



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

BBSR-Berichte KOMPAKT

Die Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Programmstruktur und Fördermitteleinsatz seit der deutschen Einheit

9 / 2009

Die Städtebauförderungsdatenbank des BBSR ist Teil des Monitoringsystems zur Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Kernbestand der Datenbank sind Informationen zu den vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzhilfen. Ergänzt werden diese Daten durch sozioökonomische Kenngrößen und räumliche Bezugssysteme der Laufenden Raumbesichtigung des BBSR. Durch diese Kombination von Förderdaten und Strukturinformationen sind vergleichende Aussagen über administrative sowie funktionale Raumeinheiten möglich, die Einblick in räumliche Verteilungsmuster geben.

Nachfolgend wird auf dieser Grundlage über die Entwicklung und Programmstruktur der Städtebauförderung sowie über die regionale Verteilung der Fördermittel berichtet. Der Fokus der Auswertungen liegt auf den Jahren seit der deutschen Wiedervereinigung.

Entwicklung und Programmstruktur der Städtebauförderung

Die im Jahr 1971 eingeführte Städtebauförderung des Bundes und der Länder ist ein Instrument zur Unterstützung strukturschwacher Städte und Gemeinden bei der Bewältigung stadtentwicklungspolitischer Aufgabenstellungen. Während sie sich bis zur deutschen Einheit hauptsächlich auf städtebauliche Erfordernisse (Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) konzentrierte, hat sie sich seitdem zu einem ausdifferenzierten Ansatz entwickelt, dem ein viel umfassenderes stadtentwicklungspolitisches Verständnis zugrunde liegt. Dies spiegelt sich schon allein in der ausdifferenzierten Programmstruktur wider.

Verfassungsrechtliche Grundlage der Städtebauförderung ist seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 der neue

Artikel 104 b GG. Danach kann der Bund „den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“. Näheres zur Städtebauförderung regeln Bund und Länder in einer jährlich abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung. In ihr wird die Ausrichtung der einzelnen Programme, die Höhe der zur Verfügung gestellten Bundesmittel sowie die Finanzaufteilung auf die Länder dargestellt. Darüber hinaus haben sich Bund und Länder in der Präambel der Verwaltungsvereinbarung darauf verständigt, die Maßnahmen der Städtebauförderung auf ihre „nachhaltige Wirksamkeit“ zu überprüfen. Hieraus resultiert der Auftrag zum Aufbau eines Monitoringsystems, welches die dafür erforderliche Datengrundlage bereitstellt.

Mit der Neuregelung des Art. 104 b GG durch die Föderalismusreform sind wichtige Änderungen bei der Vergabe von Finanzhilfen verbunden, die darauf abzielen, die Mittel befristet zu gewähren, hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen und im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen auszustatten. Zentrales Gebot des neuen Artikels ist es, Bundesmittel gezielt zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen.¹ Die sich in den letzten 20 Jahren entwickelte differenzierte Programmstruktur trägt diesem Gebot Rechnung und räumt den Kommunen die Möglichkeit ein, auf spezifische Probleme mit entsprechenden Instrumenten gezielt einwirken zu können. Neben dem „klassischen“ Programm, welches der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen dient, verfügt die Städtebauförderung heute über Programme, die sich dem demografischen und strukturellen Wandel annehmen, sich den spezifischen Herausforderungen benachteiligter Quartiere widmen, den Erhalt der historischen Bausubstanz unterstützen und innerstädtische Zentren stärken.

Im Rahmen des seit 1971 laufenden Programms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wurden bis 2008 mit insgesamt über 7,7 Mrd. Euro Bundesmittel mehr als 3 800 Maßnahmen in über 2 200 Städten und Gemeinden gefördert. 33,5 % dieser Mittel sind seit 1991 in rd. 880 Maßnahmen in 650 ostdeutsche Städte und Gemeinden geflossen.²

Um das baukulturelle Erbe der Städte in den neuen Ländern zu sichern, wurde 1991 das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz aufgelegt. Ziel ist die Sicherung, Modernisierung und Instandsetzung erhaltenswerter Gebäude, Ensembles sowie von Straßen- und Platzräumen. Seit Auflage des Programms sind mehr als 1,7 Mrd. Euro Bundesmittel in 212 Maßnahmen in 178 Städte und Gemeinden geflossen.

Ab dem Jahr 2009 wird der Städtebauliche Denkmalschutz auch in den alten Ländern umgesetzt.

Das 1999 gestartete Bund-Länder-Programm Soziale Stadt trägt der Tendenz der zunehmenden sozialen Segregation in den Städten und Gemeinden Rechnung. Mit den Finanzhilfen des Bundes werden Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Stadtteilen eingesetzt, die einen besonderen Entwicklungsbedarf aufweisen. Dabei ist das Programm als ganzheitliche Aufwertungsstrategie angelegt, so dass erstmalig im Rahmen der Städtebauförderung neben investiven Maßnahmen auch solche Maßnahmen gefördert werden können, die z. B. der Schaffung und Sicherung der Beschäftigung dienen oder die Integration von Migrantinnen und Migranten fördern. Der Bund hat seit Bestehen des Programms rund 750 Mio. Euro Finanzhilfen für die Soziale Stadt in über 320 Städten und Gemeinden bereitgestellt. Davon sind allein in den Jahren 2007 und 2008 über 60 Mio. Euro in sog. Modellvorhaben geflossen, in denen auch nicht-investive, flankierende Maßnahmen unterstützt werden.

Über die Schnittstelle integrierter Entwicklungskonzepte können darüber hinaus die Mittel verschiedener Förderprogramme an den Zielen der Sozialen Stadt ausgerichtet und in den Programmgebieten gebündelt werden. Als Beispiel wäre hier das 2008 aufgelegte ESF-Bundesprogramm BIWAQ zu nennen, welches als Tochterprogramm der Sozialen Stadt arbeitsmarktpolitische Projekte in den Gebieten der Sozialen Stadt fördert.

Als Reaktion auf den demografischen und strukturellen Wandel, der insbesondere die Situation der ostdeutschen Wohnungsmärkte zunehmend negativ beeinflusste, wurde 2002 das Programm Stadtumbau Ost aufgelegt. Die Ausweitung des Programms auf die alten Bundesländer erfolgte 2004 (Stadtumbau West). Das Programm soll insbesondere dafür Sorge tragen, dass sich von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffene Kommunen frühzeitig auf städtebauliche Auswirkungen demografischer und wirtschaftlicher Strukturveränderungen einstellen können. Neben den in beiden Programmteilen geförderten Maßnahmen, wie z. B. der Anpassung städtischer Infrastruktur, bestehen für den Stadtumbau Ost besondere Regelungen, die vor allem den Rückbau von Wohngebäuden betreffen. Hierdurch wird ein Beitrag zur Stabilisierung der ostdeutschen Wohnungsmärkte geleistet. Der Stadtumbau ist bis einschließlich Programmjahr 2008 mit über 1,1 Mrd. Euro Bundesfinanzhilfen gefördert worden und bildet mit einer „Jahresrate“ von über 150 Mio. Euro den aktuellen Schwerpunkt der Städtebauförderung.

