

STELLUNGNAHME

Stand: 8. November 2019

Position des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. zur Reform der Städtebauförderung

A. Zusammenfassung der Stellungnahme

Der ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Weiterentwicklung der europäischen Stadt steht angesichts des demografischen Wandels, des Klimawandels, der Digitalisierung und des ökonomischen Strukturwandels vor großen Herausforderungen. Wir setzen uns ein für eine effiziente, unbürokratische und problemorientierte Ausrichtung der Städtebauförderung.

Doch nicht nur den Großstädten gilt die Aufmerksamkeit. Die Städte in den ländlichen Regionen und die Infrastruktur außerhalb der Metropolen müssen weiterentwickelt werden. Deutschland ist hier mit seiner polyzentrischen Kommunalstruktur gut aufgestellt. Gleichzeitig stehen vor allem Ankerstädte vor der Herausforderung, zukünftig auf den ländlichen Raum noch stärker auszustrahlen.

Die Immobilienwirtschaft ist in erheblichem Maße von den vorgelegten Vorschlägen betroffen. Denn die Städtebauförderung ist unbestritten ein effektives Programm für immobilienwirtschaftliche Aufgaben wie etwa Flächenrecycling, Erhalt des baukulturellen Erbes und Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels sowie des Klimawandels. Gleichzeitig steht sie vor einem Umbruch: neue Problemlagen in der Bau- und Immobilienwirtschaft haben sich ergeben, das Auslaufen des Solidarpaktes macht eine Neuaufstellung der finanziellen Ausstattung nötig.

Nachfolgend zeigen wir Grundgedanken der Immobilienbranche zu den angedachten Vorschlägen der Fraktion der FDP und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit deren möglichen Folgen auf. Wir bewerten diese Maßnahmen losgelöst von der Struktur und erlauben uns, auf grundsätzlich notwendige Anpassungen in der Städtebauförderung hinzuweisen.

B. Anträge „Städtebauförderung neu denken“ und „Stadtentwicklung mit nachhaltiger Städtebauförderung zukunftsfest ausrichten“

Mit dem vorliegenden Antrag der FDP-Fraktion wird beabsichtigt, einen Neuanfang in der Städtebauförderung umzusetzen. Hierzu sieht der Antrag unter anderem vor, die Fördersystematik erheblich zu vereinfachen. Anstatt einer Programmstruktur wird eine sozialräumliche Systematik zur Grundlage der Festlegung gewählt. Ebenso soll die Umsetzung in den Kommunen entbürokratisiert werden und das bisherige Finanzvolumen möglichst in gleicher Höhe gehalten werden. Zusammenfassend unterstützt der ZIA grundsätzlich die Stoßrichtung des Antrags. Der Trend zu immer strengeren, jedoch

wirkungslosen Berichts- und Nachweispflichten muss gestoppt werden. Der ZIA spricht sich dafür aus, die gültigen Anforderungen hieran abzusenken und anzupassen.

Der ZIA teilt die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierte Einschätzung, dass insbesondere in stark wachsenden Ballungsgebieten dringend der zunehmenden Verknappung von Infrastrukturen entgegengewirkt werden muss. Die Politik ist daher gefordert, langfristig ausgerichtete, verlässliche Rahmenbedingungen bezüglich der Daseinsvorsorge zu schaffen. Aus Sicht der Immobilienwirtschaft nicht unproblematisch ist aber, die ohnehin hohe Aufgabenvielfalt der Städtebauförderung massiv auszuweiten, auch wenn gleichzeitig die Mittel erhöht werden. Mit Nachdruck begrüßt der ZIA indes die im Antrag vorgeschlagenen Möglichkeiten der Ausnahmen vom Gebot der Kofinanzierung und das Ziel, eine Vereinfachung beim Einsatz der Mittel bezüglich der Zielsetzungen vorzunehmen. Insbesondere lobenswert ist der Vorschlag zur Entbürokratisierung der Städtebauförderung durch frühere Verhandlung der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung. Hierdurch wäre eine Einbeziehung der Mittel in die normale Haushaltsaufstellung möglich.

C. Notwendige Anpassung der Städtebauförderung

Höhere thematische Flexibilität ermöglichen

Die bisherige Programmstruktur hat sich überlebt. Integrierte Ansätze im Sinne einer „Säulenstruktur“ wie sie bereits aus den europäischen Programmen bekannt ist, ermöglicht es den Kommunen auf der Grundlage eigener Handlungskonzepte maßgeschneidert die Gesamt- und Einzelmaßnahmen umzusetzen.

