht ein Nutzen gegenüber, der vor allem aus der Kombination mit anderen raumbezogenen Fachdaten resultiert. Beispielhaft seien hier die Verschneidung der Fördergebietskulisse der Sozialen Stadt mit den Daten des SOEP oder die Angaben zu Angebotsmietpreisen und ihrer Entwicklung in den Fördergebieten der Sozialen Stadt genannt. Mit externer Unterstützung konnten diese Erfassungsarbeiten in den Jahren 2019 und 2020 vorangetrieben werden, sodass die Datengrundlage systematisch erweitert wurde.

Mit der Umstellung der Programmstruktur im Jahr 2020 stellt sich nun die Aufgabe, die vorhandene Datengrundlage zu überprüfen und zu aktualisieren. Die aktuelle Förderkulisse umfasst über alle drei Programme mehr als 2.200 Gesamtmaßnahmen in rund 2.000 Kommunen. Zu etwa 1.500 Gesamtmaßnahmen wurden Planunterlagen durch die Kommunen zur Verfügung gestellt, wovon bisher ca. 220 städtebauliche Gesamtmaßnahmen digital erfasst wurden. Die Erfassungsquote beträgt somit zurzeit ca. 15 %. Wie bereits in den Jahren 2019/2020 soll die Förderkulisse mit externer Unterstützung erneut möglichst vollständig in einem geographischen Informationssystem erfasst werden.

Entwicklung der Programmprofile – Konsolidierung der Standardauswertungen

Die Überführung der Gesamtmaßnahmen von der alten in die neue Programmstruktur ist noch nicht abgeschlossen. 2020 wurden lediglich 42 % der noch nicht ausfinanzierten oder noch nicht abgerechneten Gesamtmaßnahmen in das Bundesprogramm überführt. Es ist damit zu rechnen, dass dieser Wert in den folgenden Jahren sukzessive steigt (vgl. Kapitel 3 dieses Berichts). Eine wachsende Anzahl von Gesamtmaßnahmen, die einem Programm zugeordnet werden, beeinflusst auf das jeweilige Programmprofil.

Die Beobachtung der weiteren Überführungen bietet daher eine gute Grundlage, die Programmprofile auf eine robustere Datenbasis zu stellen und zu validieren. Dies umfasst beispielsweise die Städte- und Gemeindetypen, die Verteilung der Förderung auf den städtischen und ländlichen Raum sowie die innerstädtische Lage der geförderten Gebiete. Neben diesen raumbezogenen Kriterien sind Unterschiede hinsichtlich der städtebaulichen Missstände und Funktionsverluste der Gebiete zwischen den drei Programmlinien von besonderem Interesse.

Querschnittsthemen der Städtebauförderung

Mit der VV Städtebauförderung 2020 wurde die Bedeutung von vier Querschnittsthemen für die Städtebauförderung stärker betont: „Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel“, „Digitalisierung“, „Denkmalschutz“ und „Interkommunale Kooperation“. Jedoch lassen sich anhand des Monitorings der Städtebauförderung bisher nur wenige Aussagen zu den Querschnittsthemen treffen. Dabei handelt es sich vor allem um quantitative Daten zu den Themen „Interkommunale Kooperation“, „Denkmalschutz“ und in Ansätzen auch zum Thema „Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels“. Bekannt sind zum Beispiel die Anzahl der interkommunalen Kooperationen und wie viele Kommunen sich mit wie vielen Fördergebieten an den Kooperationen beteiligen. Ebenso liegen Daten dazu vor, welche Art von Maßnahmen mit dem Ziel des Klimaschutzes bzw. der Anpassung an die Folgen des Klimawandels von den Kommunen geplant wurden, sowie quantitative Angaben zu sanierten oder gesicherten, denkmalgeschützten Wohn- und Gewerbegebäuden. Aussagen über Bedeutung, Ausgestaltung, Qualität und Wirkungen der Maßnahmen lassen sich anhand dieser Daten jedoch nicht treffen. Gänzlich unbeleuchtet bleibt das Thema „Digitalisierung“, wozu bisher keine Daten erhoben wurden.

Es besteht die Notwendigkeit, das Wissen über den Umgang mit den Querschnittsthemen, insbesondere vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung (Inflation, Preisentwicklung und Verfügbarkeit von Rohstoffen), auf Bundesebene zu vertiefen, um Aussagen über die Wirkungen der Maßnahmen treffen und den Kommunen Leitfäden und Arbeitshilfen zu den Themen anbieten zu können. Wichtig ist, dass dabei auch die Relevanz der Städtebauförderung für die Querschnittsthemen herausgearbeitet wird: Was kann die Städtebauförderung leisten? Was leisten andere Fachförderungen? Hierzu werden neben der Auswertung der vorhandenen Daten auch verschiedene Veranstaltungsformate (Transferwerkstätten, Expertenworkshops) sowie Textanalysen und die Auswertung von Fallstudien einen Beitrag leisten.