Tabelle 1
Programme der Städtebauförderung

Programme der Städtebauförderung	Programmstart im Jahr	Finanzhilfen des Bundes bis einschl. 2008 [in Mio. Euro]	Finanzhilfen des Bundes 2008 [in Mio. Euro]	Städte und Gemeinden im Programm	Anzahl Maßnahmen		
					laufend ⁴	ruhend ⁴	Gesamt
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	1971	7 703	139	2 242	898	1 300	3 840
Städtebaulicher Denkmalschutz	1991	1 732	87	178	186	25	212
Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt	1999	748	82	328	363	157	523
Stadtumbau		1 148	155	723 ¹	568	611	1 204
– Ost	2002	903	103	400	381	504	885
– West	2004	245	52	323 ¹	187	107	319
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Zentrenprogramm)	2008	39	39	146 ²	155	0	155
Gesamt		11 370	502	2 506³	2 170	2 093	5 934

¹ davon 77 Gemeinden in 17 interkommunalen Maßnahmen

² davon 5 Gemeinden in 2 interkommunalen Maßnahmen

³ ergibt sich nicht aus der Summe der Programmmzahlen

⁴ Maßnahmen mit dem Status laufend und ruhend befinden sich aktuell in der Umsetzung

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand April 2009

Zur Unterstützung von gewerblichem Leerstand bedrohter oder betroffener innerstädtischer Versorgungsbereiche wurde im Jahr 2008 das Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (Zentrenprogramm) ins Leben gerufen. Die Fördermittel dienen der Aufwertung und Profilierung dieser Bereiche durch Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, Bau- und Ordnungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Aufbau von Citymanagements. Im ersten Förderjahr flossen rund 39 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen in 155 Maßnahmen, die sich auf 146 Städte und Gemeinden verteilen.

Seit Einführung der Städtebauförderung im Jahr 1971 sind insgesamt fast 6.000 Maßnahmen in über 2 500 Gemeinden gefördert worden. Für diese Maßnahmen wurden bisher über 11,3 Mrd. Euro Finanzhilfen des Bundes verausgabt.³ Diese flossen jeweils zur Hälfte in die alten Länder und – seit 1991 – in die neuen Länder (inkl. Berlin). Ohne Berücksichtigung der Preisentwicklung sind somit seit der deutschen Einheit in 18 Jahren die gleichen Finanzhilfen in die neuen Länder geflossen wie in 38 Jahren in die alten. Betrachtet man nur den Zeitraum ab 1991, zeigt sich die überproportionale Förderung der neuen Länder noch deutlicher. Von etwa 7,7 Mrd. Euro Bundesfinanzhilfen gingen über 70 % in die neuen Länder. Bezogen auf den ostdeutschen Bevölkerungsanteil von 20 % partizipieren die neuen Länder überproportional an den Finanzhilfen des Bundes zur Städtebauförderung (vgl. Abb. 1 und 2).

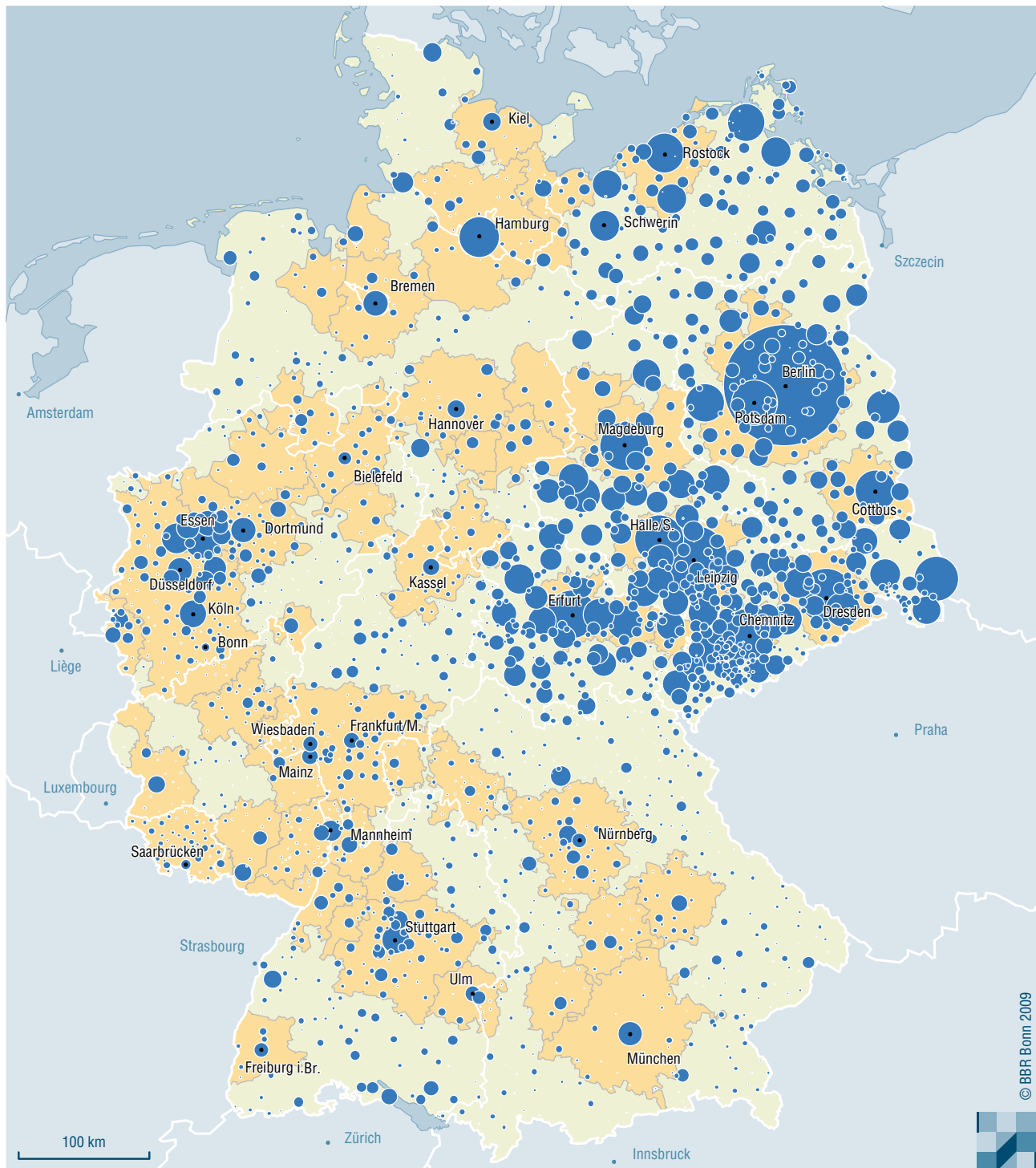
Diese Schwerpunktsetzung dokumentiert den Nachholbedarf der neuen Länder und die ausgleichspolitische Bedeutung der Städtebauförderung. Bestehende Strukturunterschiede zwischen Ost und West werden bereits bei der Vorabaufteilung der Städtebauförderungsmittel auf die Länder über die Verwaltungsvereinbarung „Städtebauförderung“ zwischen Bund und Ländern festgelegt. Zum einen geschieht dies über ost- bzw. westspezifische Programme (Denkmalschutz, Stadtumbau Ost und West), zum anderen erfolgt die Mittelvergabe getrennt nach alten und neuen Ländern (Programm Sanierung und Entwicklung). Bei den

