

Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ein unverzichtbarer Eckpfeiler der Stadt- und Gemeindeentwicklung. Seit über 45 Jahren trägt sie zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Funktionalität, Wirtschafts- und Siedlungsstruktur bei. Zentrales Ziel der Städtebauförderung ist der Erhalt und die Weiterentwicklung der Lebensqualität in Städten und Gemeinden. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen im Bereich der Stadtentwicklung wurde die Städtebauförderung bereits in der Vergangenheit organisatorisch und inhaltlich immer wieder an geänderte Rahmenbedingungen angepasst. Ihre positiven Ergebnisse lassen sich an der gewachsenen Qualität von Räumen, Gebäuden, Infrastrukturen und dem vergleichsweise hohen sozialen Zusammenhalt in unseren Städten und Gemeinden ablesen.

Zahlreiche Studien belegen zudem den Multiplikator- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung. Ein Euro Fördermittel führt im Durchschnitt zu weiteren sieben Euro privaten Investitionen. Mehr als drei Viertel der Gesamtmaßnahmen werden mit weiteren Finanzmitteln ergänzt. Die Aktivierung weiterer öffentlicher und privater Mittel zur Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen ist seit jeher gelebte Kultur bei den Städten und Gemeinden. Denn durch den gebündelten Einsatz von Fördermitteln wird die Wirksamkeit der angestrebten Ziele erhöht.

Entwurf der VV Städtebauförderung 2020 wird grundsätzlich begrüßt

Die mit der „Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020“ geplante Zusammenführung der bisher sechs Programmkulissen der Städtebauförderung auf nur noch drei Programme ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Dies entspricht einer zentralen Forderung des Deutschen Städtetages sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, die auch in einem gemeinsamen Positionspapier „[Weiterentwicklung der Städtebauförderung](#)“ von April 2019 nachzulesen ist. Durch die Zusammenfassung der Fördertatbestände in Artikel 4 des Entwurfs der Verwaltungsvereinbarung wird deutlich, dass der im Positionspapier geforderte integrierte Ansatz nun über alle drei Programmkulissen ausgedehnt werden soll. Es wird damit gewährleistet, dass zum Beispiel Maßnahmen zur Revitalisierung von Brachflächen, Maßnahmen des Klimaschutzes oder Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes in allen Förderprogrammen umgesetzt werden können. Querschnittsthemen, wie u.a. das Quartiersmanagement, der Denkmalschutz, der Klimaschutz oder Maßnahmen zur Verbesserung der grünen Infrastruktur, sollen explizit auch in allen Programmen förderfähig sein.

Positiv ist zudem, dass der Fördersatz für Rückbaumaßnahmen im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (Artikel 8 – E) zugunsten der neuen Länder erhalten bleibt und dass der Bund die Förderhöchstgrenze von 70 Euro pro Quadratmeter auf 55 Euro (bzw. zusammen mit dem Landesanteil auf insgesamt 110 Euro) anhebt. Durch die bisherige Förderhöchstgrenze entstanden angesichts der gestiegenen Abrisskosten in der kommunalen Praxis zuletzt erhebliche Finanzierungslücken.

Fördervoraussetzungen praxisgerecht ausgestalten – Antragsverfahren vereinfachen

Die im Entwurf der VV Städtebauförderung 2020 (Artikel 3 Abs. 2) beabsichtigte Festsetzung von Maßnahmen des Klimaschutzes und/ oder zur Anpassung an den Klimawandel und Maßnahmen zur Verbesserung der grünen Infrastruktur wird derzeit als zwingend zu beachtende Fördervoraussetzung verstanden und würden demzufolge einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit darstellen. Forderungen nach verbindlichen inhaltlichen Vorgaben widersprechen der angestrebten Zielsetzung nach Flexibilisierung und Verfahrensvereinfachung. Die gewünschte inhaltliche Ausrichtung und Steuerung von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen kann auch auf einem anderen Weg umgesetzt werden. Beispielsweise können die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung bereits zwingend bei der vorbereitenden Untersuchung oder der Erstellung integrierter Konzepte berücksichtigt werden. Auf Basis dieser Grundlagen erfolgt dann auch die spätere Förderung bzw. Umsetzung im Rahmen der Städtebauförderung. Die pauschale Forderung, bei jedweder städtebaulichen Maßnahme zwingend – und kumulativ – die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der grünen Infrastruktur nachweisen zu müssen, ist vollkommen praxisfremd, bürokratisch und schränkt im Ergebnis die kommunalen Planungs- und Entscheidungsspielräume „vor Ort“ und damit die kommunale Planungshoheit insgesamt ein.