Welche Wirkungen die Städtebauförderungsprogramme erzielen, war Gegenstand verschiedener Zwischenevaluierungen, die ca. alle sechs bis sieben Jahre durchgeführt werden. Der große zeitliche Abstand zwischen den Evaluierungen und der erhebliche Aufwand dieses Vorgehens lenkt den Blick auf die Frage, wie sich eine begleitende Evaluationsstrategie auf Basis der vorhandenen und etablierten Instrumente zur Wirkungseinschätzung entwickeln lässt. So könnte der Fokus auf Teilaspekte der Programmumsetzung gelegt werden und einzelne Instrumente mit geeigneten quantitativen Verfahren oder qualitativen Ansätzen analysiert werden. Eine laufende programmbegleitende Evaluierung hätte zudem den Vorteil, einen stetigen Verbesserungsprozess bei der Programmumsetzung zu etablieren. Vor diesem Hintergrund sollte eine Evaluierungsstrategie in Verbindung mit einem Umsetzungsplan entwickelt werden, der den Evaluierungsprozess strukturiert und Aufgabenzuweisungen enthält.

Literaturverzeichnis

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestags, 2019: Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung. Ausschussdrucksache 19(24)139. Berlin.

BHG 2021: Bundeshaushaltsgesetz.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020–2030. BBSR-Online-Publikation 21/2021. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017: Monitoring der Städtebauförderung im BBSR. Aufgabenschwerpunkte, städtebauliche Kontexte und Programmprofile in der Städtebauförderung. BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2017. Bonn.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2020: Städtebauförderung 2020. Informationen zu den Förderprogrammen. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2008: Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland. Forschungen 132. Bonn.

CDU; CSU; SPD, 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestags. Berlin.

DST – Deutscher Städtetag, 2021: Die Bedeutung der Städtebauförderung für die Städte und Kommunen in Deutschland. Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2021: 59–62.

DST – Deutscher Städtetag; DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2019: Weiterentwicklung der Städtebauförderung. Positionen des Deutschen Städtetages und des. Zugriff: <https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/weiterentwicklung-staedtebauforderung-2019> [abgerufen am 22.09.2022].

Die Stadtentwickler.Bundesverband, 2019: Weiterentwicklung der Städtebauförderung 2020. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestags am 13.11.2019.

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2021: Städtebauförderung: einzigartiges Zukunftsmodell für Städte und Gemeinden. Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2021: 63–66.

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, 2021: Die Sicht der Wohnungswirtschaft auf 50 Jahre Städtebauförderung. Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2021: 79–82.

Städte- und Gemeindebund NRW, 2017: Kommunale Forderungen zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung. Positionspapier. Düsseldorf.

VV Stbf 2021: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung.

VV Stbf 2020: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung.

Anhang

A – Datentabellen

Tabelle 3
Städtebauförderung 2020 - Datentabelle zu Abbildung 1

	Gesamtmaßnahmen Gesamt	Gesamtmaßnahmen der Regelförderung		Gesamtmaßnahmen mit interkommunaler Kooperation	
	absolut	absolut	in %	absolut	in %
Gesamt					
Anzahl Gesamtmaßnahmen	2.258 ⁷	2.140	94,8	118	5,2
davon aus der alten Programmstruktur überführt	1.979	1.874	94,7	105	5,3
Anzahl Fördergebiete	2.504	2.140	85,5	364	14,5
Anzahl geförderte Kommunen	1.991	1.496	75,1	526	26,4
Bundesfinanzhilfen (in Tausend €)	786.050	748.463	95,2	37.588	4,8
Lebendige Zentren					
Anzahl Gesamtmaßnahmen	963	902	93,7	61	6,3
davon aus der alten Programmstruktur überführt	832	777	93,4	55	6,6
Anzahl Fördergebiete	1.109	902	81,3	207	18,7
Anzahl geförderte Kommunen	1.118	819	73,3	307	27,5
Bundesfinanzhilfen (in Tausend €)	323.431	308.426	95,4	15.006	4,6
Sozialer Zusammenhalt					
Anzahl Gesamtmaßnahmen	524	503	96,0	21	4,0
davon aus der alten Programmstruktur überführt	493	475	96,3	18	3,7
Anzahl Fördergebiete	546	503	92,1	43	7,9
Anzahl geförderte Kommunen	441	370	83,9	72	16,3
Bundesfinanzhilfen (in Tausend €)	182.991	173.171	94,6	9.820	5,4
Wachstum und nachhaltige Erneuerung					
Anzahl Gesamtmaßnahmen	771	735	95,3	36	4,7
davon aus der alten Programmstruktur überführt	654	622	95,1	32	4,9
Anzahl Fördergebiete	849	735	86,6	114	13,4
Anzahl geförderte Kommunen	737	595	80,7	147	19,9
Bundesfinanzhilfen (in Tausend €)	279.628	266.866	95,4	12.762	4,6