(1)
Vgl. Battis, U.; Klein, B.; Rusteberg, B.: Die Auswirkungen des neuen Art. 104 b GG auf die Städtebauförderung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, H. 11/2009

(2)
Die angegebenen Finanzzahlen in diesem Bericht beziehen sich allein auf die Finanzhilfen des Bundes. Der Bund finanziert i.d.R. ein Drittel des jeweiligen Programmvolumens; Länder und Kommunen tragen zwei Drittel. Abweichungen von dieser Regel bestehen im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz (Bundesanteil 40 %) und im Programm Stadtumbau Ost (Bundesanteil 50 % für Rückbau von Wohnungen, Rückführung städtischer Infrastruktur und Sicherungsmaßnahmen).

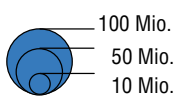
(3)
Vom Bund wurden bis einschließlich 2008 12,5 Mrd. Euro bereit gestellt. Die angegebenen Werte beziehen sich auf die tatsächlich von den Ländern abgerufenen Mittel.

Abbildung 1
Städtebauförderung 1991 bis 2008



**Finanzhilfen des Bundes 1991 bis 2008 je Stadt/Gemeinde
in den Programmen der Städtebauförderung**

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand April 2009
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008



- Stadtregionen
- Gebiete außerhalb der Stadtregionen

gesamtdeutsch angelegten Programmen Soziale Stadt und Zentrenprogramm kommt eine weitere Stellschraube zum Tragen. Hier erfolgt über den sog. Sozial- und Integrationsfaktor⁴ als ergänzende Komponente des Verteilungsschlüssels eine Berücksichtigung von Strukturunterschieden. Neben den Komponenten Bevölkerungs- und Wohnungsanteil werden hier zudem die Arbeitslosen- und Ausländeranteile bei der Verteilung der Finanzhilfen auf die Länder berücksichtigt.

Fördermittelansatz nach Programmen

Wie oben dargestellt, hat sich als Reaktion auf neue Aufgabenstellungen in der Stadtentwicklung eine ausdifferenzierte Programmstruktur entwickelt. Dabei wurden die zur Verfügung stehenden Mittel nicht nur zwischen den Programmen neu verteilt, sondern auch entsprechend aufgestockt. Lagen die verausgabten Bundesmittel gegen Ende der 1990er Jahre im Schnitt noch deutlich unter 350 Mio. Euro im Jahr, hat sich das Volumen in den letzten Jahren auf einem Niveau von etwa 500 Mio. Euro im Jahr eingependelt. Durch die Einführung neuer Programme wurde der zur Verfügung stehende Finanzrahmen i.d.R. aufgestockt. So geschehen in den Jahren 1999, 2002 und 2004. Insbesondere die Anschubfinanzierung zur Einführung des Programms Stadtumbau Ost im Jahr 2002 fiel sehr hoch aus, wenn auch im

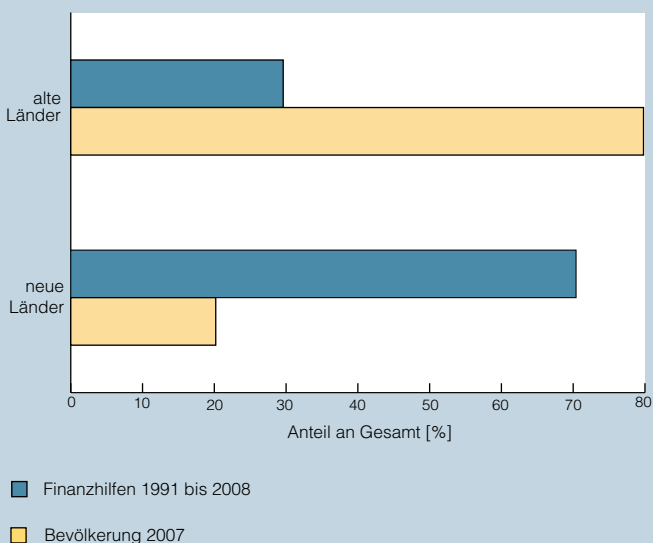
Folgejahr der Mittelansatz wieder deutlich abgesenkt wurde (vgl. Abb. 3).

Erkennbar wird aber auch die zunehmende Bedeutung der spezialisierten Programme gegenüber dem „klassischen“ Programm Sanierung und Entwicklung. Hier hat der Anteil an der Gesamtfördersumme seit 1998 von über 60 % auf 45,5 % im Jahr 2008 abgenommen. Auch wenn die absolute Zahl der laufenden Maßnahmen im klassischen Programm seit dem Jahr 1998 tendenziell zugenommen hat, wird dennoch der Bedeutungsverlust dieses Programms deutlich. So liegt der Anteil der laufenden Maßnahmen im Jahr 2008 zwar noch bei über 40 % und bildet somit das am weitesten verbreitete Programm. Im Vergleich mit dem Jahr 1998 (mit einem Anteil von über 80 %) hat es aber signifikant an Bedeutung verloren. Ähnliches lässt sich für die Anzahl geförderter Städte und Gemeinden belegen. Angemerkt sei jedoch, dass dieser Umstand über die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern gesteuert wurde. Bezogen auf den Zeitraum 1991 bis 2008 machen die Finanzhilfen des Programms Sanierung und Entwicklung insgesamt aber noch über die Hälfte des gesamten Finanzrahmens aus (vgl. Abb. 4).