Gewählt werden sollte dabei ein neuer Ansatz der Programmstrukturen, der von der Organisation entlang thematischer Schwerpunkte Abstand nimmt und stattdessen mittelbar eine sozialraumorientierte Bedarfsstruktur implementiert. Der ZIA unterstützt die im Antrag formulierte Forderung der FDP nach einer differenzierten siedlungsstrukturellen Betrachtung. Erhalten und stärker genutzt werden sollte die Innovationsklausel.

Programme der EU und die ihrer Mitgliedsstaaten sollten besser aufeinander abgestimmt werden. Dies muss auf strategischer, konzeptioneller und operativer Ebene geschehen. So können Kumulationsmöglichkeiten mit nationalen Städtebauförderungsmaßnahmen verstärkt genutzt werden.

Wachsender Handlungsbedarf durch Absenkung der Begleitkosten abfangen – Niveau bei 1 Mrd € im Jahr stabilisieren

Der ZIA stellt fest, dass der Handlungsbedarf in den nächsten Jahren in den Städten anwachsen wird. Der Ansatz des Programms muss noch besser von der Hauptzielgruppe angenommen werden. Eine besondere Herausforderung stellt hierbei vor allem das Fehlen einer ausreichenden personellen Ausstattung in den betroffenen Kommunalverwaltungen dar. Nur wenn diese vorhanden ist, kann das Programm adäquat umgesetzt werden. Einem Teil der stark schrumpfenden Kommunen fehlen aber entsprechende Ressourcen. Die Inanspruchnahme von Leistungen auf Zeit durch Dritte – hier von Sanierungsträgern, und Sanierungsbeauftragten gemäß § 157 BauGB – dient auch der Beschleunigung und Qualitätssicherung. Zusammenfassend wird betont, dass der Erhalt der Breite und der Flexibilität des Programms wichtig sind, das Programm auch präventiv wirken kann und Nachjustierungen auf der Länderebene erfolgen sollten.

Identifizierung von Möglichkeiten zur stärkeren Einbeziehung privater Eigentümer – Beteiligung am Quartiersmanagement

Der ZIA sieht bei der Einbindung der Immobilienwirtschaft noch „Luft nach oben“. Die Aktivierung und Netzwerkbildung von privaten Akteuren erfolgt auf unterschiedlichen Wegen und Intensitäten. Erkennbar ist aber, dass diejenigen Kommunen bzw. Kooperationen stärker vom Programm profitieren, die intensiver als andere private Akteure in ihre Netzwerkprozesse einbinden. Der Großteil des Immobilienbestandes ist in privater Hand. Projektentwickler wirken im Rahmen städtebaulicher Verträge mit an der Stadtentwicklung. Die Städtebauförderung ist ein geeignetes Instrument, um mit privaten Eigentümern kooperativ zusammenzuarbeiten.

Für eine Reihe von städtebaulichen Maßnahmen sind verpflichtende Beteiligungen, vergleichbar mit den Regelungen beim Instrument des Business Improvement Districts (BID), sehr gut geeignet. Bereits jetzt leistet die Immobilienwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden. Wir stehen für ein größeres Engagement ein, wenn dies unbürokratisch möglich ist. Wir verpflichten uns, bei größeren Projektentwicklungen aber auch in Bestandsquartieren, bei denen ein Quartiersmanagement eingerichtet wird, die Hälfte der Managementkosten zu übernehmen. Eine zeitgemäße Quartiersentwicklung ist eine Herausforderung, die nur gemeinsam gemeistert werden kann: sie braucht ein Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure der öffentlichen Hand (untereinander als vernetztes, integriertes Verwaltungshandeln), der Unternehmen, Intermediärer sowie der Bürgerinnen und Bürger in den Quartieren. Es gilt, langfristige verpflichtende Strukturen des Austauschs und der Kooperation zu etablieren.

Gezielterer Einsatz in ländlichen Mittelstädten

Es braucht einen Fokus der Städtebauförderung als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe auf die Mittelstädte in ländlichen Räumen, um die dort lebende Bevölkerung vor Ort zu halten. Der ZIA erkennt an, dass die Städtebauförderung einen Schwerpunkt in den Gebieten außerhalb der Metropolen hat. Schon jetzt werden rund die Hälfte der Mittel in Gebiete umgesetzt, die vom BBSR als ländliche Räume klassifiziert sind. Wichtig ist dabei aus Sicht des ZIA der Erhalt des Volumens der Finanzmittel in diesen Räumen. Ergänzend brauchen wir eine neue Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Räume“, welche die Mittelstädte als zentrale Wohn-, Handels- und Kommunikationsstandorte mit Ausstrahlwirkung auf ihr Umland in den Mittelpunkt stellt. Hier kann die Städtebauförderung sich einbringen. Besonders wichtig ist dabei die Nutzung der Potentiale des ländlichen Raums für die Integration. Auch muss in den ländlichen Räumen der Ausbau der digitalen Infrastruktur angegangen werden. Die Städtebauförderung kann daran mitwirken, damit alle Städte und Gemeinden gleichermaßen von der Digitalisierung partizipieren.