Ziel sollte es vielmehr sein, immer auf einen Interessenausgleich mit anderen, gleichberechtigten Zielen hinzuwirken (Beispiel: die nachträgliche Begrünung eines historischen Stadtkerns steht im Einzelfall dem Denkmalwert entgegen). Die Spielräume für einen sachgerechten Interessenausgleich entfallen, wenn etwa Maßnahmen des Klimaschutzes zwingende Fördervoraussetzung werden. Wir regen daher eine Klarstellung in der Verwaltungsvereinbarung dahingehend an, dass Maßnahmen des Klimaschutzes und/ oder zur Anpassung an den Klimawandel und Maßnahmen zur Verbesserung der grünen Infrastruktur im Sinne eines integrierten Konzepts umgesetzt werden sollen. Dies darf aber keine zwingende Fördervoraussetzung für die Bewilligung von Städtebaufördermitteln darstellen.

Aus Gründen der Verfahrensvereinfachung und Flexibilisierung halten wir es zudem für erforderlich, für die Ermächtigung zur Umschichtung der Bundesfinanzhilfen von einem auf ein anderes Förderprogramm eine Anhebung der 30-Prozent-Schwelle auf mindestens 50 Prozent vorzusehen. Bei einer Überschreitung der 30-Prozent-Schwelle bedarf es derzeit weiterhin der Zustimmung des Bundes.

Mehrjährige Verwaltungsvereinbarung und Synchronisierung der Haushaltsplanung

Aus kommunaler Sicht ist es dringend erforderlich, die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung, die derzeit jedes Jahr neu zwischen Bund und Ländern abgeschlossen werden, zukünftig mindestens über eine Laufzeit von 2 Jahren zu vereinbaren. Dies ist für eine solide Planung und vor allem Umsetzbarkeit der Maßnahmen unerlässlich. Die starre Aufteilung in Jahrestanchen und die mitunter daraus folgende kurze Mittelverwendungsfrist sowie auch die Zinshöhe für Strafzinsen stellen für Städte und Gemeinden ein großes Problem dar. Hierdurch werden nicht selten aufwendige und unnötige Verwaltungsverfahren generiert. Eine über zwei Jahre

reichende Verwaltungsvereinbarung würde Städten und Gemeinden entgegenkommen und im Verfahren für die dringend erforderliche Flexibilisierung sorgen.

Zum Hintergrund: In der Regel finden die Verhandlungen der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen im Herbst eines Jahres statt und umfassen das folgende Jahr. Die Verhandlungen zur Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern beginnen, sobald Bundesmittel im Haushalt vorgesehen sind. Erfahrungsgemäß wird die Verwaltungsvereinbarung von Seiten des Bundesministeriums (BMI) im Frühjahr des jeweiligen Förderjahres an die Länder mit der Bitte um Gegenzeichnung versendet. Bei kurzfristigen Erhöhungen oder Absenkungen der Fördermittel sind einige Länder gezwungen, Nachtragshaushalte zu erstellen. Entsprechend zeitlich verzögert kann die Verwaltungsvereinbarung erst von den Ländern gegengezeichnet werden. Nicht selten treten die Verwaltungsvereinbarung und somit auch die Förderrichtlinien dann erst im Sommer des eigentlichen Förderjahres in Kraft. Für die eigentliche Antragstellung und Verausgabung der Mittel verbleibt den Städten und Gemeinden somit nur ein halbes Jahr. Sie müssen zudem bei einer Bewilligung der beantragten Förderung im Herbst – ebenso wie die Länder – nicht selten eine Anpassung der Haushaltsplanung für das bereits laufende Jahr vornehmen. Wir regen daher ausdrücklich an, die Verwaltungsvereinbarungen mindestens über eine Laufzeit von 2 Jahren zu vereinbaren.

Evaluierung des zukünftigen Mitteleinsatzes sicherstellen

Neben den Grünflächenverwaltungen betrachten insbesondere die Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger die aktuelle Entwicklung mit Sorge. Der Wunsch nach Verfahrensvereinfachungen wird zwar geteilt, befürchtet werden aber Einschnitte bei der Förderung der jeweils fachspezifischen Belange. Wir betonen daher ausdrücklich, dass Maßnahmen zum Denkmalschutz, zum Klimaschutz oder auch zur Verbesserung der grünen Infrastruktur weiterhin ein wichtiger Bestandteil der Städtebauförderung sind und auch zukünftig bleiben müssen.