(4)

Vgl. Verwaltungsvereinbarung „Städtebauförderung“ 2008. S. 9, 12

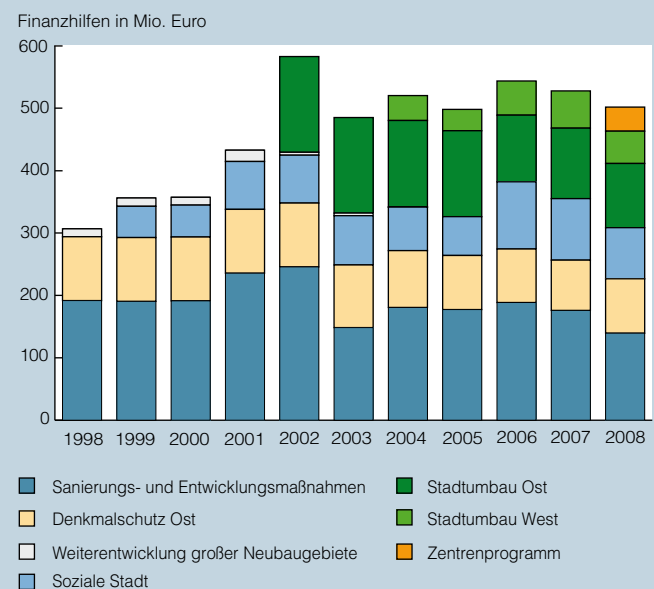
Abbildung 2
Städtebauförderung 1991 bis 2008 nach alten und neuen Ländern



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Abbildung 3
Fördermittelansatz 1998 bis 2008 nach Programmen



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Abbildung 4
Anteil Finanzhilfen 1991 bis 2008 nach Programmen

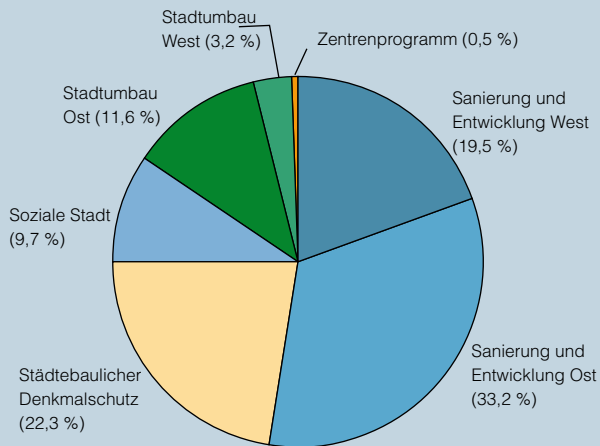


Abbildung 5
Mehrfachförderung in den alten Ländern (1991 bis 2008)

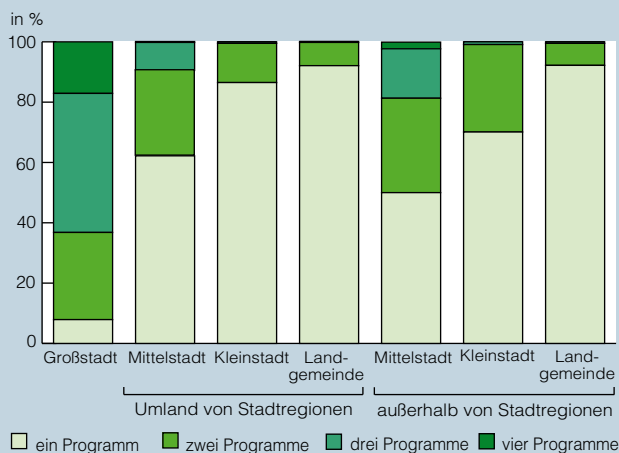
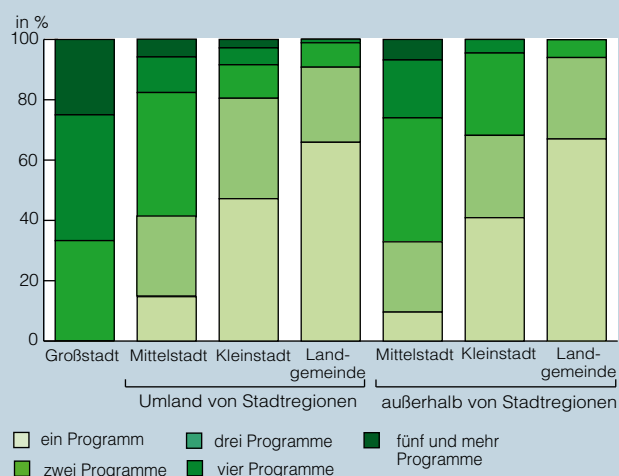


Abbildung 6
Mehrfachförderung in den neuen Ländern (1991 bis 2008)



Datenbasis für Abb. 4 bis 6:
Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Bündelung von Fördermitteln der Programme

Wie in der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ empfohlen, werden die Möglichkeiten zur Bündelung verschiedener öffentlicher Mittel im Rahmen der Städtebauförderung durch die gewonnene Programmvierfalt erhöht. Verdeutlichen lässt sich dies an einzelnen Fallbeispielen, die zeigen, dass verschiedene Fördergebietskulissen übereinander liegen und sich gegenseitig ergänzen. Im Fördergebiet Leipziger Osten z.B. wurden vier Sanierungsgebiete festgesetzt, welche durch Mittel des Städtumbau Osts ergänzt werden. Zudem ist der Leipziger Osten seit 1999 auch ein Programmgebiet der Sozialen Stadt und wird darüber hinaus seit 2009 über das ESF-Bundesprogramm BIWAQ gefördert. Weitere Fallbeispiele, die diese Aussage stützen, sind neben dem Leipziger Osten die Maßnahmen Duisburg-Marxloh, Rosenthaler Vorstadt in Berlin oder die Altstadt in Neubrandenburg.

Anhand der Daten der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR können zwar keine flächendeckenden und gebiets-scharfen Aussagen über die Bündelung mehrerer Programme gemacht werden, Hinweise darauf lassen sich jedoch ableiten. Abbildungen 5 und 6 zeigen, dass über 92 % der geförderten Großstädte in den alten Ländern aus mind. zwei und sogar 100 % der Großstädte in den neuen Ländern aus mind. drei Programmen Fördermittel erhalten haben. In einem Viertel der ostdeutschen Großstädte sind sogar alle Städtebauförderungsprogramme zum Einsatz gekommen. Insgesamt ist die Mehrfachförderung in den ostdeutschen Städten und Gemeinden stärker verbreitet als in Westdeutschland. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass in den neuen Ländern potenziell fünf (in Berlin sogar sechs) und in den alten Ländern bis 2008 lediglich vier Programme zum Einsatz kommen konnten. In Ostdeutschland zeigen sich auch in den Mittelstädten im Umland und außerhalb der Stadtregionen hohe Anteile an Mehrfachförderung. In Ost wie West ähnlich ist der abnehmende Anteil von Mehrfachförderung in Kleinstädten und Landgemeinden, insb. außerhalb der Stadtregionen. Auch wenn dies keine Aussagen über die Bündelung auf Ebene der Maßnahmegebiete erlaubt, kann davon ausgegangen werden, dass vielfach Fördermittel aus unterschiedlichen Städtebauförderungsprogrammen in den Städten und Gemeinden kombiniert eingesetzt werden.