Bürokratischen Aufwand reduzieren – Entschlackung der Anmeldungs- und Abrechnungsprozesse

Der ZIA spricht sich für eine Überarbeitung der bestehenden rechtlichen Normen und Regelungen aus, um eine Vereinfachung der Anforderungen in der Städtebauförderung zu erreichen. Bei allen positiven ökonomischen Effekten, die belegt wurden, wonach ein Euro Städtebauförderung weitere Investitionen in Höhe von 7,80 Euro anstößt, bleibt die Effizienzsteigerung in der Städtebauförderung eine Daueraufgabe.

Bei der Erstellung der Länder-Förderrichtlinien zur Städtebauförderung sollte auf eine erhebliche Vereinfachung der Anmeldungs- und Abrechnungsprozesse gedrängt werden. Wir begrüßen die Schlagrichtung beider Anträge, die Kommunen zu entlasten, damit diese eigenverantwortlich und möglichst unbürokratisch an der Städtebauförderung teilnehmen können. Die Entbürokratisierung stellt sicher, dass Kommunen, die bisher aus Ressourcengründen keine Förderkulissen ausgewiesen haben, nun Förderanträge stellen können.

Hierbei gilt:

- frühzeitigerer Abschluss der Verwaltungsvereinbarung – Prozesse der Städtebauförderung mit der Haushaltsplanung verzahnen,
- Einführung einer mehrjährigen Verwaltungsvereinbarung,
- Antragsstellung vereinfachen und Antragszeiten verkürzen,
- Bewilligungszeiträume durch Bewilligung größerer Maßnahmen verlängern,
- Controlling und Abrechnung durch weniger Prüfinstanzen entbürokratisieren,
- Nutzung der Leistungen von Stadtentwicklern und Sanierungsträger zur Entbürokratisierung, Beschleunigung und Qualitätssicherung,

- Präklusionsregelungen bei zu langem Bewilligungszeitraum für Kommunen und Antragssteller

Schnelles Planen und Bauen als Zukunftsthemen und Schlüsselherausforderungen der Stadtentwicklung(-spolitik)

Der ZIA kritisiert, dass in beiden Anträgen die geänderte Situation in der Bau- und Immobilienbranche nicht wahrgenommen wird. Viele unserer Großstädte und Kommunen in Ballungsregionen in Deutschland weisen angespannte Immobilienmärkte auf. Hier muss auch die Städtebauförderung ihren Beitrag leisten.

Aus Sicht des ZIA ist es unerlässlich, mit dem Pogramm daran mitzuwirken, mehr Wohnungen zu bauen und den Engpass bei der baulichen Herstellung sozialer Infrastrukturen zu beseitigen. Im Rahmen der Maßnahmen der Städtebauförderung kann modellhaft versucht werden, Wirtschaft und öffentliche Hand an einen Tisch zu bringen, um die Ursachen für Termin- und Kostenprobleme bei Bauprojekten zu analysieren und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Der ZIA weist darauf hin, dass auch Unternehmen, die wachsen wollen und neue Büroflächen benötigen, zunehmend damit konfrontiert werden, keine optimalen Bedingungen für eine schnelle Realisierung mehr zu finden. Auch Einzelhändler stehen vor großen Herausforderungen – insbesondere im Wettbewerb mit dem Online-Handel. Hier kann die Städtebauförderung – nicht als einziges Instrument, aber als Teil eines Maßnahmenpakets – mitwirken und Abhilfe schaffen.

Stärkere Nutzung des Instrumentes „Verfügungsfonds“ der Städtebauförderung im Rahmen quartiersbezogener Kooperationen

Die bisherige Regelung ist weder sachgerecht noch praktikabel. Selbst mögliche Ausnahmeregelungen – wie beispielsweise bei der Sozialen Stadt – konnten diese Defizite nicht ausreichend heilen. Wir plädieren für einen Neuansatz bei der Einbeziehung privater Akteure und Verfügungsfonds, bei dem bereits die Bereitstellung von einem Drittel der Mittel durch privatwirtschaftliche Akteure für deren Einrichtung ausreichend sind.

Absenkung kommunaler Eigenanteile in der Städtebauförderung

Die bisherigen Evaluationsberichte zeigen, dass die Städtebauförderung noch nicht zielgerichtet bei den Kommunen mit den höchsten Problemdichten ankommt. Wesentlich ist, dass ein Teil dieser Kommunen über eingeschränkte Mittel verfügt oder gar unter Haushaltsvorbehalt steht. Hier muss ein Absenken der Eigenanteile möglich sein.