Entsprechend dem aktuellen Entwurf der Verwaltungsvereinbarung können etwa die Fördermittel im Programm „Lebendige Zentren“ für Investitionen zur Profilierung und Standortaufwertung, zum Erhalt und zur Förderung der Nutzungsvielfalt sowie zum Erhalt des baukulturellen Erbes eingesetzt werden. Neben der Sicherung und Sanierung erhaltenswerter Gebäude, historischer Ensembles oder sonstiger baulicher Anlagen und besonders erhaltenswerter Bausubstanz werden weitere Förderschwerpunkte benannt, so z.B. bauliche Maßnahmen für den Erhalt und die Aktivierung von Stadt- und Ortskernen, Anpassung an den innerstädtischen Strukturwandel, Aufwertung des öffentlichen Raumes oder auch die Erhaltung und Umgestaltung von Grünräumen.

Obwohl damit die Förderfähigkeit von Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes grundsätzlich bestehen bleibt, wird in der Praxis zum Teil ein Richtungswechsel in der Förderphilosophie der Städtebauförderung befürchtet. Anders als bisher wird der städtebauliche Denkmalschutz nicht mehr als eigenes Programm geführt, sondern tritt in Konkurrenz zu anderen, gleichberechtigten Fördergegenständen. Gleiches gilt für den Wegfall des Programms „Zukunft Stadtgrün“.

Wir regen daher eine Evaluierung aller drei Förderprogramme einschließlich des zukünftigen Mitteleinsatzes an, um die Auswirkungen der neuen Fördersystematik auf die jeweiligen Fachbereiche spezifisch nachverfolgen zu können.

Überleitung der bestehenden Fördergebiete in die neue Programmstruktur vereinfachen

Die neuen Programmstrukturen machen eine Überleitung der laufenden Förderprogramme in den kommenden Jahren notwendig. Erfahrungen aus bisher beendeten Förderprogrammen zeigen, dass dies durchaus mit erheblichem Mehraufwand auf allen Ebenen einhergeht. Angestrebt wird daher eine einfache Überführung der laufenden Fördergebiete in die neuen Strukturen.

Der Entwurf der Verwaltungsvereinbarung sieht derzeit allerdings eine Zwischen- bzw. Endabrechnung der laufenden Programme bis zum 31.12.2027 vor. Bei der Bund-Länder-Besprechung haben die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam mit den Ländern für eine einfachere Überleitung und den Verzicht auf einer Zwischen- bzw. Endabrechnung bis zum 31.12.2027 geworben. Ein Großteil der laufenden Fördergebiete könnte direkt einer der drei neuen Programmkulissen zugewiesen werden. Zwischen- bzw. Endabrechnungen würden damit nur noch für einige wenige Fördergebiete anfallen, die nicht eindeutig der neuen Programmkulisse zugewiesen werden können.

Verlässlichkeit der Städtebauförderung verbessern und auf Sonderprogramme verzichten

Kurzfristige Umschichtungen zwischen einzelnen Programmen stellen Kommunen und Länder vor erhebliche Herausforderungen. Nicht die Förderprogramme geben den Bedarf vor, sondern die jeweilige Ausgangslage vor Ort. Vorbereitende Untersuchungen und integrierte Entwicklungskonzepte werden gemeinsam mit der Bürgerschaft erarbeitet und weisen den Bedarf sowie die Entwicklungsziele hinreichend aus. Entsprechend müssen diese Konzepte auch möglichst umfänglich - und programmübergreifend - umgesetzt werden können.

Neue Förderprogramme lösen aber neuen Verwaltungsaufwand auf allen beteiligten Ebenen beim Bund, den Ländern und den Kommunen aus. Zudem zeichnen sich Sonderprogramme häufig durch knappe Antragsfristen und kurze Laufzeiten bei verbesserten Förderkonditionen und thematisch begrenzten Schwerpunkten aus. Dies widerspricht der Idee einer integrierten Stadtentwicklungsplanung. Nur in den seltensten Fällen finden sich in den Programmgebieten Themen, die sich isoliert behandeln lassen. In den meisten Quartieren ist eine Vielzahl an Herausforderungen anzugehen. Zudem erfordert die intensive Abstimmung innerhalb einer Stadt oder Gemeinde, mit Eigentümern und der betroffenen Bevölkerung regelmäßig viel Zeit. Kurze Antragsfristen und kurze Programmlaufzeiten sind daher ebenso kontraproduktiv wie eine thematisch isolierte Schwerpunktsetzung. Vielmehr sollten zukünftig zusätzliche Fördermittel und Themen in die bestehenden Programmstrukturen „eingearbeitet“ werden.