Geförderte und nicht geförderte Städte und Gemeinden

Der Bund stellt den Ländern auf Grundlage von Artikel 104 b GG Finanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen zur Verfügung. Die Länder wiederum geben die Mittel bedarfsorientiert an ihre Städte und Gemeinden (Gemeindeverbände) weiter. Dazu heißt es in der VV-Städtebauförderung: die Fördermittel sind „auf städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten zu konzentrieren“.⁵ Auswertungen der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR zeigen, dass die Länder dieser Maxime weitgehend folgen.⁶ Um Gelder über die Städtebauförderung

zu erhalten, müssen die Kommunen durch Beschluss der Gemeinde das Fördergebiet räumlich abgrenzen und einen Antrag beim jeweiligen Land stellen. Die Förderung ist somit bedarfsorientiert und antragsgesteuert. Ein Rechtsanspruch auf Förderung seitens der Kommunen besteht nicht. Die förderpolitische Prioritätensetzung erfolgt ausschließlich über

(5)

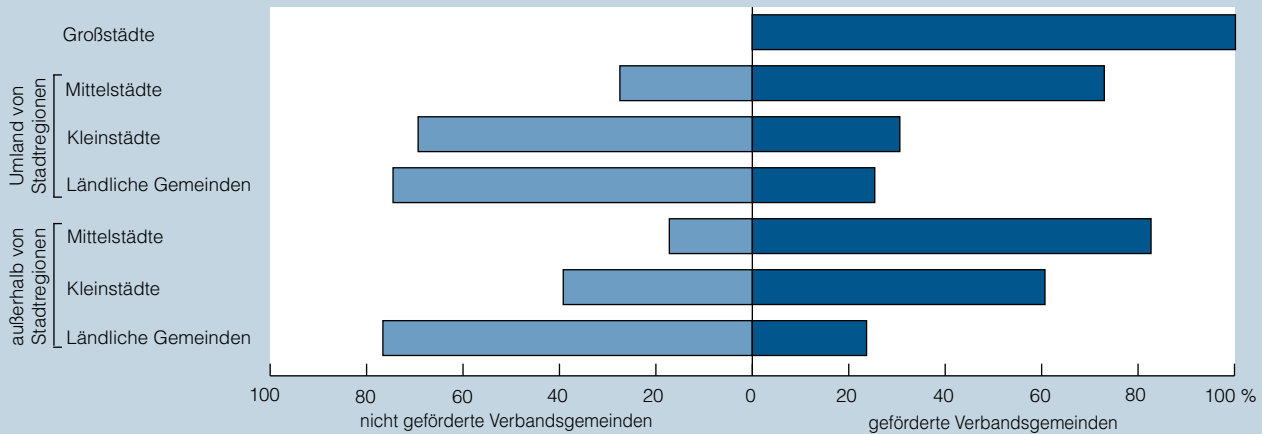
Ebenda, S. 2

(6)

Vgl. Götdecke-Stellmann, J.; Wagener, Th.: Städtebauförderung – Investitionen für die Zukunft der Städte. Informationen zur Raumentwicklung (2009) H. 3/4, S. 181–192

Abbildung 7

Geförderte und nicht geförderte Kommunen nach Stadt-/Gemeindetyp (1991 bis 2008)