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (Stand: Programmjahr 2020)

⁷ Laut Bundesprogrammen 2020 zu den Programmen der Städtebauförderung werden insgesamt 2.354 Gesamtmaßnahmen gefördert. Da diese in einigen Fällen zu interkommunalen Gesamtmaßnahmen zusammengefasst werden, ist die tatsächliche Zahl von Gesamtmaßnahmen geringer.

B – Bausteine des Monitorings der Städtebauförderung des BBSR

Das Monitoring der Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme hat seinen Ursprung in den frühen 2000er-Jahren. Zu dieser Zeit war die Konkurrenz um die Bereitstellung öffentlicher Fördermittel aufgrund der angespannten Haushaltslage des Bundes sehr viel stärker ausgeprägt als heute. Zwar war die Fachwelt zu dieser Zeit von den positiven Wirkungen der Städtebauförderung überzeugt, nachgewiesen werden konnte dies aber nur in begrenzten Umfang – meist über Belege, die sich aus „guten Beispielen“ ableiten ließen. Angesichts dieser Ausgangslage entschied das Bundesbauministerium zum einen die Begleitforschung zur Städtebauförderung auszubauen und zum anderen den Einstieg in ein systematisches Monitoring zur Programmumsetzung der Städtebauförderung zu suchen. Als nachgeordnete Ressortforschungsbehörde des Bundesbauministeriums wurde diese Aufgabe dem BBSR (zu dieser Zeit BBR) übertragen. Schrittweise wurde im Zuge dessen das Monitoringsystem zur Städtebauförderung auf- und ausgebaut. Seine Kernelemente umfassen folgende Bausteine:

Förderdaten

In den jährlich veröffentlichten Bundesprogrammen sind die wesentlichen Informationen zu jeder geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahme enthalten. Die Anzahl der Merkmale (15) ist zwar begrenzt, aufgrund der Vollständigkeit dieser Datengrundlage bildet dieser Baustein jedoch den Ausgangspunkt für alle weiteren Bausteine des Monitoringsystems. Inzwischen sind die Daten auch als Open-Data-Angebot für alle Interessierten verfügbar.

Begleitinformationen (eBi)

Bei der Erst- oder Wiederbeantragung von Städtebaufördermitteln sind Kommunen verpflichtet, die sogenannten Begleitinformationen über die Länder an den Bund zu übermitteln. Die Begleitinformationen dienen zum einen als Grundlage für die Aufstellung der Landesprogramme, für Prüfzwecke des Bundes und als Grundlage für die Berichterstattung. Inhaltlich umfassen die Begleitinformationen unter anderem Angaben zu Kosten, Lage und Fläche des Fördergebietes, rechtliche Festlegungen und Maßnahmenschwerpunkte. Das Verfahren wurde 2010 auf eine EDV-gestützte Datenübertragung umgestellt, sodass ein maschinenlesbarer Datensatz entstand, der in das Monitoringsystem einbezogen werden konnte. Das Merkmalsspektrum konnte so um 90 Merkmale erweitert werden.

Monitoring (eMo)

Bei der Erarbeitung des Evaluierungskonzeptes zur Städtebauförderung (2009–2011) wurde die begrenzte Datenlage zur Städtebauförderung deutlich. Es fehlte auf Bundesebene an differenzierten Informationen zur Umsetzung der einzelnen Städtebauförderungsprogramme. Die zu den geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen vorliegenden Informationen reichten für weitergehende Evaluationszwecke bzw. für ein fortentwickeltes Monitoring nicht aus. Deshalb wurde im Erarbeitungsprozess zum Evaluierungskonzept entschieden, eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines Indikatorensets einzurichten. Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder, der Kommunen, der kommunalen Spitzenverbände, der amtlichen und Kommunalstatistik sowie Expertinnen und Experten aus den Bereichen des Monitorings und der Evaluation der Städtebauförderung. In mehreren Sitzungen wurde ein Indikatorenset mit zentralen Input-, Output- und Kontextindikatoren für die Gesamtmaßnahmen erarbeitet. Im April 2011 war dieser Prozess abgeschlossen. Von November 2011 bis April 2012 schloss sich eine Pretestphase des Konzepts mit 20 Kommunen an. Ziel dieses Arbeitsschrittes war es, Verständnisprobleme, Schwierigkeiten bei der Datenverfügbarkeit sowie spezifische Ländersituationen frühzeitig zu erkennen, um diese Erkenntnisse in das Konzept einfließen lassen zu können. Für das weiterentwickelte Indikatorenset wurde daran anschließend ein EDV-gestütztes Erfassungsmodul programmiert und in einer „Pilotphase“ einem Praxistest unterzogen, um einerseits Probleme bei der (technischen) Funktionsfähigkeit zu erkennen und andererseits weitere inhaltliche Erfahrungen