Kommunale Herausforderungen wie die Digitalisierung, die Verbesserung des öffentlichen Raums und des Wohnumfelds, die Aufwertung der Zentren und Ortskerne oder auch die Anpassung an die demografische Entwicklung oder den Klimawandel erfordern nicht nur eine strukturelle Anpassung und Verfahrensvereinfachung, sondern auch eine langfristige Fortführung und Verstetigung der Städtebauförderung auf einem hohen Niveau. Mit Blick auf die mittelfristige Finanzplanung ist der Anteil des Bundes daher in Höhe von mindestens 790 Mio. Euro fortzuschreiben und längerfristig weiter

zu erhöhen. Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf die kommunale Planungssicherheit erforderlich.

Controlling und Abrechnung entbürokratisieren

Bund, Länder und Fördermittelbehörden sind aufgerufen, die Anforderungen bei der Antragstellung, Bewilligung und beim Controlling auf das absolut erforderliche Mindestmaß zu reduzieren. Beispielsweise könnte in einzelnen Bundesländern die erneute Bewilligung von Teilmaßnahmen und Bauabschnitten vor der Umsetzung durch die Fördermittelbehörden abgeschafft werden. Ebenso sollten die Verwendungsnachweise vereinfacht und digital eingereicht werden können. Dies gilt insbesondere für Bundesprogramme, die ohne finanzielle Beteiligung der Länder umgesetzt werden.

Des Weiteren sollte eine gegenseitige Anerkennung der Prüfvermerke eingeführt werden, sodass in der Regel keine mehrfache Prüfung stattfinden muss, sondern nur in Ausnahmefällen oder über Stichproben. Ebenso könnte auf die Vorlage von Rechnungen in Papierform verzichtet werden. Auf einer Basis gegenseitigen Vertrauens muss zukünftig auch eine Rechnungsliste plus Zahlungsnachweis (Kontoauszug) genügen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob weitere hemmende Vorschriften anzupassen sind.

Mit Blick auf die Förderung privater Eigentümer sind die unterschiedlichen formalen Vorschriften der Bundesländer zu harmonisieren. Regelungen zur zwingenden Anwendung öffentlicher Vergabevorschriften oder das Verbot zur Beauftragung eines Generalunternehmers erschweren die Umsetzung für privaten Eigentümer. Diese Einschränkung hat zur Folge, dass die Nachfrage nach Fördermitteln sinkt und dringend notwendige Maßnahmen nicht umgesetzt werden können.

Integrierten Förderansatz umsetzen

Die Städtebaufördermittel sind grundsätzlich subsidiär einzusetzen. Dies erklärt auch die erheblichen Bündelungs- und Multiplikatoreffekte der Städtebauförderung im Zusammenspiel mit anderen Fördermitteln. Gleichzeitig stellt die Beantragung und Abstimmung unterschiedlicher Fördermittel Städte und Gemeinden vor erhebliche Herausforderungen. Nicht selten werden öffentliche Maßnahmen aus zwei oder mehreren Fördertöpfen gefördert, was mit erheblichem Zeit- und Personalaufwand verbunden ist. Die Koordinierungsleistung fällt derzeit alleine bei den Kommunen an.

Am 26. Februar 2013 hat das Kabinett des Landes NRW ein fachübergreifendes Rahmenkonzept zur präventiven Quartiersentwicklung beschlossen. Alle Fachressorts der Landesregierung verpflichten sich demnach im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ zu einer ressortübergreifenden Unterstützung und Förderung. Mit dem Kabinettsbeschluss wird die Förderung des Städte- und Wohnungsbaus sowie des Stadtverkehrs und Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr gebündelt. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, um den Koordinationsaufwand bei den Kommunen zu reduzieren und die Förderpolitik von Bund und Ländern besser abzustimmen. Ziel muss es sein, dass die im Rahmen eines integrierten Entwicklungskonzeptes ausgearbeiteten Maßnahmen nicht mehr nach Ministerien, Ressorts und Förderprogrammen aufgeschlüsselt, sondern thematisch zur Förderung beantragt werden. **Kurz gesagt – nur ein Förderantrag für ein integriertes Projekt mit einem Bewilligungsbescheid.** Es ist ausdrücklich nicht beabsichtigt, die unterschiedlichen Fördertöpfe der

Ressorts und Ministerien zusammenzuführen; vielmehr geht es sowohl um eine Verbesserung der internen Koordination der Ressorts und Ministerien untereinander als auch um eine abgestimmte Kommunikation mit den Kommunen.