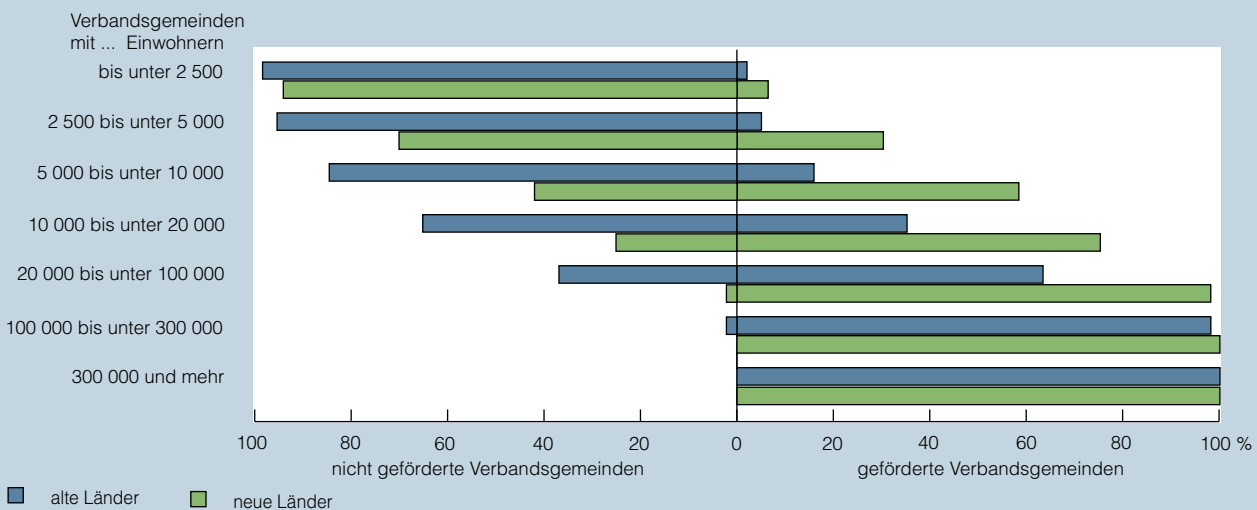


Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Abbildung 8

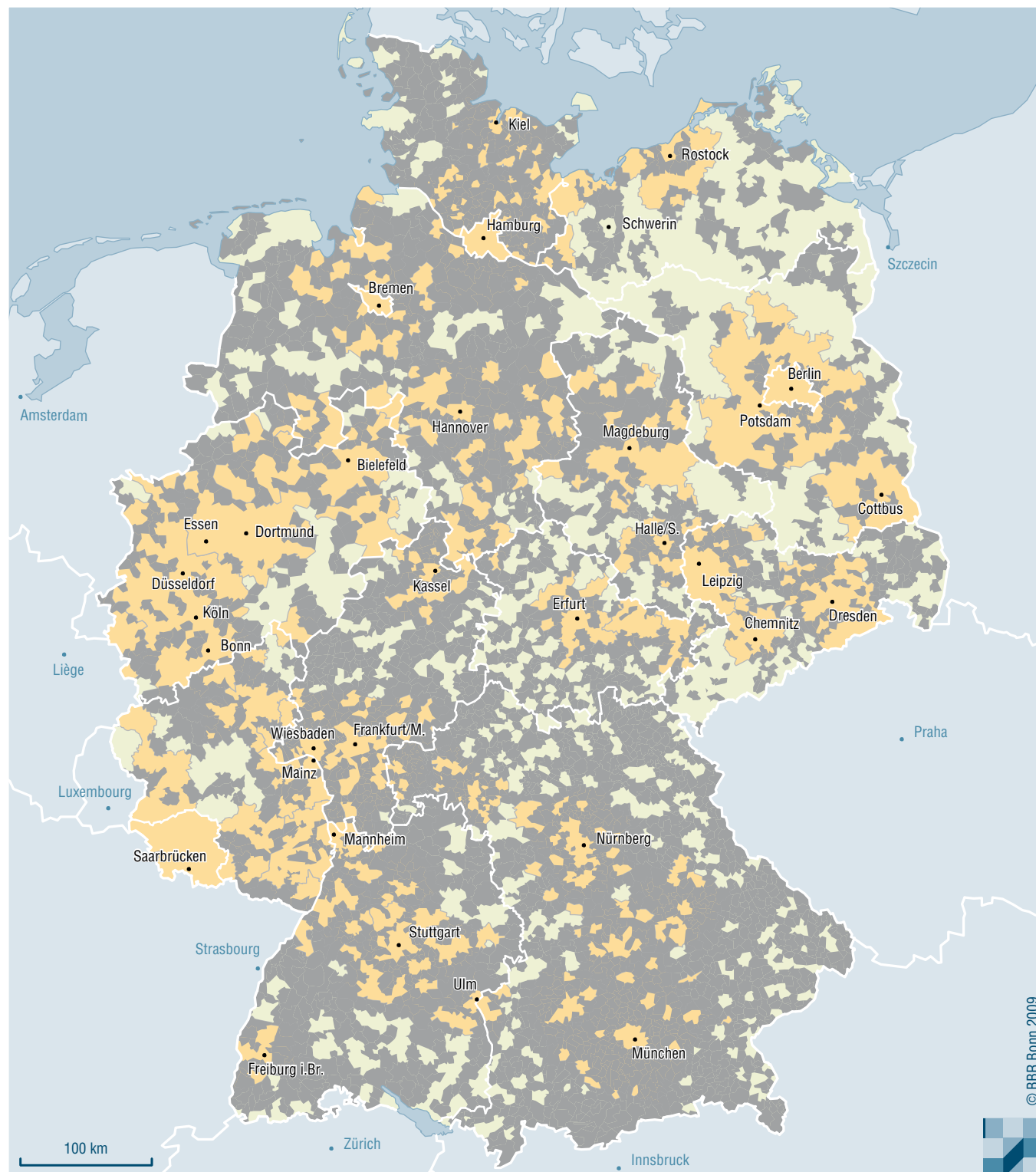
Geförderte und nicht geförderte Kommunen nach Gemeindegrößenklassen (1991 bis 2008)



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Abbildung 9
Geförderte und nicht geförderte Kommunen 1991 bis 2008



geförderte Verbandsgemeinden:

- Stadtregionen
- Gebiete außerhalb der Stadtregionen
- nicht geförderte Verbandsgemeinden

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand April 2009
Geometrische Grundlage: BKG, Verbandsgemeinden, 31.12.2007

© BBR Bonn 2009

die Länder. Bei der Betrachtung der regionalen Verteilung der an der Städtebauförderung beteiligten bzw. nicht beteiligten Kommunen sind diese Restriktionen zu berücksichtigen. Im Vergleich der Stadt- und Gemeindetypen zeigt sich, dass der Anteil geförderter Kommunen von den Großstädten über die Mittel- und Kleinstädte bis hin zu den Landgemeinden abnimmt. Die Unterscheidung nach Kommunen im Umland bzw. außerhalb der Stadtregionen scheint in diesem Zusammenhang keine große Bedeutung zu spielen. Alle Großstädte erhalten eine Förderung über Städtebauförderungsmittel, auch in den Mittelstädten ist der Anteil der geförderten Kommunen mit 73 % im Umland bzw. 83 % außerhalb der Stadtregionen noch recht hoch. Demgegenüber beträgt der Anteil geförderter Gemeinden unter den Landgemeinden nur rd. 25 % im Umland bzw. rd. 24 % außerhalb der Stadtregionen (vgl. Abb. 7).

Vergleicht man verschiedene Gemeindegrößenklassen miteinander, so zeigt sich eine Spannweite der Anteile geförderter Gemeinden von 100 % in Städten mit 300 000 Einwohnern und mehr bis hin zu einem Anteil von 2 % (neue Länder) bzw. 6 % (alte Länder) in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis unter 2 500 Einwohner. Diese große Diskrepanz ist Ausdruck einer sich in den 90er Jahren entwickelten Arbeitsteilung zwischen den für den Städtebau zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder und den für die Landwirtschaft zuständigen Ministerien. Da die begrenzten Städtebauförderungsmittel kaum für die flächendeckende Behebung aller städtischen Missstände ausreichen, sollen Förderbedarfe kleiner, dörflicher Gemeinden demnach aus anderen Finanzierungsquellen gedeckt werden, z. B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ (Dorferneuerungsmaßnahmen).⁷

Getrennt nach Ost und West zeigt sich, dass in den neuen Ländern der Anteil kleinerer Gemeinden, die über die Städtebauförderung gefördert werden, wesentlich höher ist als in den alten Ländern (vgl. Abb. 8). Bereits ab der Größenklasse 5 000 bis unter 10 000 Einwohner überwiegt in den neuen Ländern der Anteil geförderter dem Anteil nicht geförderter Kommunen. In den alten Ländern ist dies erst ab einer Einwohnerzahl von 20 000 Einwohnern der Fall. So liegt der Anteil geförderter Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis unter 20 000 in den neuen Ländern bei rd. 54 %, gegenüber rd. 19 % in den alten Ländern. Insgesamt ist die Förderpolitik in den neuen Ländern flächendeckender ausgelegt als in den alten. In Ostdeutschland erhalten fast 86 % aller Städte und Gemeinden Finanzhilfen aus der Städtebauförderung, im Westen sind es nur 28 %. Dies dokumentiert den hohen Nachholbedarf der neuen Länder über (fast) alle Gemeindegrößenklassen hinweg.

Die Karte (Abb. 9) bestätigt dieses Bild und lässt zudem unterschiedliche regionale Muster der Städtebauförderung in den Ländern erkennen. Eine besonders hohe Inanspruchnahme ist neben den ostdeutschen Gebieten vor allem im Ruhrgebiet zu verzeichnen. Im Saarland kommt die Städtebauförderung sogar fast flächendeckend zum Einsatz. Demgegenüber erfolgte in Bayern und Baden-Württemberg die Förderung über die Bund-Länder-Städtebauförderung seit 1991 recht punktuell.