(Verständnisprobleme, Datenverfügbarkeit etc.) zu sammeln. Auf Basis von 252 Gesamtmaßnahmen brachte die Pilotphase eine weitere Verbesserung des Verfahrens mit sich. Mit der VV Städtebauförderung wurde 2014 das Verfahren zum elektronischen Monitoring (eMo) verbindlich eingeführt. Mit diesem Baustein gelang es, das Monitoringsystems erheblich auszubauen. Weitere 300 Merkmale können nun genutzt werden, um die geforderten Berichtspflichten zu erfüllen.

Sowohl die Begleitinformationen als auch das Monitoring enthalten Felder, in die die Kommunen Volltextinformationen eintragen können. Unter anderem werden hier Angaben zu den Zielen der Gesamtmaßnahme oder zu den im Berichtsjahr angeschlossenen Einzelmaßnahmen abgefragt. Die Erschließung und Auswertung dieser Informationen erfordert gegenüber den standardisierten Daten einen gewissen Mehraufwand, da für jede Fragestellung zunächst ein geeignetes Kategoriensystem entwickelt werden muss. Verschiedene Auswertungen haben den Nutzen der Volltextinformationen aufgezeigt. Nach und nach sollen diese Informationen für weitere Auswertungszwecke, aber auch für Evaluationen mit MAXQDA erschlossen werden.

Fallstudien

Den geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen liegt im Normalfall eine komplexe Struktur zugrunde, die in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten (ISEK) beschrieben ist. Jede Gesamtmaßnahme setzt sich aus einer größeren Zahl von Einzelmaßnahmen zusammen, die dem Ziel dienen, die vorliegenden städtebaulichen Missstände bzw. Funktionsverluste abzubauen. Die Durchführung der Gesamtmaßnahmen ist eine anspruchsvolle Aufgabe für die Kommunalverwaltung, bei der nicht nur schwierige planerische, rechtliche und finanzielle Themen berührt werden, sondern aus der auch vielfältige Anforderungen an Beteiligungsverfahren und Informationserfordernisse resultieren. Diese Aspekte können mit den genannten Bausteinen nur in sehr eingeschränktem Umfang abgebildet werden. Deshalb bilden Fallstudien, in denen die Gesamtmaßnahmen umfassend dargestellt sind, ein weiteres wichtiges Element des Monitorings zur Städtebauförderung. In teilstandardisierter Form werden Eckdaten zur Maßnahme und deren Durchführung erhoben.

Die Fallstudien erlauben eine dezidierte Untersuchung der ausgewählten Fördermaßnahmen im zeitlichen Verlauf. Hier können Aspekte erkannt werden, die mit den quantitativ ausgerichteten Bausteinen (eBi, eMo) nicht in Erscheinung treten würden. Somit bilden sie im Gesamtsystem des Evaluierungskonzepts einen wichtigen Baustein und bereichern die empirischen Evaluierungsgrundlagen um zahlreiche quantitative und vor allem auch qualitative Informationen an. Gespräche vor Ort und eine Gebietsbegehung sollen dabei einen vertieften Eindruck vermitteln. Aus diesem Grund sollen alle zwei Jahre sechzehn Gesamtmaßnahmen je Programm durch das BBSR und die Bundestransferstellen (BTS) besucht werden.