Qualifizierte Konzepte in den Fokus nehmen

Grundsätzlich wird die zentrale Bedeutung eines strategischen förderprogramm-übergreifenden Ansatzes und der entsprechend qualifizierten Konzepte bestätigt. Die Konzeption muss Fördervoraussetzung bleiben und es bedarf klarer interkommunaler Zielvereinbarungen. Wichtig ist, die Konzepte wechselseitig über Maßnahmen und Programmsäulen hinweg anzuerkennen. Ebenso sollte eine einheitliche Transferstelle die Kommunen bei der Konzepterstellung unterstützen.

Kommunen durch Externe unterstützen – Qualifikation der Stadtentwickler muss stimmen

Der ZIA hebt die Notwendigkeit eines ganzheitlichen, integrierten und programmübergreifenden Ansatzes hervor. Aus unserer Sicht müssen auch strategisch wichtige Themen, in die nicht aus der Städtebauförderung investiert werden kann, mitgedacht werden. Der „Spagat“ zwischen interkommunalem Konzept und gebietsbezogener Städtebauförderung stellt hohe Ansprüche an die Qualifikation von Stadtentwicklern und Sanierungsträgern sowie an die Qualität der Konzepte. Die Mittel für die externe Begleitung sollten deshalb erhöht werden. Der ZIA plädiert hier für eine Zielgröße von 10 % des Gesamtmittelvolumens. Der Einsatz externer Dienstleister ist auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung.

Kooperationsmanagement durch Stadtentwickler und Sanierungsträger

Bisher übernehmen Stadtentwickler und Sanierungsträger bereits vielfach die Rolle als zentraler Ansprechpartner ein, der Umsetzungsprozesse strukturiert und an der Schnittstelle zwischen Verwaltungen und privaten Stakeholdern agiert und ein integriertes Fördermittelmanagement sicherstellt. Die Stadtentwickler unterstützen die Mobilisierung von privatem Kapital und die Bündelung von Fördermitteln und treiben die interkommunale Kooperation maßgeblich voran. Ein Kooperationsmanagement durch Stadtentwickler ist, unabhängig von der spezifischen Ausrichtung und Förderung, das Fundament einer erfolgreichen Programmumsetzung und der interkommunalen Zusammenarbeit.

Klimaschutz als Querschnittsaufgabe – wo möglich

Aus Sicht des ZIA kann dieses Potential nur unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit im Sinne von § 5 Abs. 1 EnEG sowie der Prinzipien der Technologieoffenheit und Freiwilligkeit zu mehr Energieeffizienz im Gebäudesektor und damit zu effizientem Klimaschutz führen. Allerdings ist fraglich, ob die Städtebauförderung hier immer in der Lage ist, diese Kriterien einzuhalten. Denn sowohl die Anforderungen an den Neubau als auch an den Gebäudebestand sind in Deutschland in hohem Maße

heterogen und treffen damit auch Gebäudebestände in Gebieten ohne sonstige bauliche Missstände. Der ZIA unterstützt daher eine differenzierte Betrachtung der Gebäude bzw. Quartiere in Bezug auf energetische Maßnahmen. Eine gezielte, raumweite Förderung ist notwendig und Grundvoraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz, um CO₂-Emissionen bei Gebäuden zu reduzieren. Hier scheidet die Städtebauförderung im Zweifelsfall bei der Festlegung der effizientesten Maßnahmen aus.

Allerdings sollte der Klimaschutz als Querschnittsaufgabe festgelegt und als Thema über alle Förderprogramme hin förderfähig gemacht werden. Auf der Grundlage eigener Handlungskonzepte sollen dann maßgeschneiderte Maßnahmen umgesetzt werden.

Baulandmobilisierung und Brachflächenaktivierung als Querschnittsaufgabe

Die Reaktivierung von Brachflächen ist Voraussetzung, um die Engpässe im Neubaubereich zu verringern und ausreichend Wohnungsbau- und Gewerbeflächenentwicklung zu ermöglichen. Die Einfügung solcher Flächen in den Immobilienkreislauf ist mit Hilfe der Städtebauförderung möglich. Allerdings sollte auch das von der Koalition angekündigte zusätzliche Brachflächenprogramm schnellstmöglich auf den Weg gebracht und mit der Städtebauförderung verzahnt werden.

Digitalisierung als Querschnittsaufgabe – „Smart City“-Ansatz außerhalb der Städtebauförderung stärken

Der ZIA setzt sich weiterhin für eine konsequente Flexibilisierung zwischen den Programmen der Städtebauförderung ein, sieht das Thema Digitalisierung aber als Querschnittsthema an. Dieses sollte stets in die vorbereitenden Untersuchungen aufgenommen werden. Der ZIA plädiert für eine Ausweitung der Mittel in der „Smart City“-Initiative außerhalb der Städtebauförderung.