Mitteinsatz nach Stadt- und Gemeindetypen

Die eingangs aufgeführte Karte der Verteilung der Finanzhilfen 1991 bis 2008 (Abb. 1) verdeutlicht die räumliche Verteilung der gewährten Bundesfinanzhilfen. Vor allem in den ostdeutschen Stadtregionen Erfurt, Sachsensdreieck und Berlin kann eine Konzentration von Bundesfinanzhilfen festgestellt werden. In den alten Ländern liegen Schwerpunkte – wenn auch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau – in den Kernbereichen der Stadtregionen Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Stuttgart sowie Nürnberg. Der Eindruck einer einseitigen Konzentration von Städtebaufördermitteln auf Großstädte und Agglomerationen muss allerdings relativiert werden. Bereits die Karte verdeutlicht, dass zahlreiche Maßnahmen der Städtebauförderung auch außerhalb der Stadtregionen durchgeführt werden. Während außerhalb der Stadtregionen rd. 27 % der Bevölkerung leben, sind in den Jahren 1991 bis 2008 rd. 40 % der Fördermittel in Gemeinden dieses Gebietstyps geflossen.

Insbesondere Mittelstädte außerhalb der Stadtregionen partizipieren, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, überproportional von Städtebauförderungsmitteln. Auch die Kleinstädte außerhalb der Stadtregionen partizipieren überproportional. Auf die Großstädte entfällt zwar der größte Anteil der Fördermittel (rd. 28 %), doch gemessen am Bevölkerungsanteil schneiden sie wesentlich schlechter ab (vgl. Abb. 11).

Allerdings ist es hier im Vergleich zu den Jahren vor 1991 zu einer deutlichen Verschiebung gekommen. Lag der Anteil der Finanzhilfen in Großstädten in den Jahren 1971 bis 1990 noch bei 37 %, ist er im Zeitraum 1991 bis 2008 auf 28 % gesunken. Auch bei den Mittelstädten im Umland der Stadtregionen ergibt sich ein ähnliches Bild. Dagegen ist der Anteil an den Finanzhilfen in den Mittelstädten außer-

(7)

Vgl. BMVBS (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Berlin 2004, S. 83–84

halb der Stadtregionen von rd. 15 % auf 22 % gestiegen. Der Anteil in den ländlichen Gemeinden außerhalb der Stadtregionen hat sich sogar mehr als verdoppelt (von 6 auf 14 %). Auch im Verhältnis zu den Bevölkerungsanteilen haben sich Verschiebungen ergeben. So partizipierten im Zeitraum 1971 bis 1990 neben den Mittel- und Kleinstädten außerhalb der Stadtregionen (sowie im Zeitraum 1991 bis 2008) auch die Großstädte und Mittelstädte im Umland der Stadtregionen überproportional an der Städtebauförderung (vgl. Abb. 10 und 11). Die Zahlen vor 1991 beziehen sich lediglich auf das bis dahin einzige Städtebauförderungsprogramm Sanierung und Entwicklung. Ab 1991 wurden auch die ostdeutschen Länder in die Förderung mit einbezogen und mit ihnen auch vermehrt Mittel- und Kleinstädte sowie Ländliche Gemeinden.

Programmspezifische Unterschiede werden durch diese Gesamtbetrachtung allerdings überdeckt. Analysen der siedlungsstrukturellen Fördermittelverteilung nach einzelnen Programmen zeigen unterschiedliche Schwerpunkte auf. Das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen folgt im Zeitraum 1991 bis 2008 weitgehend der beschriebenen Gesamtverteilung. Abweichend zur Gesamtverteilung und zu den Verteilungen aller anderen Programme partizipieren im „klassischen“ Programm seit 1991 auch die Landgemeinden außerhalb der Stadtregionen in Bezug zu ihrem Bevölkerungsanteil überproportional an der Förderung.

Die Programme Stadtumbau Ost (vgl. Abb. 12) und Städtebaulicher Denkmalschutz weisen sich durch eine stark über-

proportionale Förderung der Mittelstädte sowohl im Umland als auch außerhalb der Stadtregionen aus. Großstädte sind in diesen beiden Programmen dagegen unterrepräsentiert. Auch das Zentrenprogramm startete 2008 mit einer Schwerpunktsetzung auf die Mittelstädte im Umland und außerhalb der Stadtregionen.

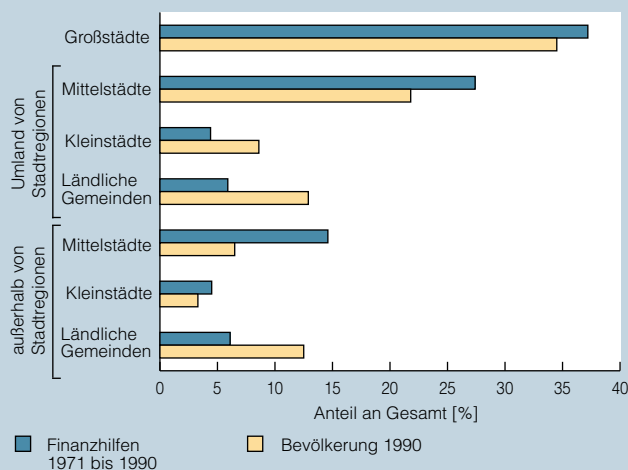
Das Programm Soziale Stadt mit seiner Fokussierung auf sozial benachteiligte Stadtquartiere ist dagegen deutlich auf Großstädte ausgerichtet. Daneben partizipieren auch die Mittelstädte außerhalb der Stadtregionen gemessen am Bevölkerungsanteil überproportional an der Förderung (vgl. Abb. 13).

Der Stadtumbau West setzt bei der Fördermittelverteilung vor allem auf die Großstädte und die Mittelstädte im Umland von Stadtregionen. Gemessen an der Bevölkerung werden auch die Mittelstädte außerhalb der Stadtregionen überproportional gefördert.

Resümee und Ausblick

Die Städtebauförderung hat sich zu einem wichtigen Instrument für die problemadäquate Förderung zur Beseitigung städtebaulicher Missstände entwickelt. Ihre Ausdifferenzierung in unterschiedliche Programme zeigt ihre Anpassungsfähigkeit an sich verändernde stadtentwicklungspolitische Aufgabenstellungen. Das gestiegene Niveau der bereitgestellten Finanzmittel dokumentiert ihre gewachsene ausgleichspolitische Bedeutung.

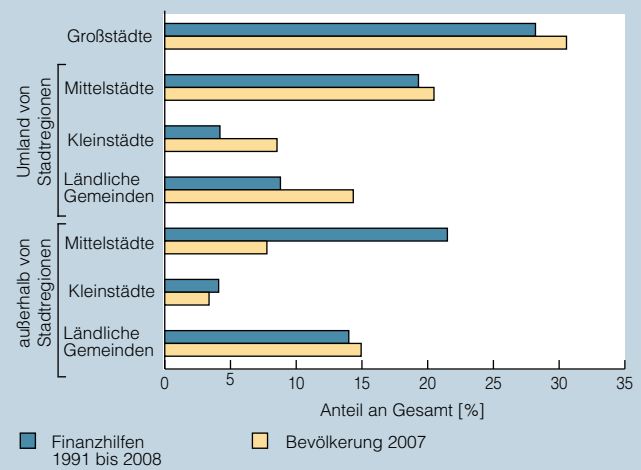
Abbildung 10
Städtebauförderung 1971–1990



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Abbildung 11
Städtebauförderung 1991–2008



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Aufgabe des Monitorings der Städtebauförderung im BBSR ist die Überprüfung des zielgerichteten Einsatzes der zur Verfügung gestellten Mittel des Bundes entsprechend der zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen. Der Fokus liegt nicht auf der einzelnen Maßnahme, sondern auf einer übergeordneten räumlichen und inhaltlichen Ebene. Sie kann im Sinne einer Raumbearbeitung räumliche Verteilungsmuster aufzeigen und prüfen, ob gesetzte Programmziele erreicht wurden und stellt damit eine wichtige Grundlage für die Politikberatung des Bundes dar.