Umfragedaten

Das Monitoring der Städtebauförderung im BBSR stützt sich weitgehend auf Angaben zu den Fördermaßnahmen. Angaben von Personen, die in den Gebieten leben, liegen nicht vor. So ist über die Lebenssituation der in den Fördergebieten wohnenden Menschen wenig bekannt und auch zu Einstellungen, Wahrnehmungen und weiteren Einschätzungen der Bewohnerschaft liegen keine Informationen vor. Aus diesem Grund wurde im Zuge der zweiten Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ im Jahr 2014 eine Machbarkeitsstudie an das FDZ SOEP im DIW vergeben, in der untersucht wurde, inwieweit diese Informationslücke mit Daten des SOEP ausgefüllt werden kann. Die Machbarkeitsstudie zeigte das Potenzial der Einbeziehung von Umfragedaten in das Monitoringsystem auf, ließ aber auch Limitierungen erkennen, die aus der geringen Fallzahl der befragten Personen und Haushalte resultierten. Deshalb beteiligte sich das BBSR an der Finanzierung einer Aufstockungsstichprobe des SOEP im Befragungsjahr 2018, bei der weitere 500 Haushaltsinterviews in den Gebieten der Sozialen Stadt durchgeführt wurden, sodass die Stichprobe derzeit rund 2.200 Haushalte umfasst. Ferner wurden zwei Fragen in den Haushaltsfragebogen eingebracht, die in einem fünfjährigen Rhythmus erhoben werden, sodass zukünftig Zeitvergleiche möglich sind.

Georeferenzierung der Fördergebiete

Die lagerichtige Georeferenzierung der Fördergebiete ermöglicht die Verschneidung der Förderdaten mit anderen raumbezogenen Daten. Insofern ist die Georeferenzierung der Förderkulisse eine fundamentale Voraussetzung für die weitere Erschließung relevanter Geofachdaten für das Monitoring der Städtebauförderung. Hierzu zählen beispielsweise Angaben aus dem Zensus 2011 bzw. dem kommenden Zensus 2022 auf Gitterzellenbasis, aber auch Angaben zur Flächennutzung, zu Mietpreisen oder Daten von OpenStreetMap. Je nach Informationsbedarf besteht so die Möglichkeit, die originären Datengrundlagen des Städtebauförderungsmonitorings gezielt um Fachdaten aus anderen Quellen anzureichern.

C – Veröffentlichungen und Arbeitspapiere des BBSR

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: 20 Jahre Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost: Wie haben sich die ausgewählten Programmgebiete entwickelt? Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2021. Bonn. [Autorin: Kathrin Schultheis]

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: Monitoring der Städtebauförderung im BBSR: Förderung von Gebieten mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft. BBSR-Analysen KOMPAKT 02/2021. Bonn. [Autorinnen und Autoren: Jürgen Göddecke-Stellmann; Madeline Kaupert; Thorsten Wagener].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020: Wer lebt in den Gebieten der Sozialen Stadt? Analysen und Vergleiche auf Basis der Innerstädtischen Raumb Beobachtung. BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2020. Bonn. [Autorin: Teresa Lauberbach]

Göddecke-Stellmann, J., 2021: Ergänzende Anmerkungen zum Bericht des Bundesrechnungshofes zur Städtebauförderung. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Göddecke-Stellmann, J., 2021: Verbesserung der Evaluierbarkeit der Städtebauförderung aus der Bundesperspektive. Ziele, Erfolgsindikatoren, Datengrundlagen. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Göddecke-Stellmann, J., 2021: Ziele der Städtebauförderung aus Bundessicht. Programmziele und Förderkulisse. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Göddecke-Stellmann, J.; Grundmann, T., 2021: Politische Teilhabe und Orientierungen von Personen in benachteiligten Quartieren. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Göddecke-Stellmann, J.; Grundmann, T., 2022: Gendergerechte und feministische Stadtentwicklung. Datengrundlagen und vorliegende Arbeiten im BBSR. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Göddecke-Stellmann, J.; Grundmann, T.; Winkler, D., 2022: Sozialräumliche Unterschiede im Wahlverhalten und in der politischen Partizipation. Stadtforschung und Statistik 2/2022.

Göddecke-Stellmann, J.; Kaschowitz, J.; Kaupert, M., 2022: Hintergrundpapier Workshop „Evaluation der Städtebauförderung: Stand und Ausblick“. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Göddecke-Stellmann, J.; Kaupert, M.; Wagener, T., 2022: Die Städtebauförderung in Zahlen. Auswertungen aus dem Monitoring des BBSR. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Göddecke-Stellmann, J.; Veith, K., 2021: Weiterentwicklung der Städtebauförderung. Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2021: 67–70.

Grundmann, T.; Kaupert, M., 2021: Programm Sozialer Zusammenhalt: Leben in Zentren. Internes Papier (unveröffentlicht). Bonn.

Kaschowitz, J.; Rimke, C.; Schultheis, K. (2023): Sportstättenförderung im Aufgabenbereich des Bundesbauministeriums (in Vorbereitung).