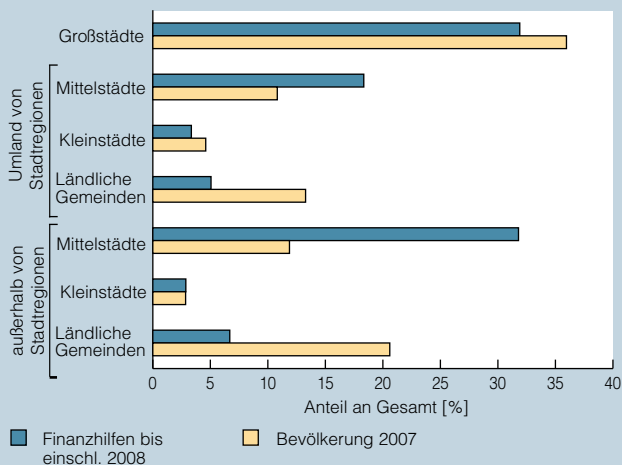
Die Berichterstattung ist hierbei auf nur wenige Merkmale angewiesen. Alleinstellungsmerkmal der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR ist aber ihre breite inhaltliche und räumliche Aufstellung. Ihre Stärke ist die Verknüpfungsmöglichkeit mit sozioökonomischen Kenngrößen und räumlichen Bezugssystemen. So bietet sie die Möglichkeit, die Wirkung unterschiedlicher Förderphilosophien der Länder miteinander zu vergleichen, oder die regionale Ausrichtung der verschiedenen Programme nebeneinander zu stellen.

Im Hinblick auf die neuen Berichtspflichten nach Art. 104 b GG ist ein Ausbau des Monitoringsystem im BBSR aber erklärtes Ziel. So sind z. B. Analysen zur Bündelung verschiedener Programme bisher nur eingeschränkt möglich. Die Kombination verschiedener Programme der Städtebauförderung in einem Maßnahmegebiet eröffnet die Möglichkeit, die Stärken der einzelnen Programme zu bündeln und darüber hinaus nichtinvestive Maßnahmen anderer Politikbereiche an den gebietsbezogenen Ansatz der Städtebauförderung „anzudocken“. Durch den Aufbau eines internetbasierten Systems zur Erfassung von sog. Begleitinformationen zu

den städtebaulichen Maßnahmen soll künftig diese Lücke geschlossen werden. Denn neben der Abfrage von Informationen zu den städtebaulichen Maßnahmen (wie z.B. Gebietstyp nach Baualter, Einwohnerzahl im Maßnahmegebiet), soll die Bündelung verschiedener Programme in- und außerhalb der Städtebauförderung abgefragt werden. Hierdurch wird in Zukunft die Informationsbasis zur Städtebauförderung deutlich erweitert.

Wie dargestellt, werden die Daten zur Städtebauförderung mit sozioökonomischen Kenngrößen und räumlichen Bezugssystemen der Laufenden Raumbearbeitung des BBSR verknüpft, um Strukturanalysen durchzuführen. Kleinräumige Effekte im Maßnahmegebiet, in benachbarten Quartieren oder in der Stadt sind auf diesem Wege allerdings nicht analysierbar. Zur Gewinnung von Informationen für die Weiterentwicklung der Städtebauförderung und ihrer Programme wäre eine Verknüpfung zwischen stadtteilbezogenen Daten einerseits und maßnahmebezogenen Informationen andererseits eine wichtige Perspektive. Eine Option hierzu ist die Verknüpfung von Maßnahmedaten aus der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR mit Stadtteildaten aus der Innerstädtischen Raumbearbeitung. Auch wenn unterschiedliche räumliche Zuschnitte und das vorwiegend auf sozio-demografische Daten beschränkte Merkmalsprogramm die Analysemöglichkeiten limitieren, erwächst hieraus eine wichtige Option für die Weiterentwicklung des Monitorings der Städtebauförderung auf Bundesebene. Dabei kann es nicht darum gehen, ein Monitoring für Einzelmaßnahmen aufzubauen. Das Erkenntnisinteresse des Bundes liegt in der Gewinnung von generalisierbaren Informationen, die für die Weiterentwicklung der Förderprogramme genutzt werden können.

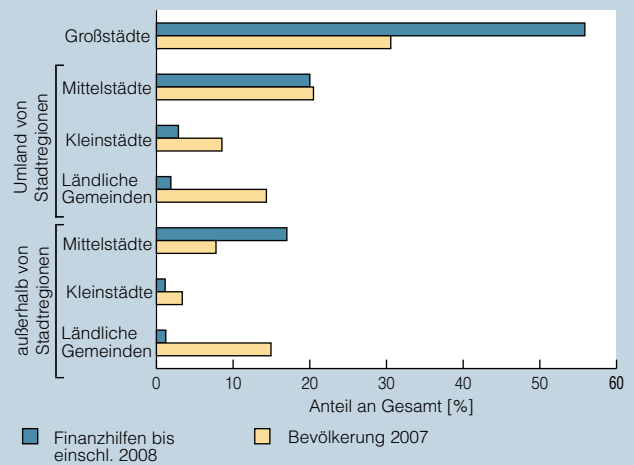
Abbildung 12
Stadtumbau Ost 2002 bis 2008



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Abbildung 13
Soziale Stadt 1999–2008



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2009

Herausgeber

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

Bearbeitung / Ansprechpartner

Thorsten Wagener
thorsten.wagener@bbr.bund.de

Redaktion

Friederike Vogel

Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

Silvia Becker
silvia.becker@bbr.bund.de

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

ISSN 1867-0547 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-385-2



Nationale Stadtentwicklungspolitik und Ressortforschung.
Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 3/4
12 Euro, Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2009

Zu beziehen bei:
selbstverlag@bbr.bund.de



Stadtumbau – die Fortsetzung.
Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 7
6 Euro, Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2009

Zu beziehen bei:
selbstverlag@bbr.bund.de



Auftaktkongress zum ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“.
Sonderpublikation, Hrsg.: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2009

Kostenfrei zu beziehen bei:
silvia.becker@bbr.bund.de