

Anregungen des Städteneetzes Soziale Stadt NRW zur Weiterentwicklung und Restrukturierung der Städtebauförderung

Kommunale Steuerung unter Handlungsdruck

Die Stadt mit ihren unterschiedlichen Stadtteilen und Quartieren war schon immer Kristallisationspunkt und Experimentierfeld des gesellschaftlichen Zusammenlebens. In Bezug auf das städtebauliche Leitbild der Europäischen Stadt ist sie zugleich ein Ort des Wohnens und Arbeitens, der Freizeit und Erholung sowie Motor für Wohlstand, Transformation und Integration. Es ist jedoch festzustellen, dass der ökonomische Strukturwandel, die lokal stark divergierende Zuwanderung, der soziodemographische Wandel und zunehmende sozio-ökonomische Spaltungstendenzen die städtischen Gesellschaften und die kommunale Steuerung unter einen erhöhten Handlungsdruck setzen. Der Stadtteil bzw. das Quartier nehmen hierbei als Handlungs- und Bezugsrahmen eine herausragende Bedeutung ein, die den Akteuren der Städtebauförderung seit mehr als zwei Jahrzehnten durch den gesetzten Gebietsbezug ihrer integrierten Handlungsansätze bekannt und mittlerweile auch in den beteiligten Sozial-, Bildungs-, Wohn-, Gesundheits- und Kulturreisorten zur gängigen Programmformel geworden ist.

Die Anwendung der „Zauberformel Quartier“ und die Umsetzung ressortübergreifender Handlungsprogramme im Kontext der Städtebauförderung hat bundesweit zu nachhaltigen Erfolgen bei der Behebung städtebaulicher Missstände geführt. Doch muss festgestellt werden, dass sich soziale, ökonomische und räumliche Spaltungstendenzen vergrößert haben und mit ihnen der Handlungsdruck für die kommunale Steuerung ebenfalls gewachsen ist. Kommunen, Länder und der Bund müssen weiterhin große Anstrengungen unternehmen, um bestehende städtebauliche Missstände zu beheben und ein nachhaltiges Lebensumfeld für alle Bewohnerinnen und Bewohner in den Städten, Stadtteilen und Quartieren zu schaffen. Nur mit der Bündelung von Ressourcen und der konsequenten Anwendung des erarbeiteten Knowhows kann es gelingen, benachteiligte Quartiere dauerhaft aufzuwerten und langfristig für die Bewohnerschaft als attraktive Lebensorte im Stadtgefüge aufzustellen.

Bekanntnis zur Städtebauförderung als bewährte Gemeinschaftsinitiative

Die Städtebauförderung stellt seit gut 50 Jahren für die Kommunen eine wichtige Finanzhilfe seitens des Bundes und der Länder dar, die sich auf Artikel 104 b des Grundgesetzes gründet. Vorgehen ist eine Befristung und degressive Gestaltung der Finanzhilfen sowie eine regelmäßige Überprüfung ihrer Verwendung. Für die Vorbereitung und Durchführung der geförderten Maßnahmen sind im Rahmen ihrer Planungshoheit die Städte und Gemeinden auf Basis der Vorgaben des Besonderen Städtebaurechts im Baugesetzbuch §§ 136-191 verantwortlich. Neben der Aufwertung sozial und räumlich benachteiligter Stadtteile bilden die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren, die Anpassung der städtebaulichen Strukturen an die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft sowie der Denkmalschutz die Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen, um Städte und Gemeinden nachhaltig als Wirtschafts- und Wohnstandorte zu stärken und dem entgegenstehende Mängel oder Missstände dauerhaft zu beheben. Zur Verwirklichung der Förderziele wurden die sechs Bund-Länderprogramme „Soziale Stadt“, „Stadtumbau“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“,

„Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Kleinere Städte und Gemeinden“ sowie „Zukunft Stadtgrün“ entwickelt, welche unterschiedliche Themenschwerpunkte und räumliche Ansätze verfolgen.

In Bezug auf das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ hat die Bundesregierung in den Programmjahren 1999 bis 2018 bundesweit mehr als 1,5 Milliarden Euro Finanzhilfen zur Verfügung gestellt. Sie finanziert damit ein Drittel des Gesamtprogramms. Mit den ergänzenden Mitteln von Ländern und Kommunen standen insgesamt über 4,5 Milliarden Euro für die Umsetzung des Programms in bundesweit gut 700 Quartieren bereit. Die Städtebauförderung ist somit zweifelsohne eine bedeutsame Stütze kommunaler Stadtteilerneuerungsstrategien und Garant für tragfähige, nachhaltige und langfristige Planungsprozesse und -projekte. Ohne Förderung könnten in den meisten Städten und Gemeinden die jeweiligen stadtentwicklungspolitischen Ziele zur Stärkung und Aufwertung benachteiligter Räume nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.

Anregungen des Städteneetzes Soziale Stadt NRW für eine Weiterentwicklung

Die Städtebauförderung als Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen hat sich über Jahrzehnte bewährt, stets an die sich wandelnden Rahmenbedingungen und (räumlichen) Entwicklungstendenzen angepasst und ist heute ein unersetzlicher Bestandteil integrierter Stadtteilerneuerung. Doch trotz des unbestrittenen Erfolgs und Nutzens für die Städte und Gemeinden lassen sich einzelne Hemmnisse und Faktoren benennen, die die Beantragung, Verwendung und Abrechnung der Städtebaufördermittel für die Kommunen erschweren bzw. vereinzelt verzögern. In Bezug auf eine anvisierte Weiterentwicklung und Restrukturierung der Städtebauförderung durch das zuständige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat das Städteneetz Soziale Stadt NRW einzelne Anregungen aus der kommunalen Sichtweise gesammelt, welche als Diskussionsbeitrag für die weitere Ausgestaltung eines für die Kommunen sehr wichtigen Förderprogramms angesehen werden sollen.

Vereinheitlichung und Vereinfachung von Verfahrens- und Projektabläufen

Die Vielzahl der dauerhaften Förder- und Investitionsprogramme der Städtebauförderung sowie der zusätzlichen – und zumeist temporär ausgerichteten – Projektauftrufe zu Sonderthemen der Stadt(teil)entwicklung bildet derzeit eine Förderlandschaft aus, die für kommunale Antragstellende aufgrund unterschiedlicher Vorgaben, Zeithorizonte, Zuständigkeiten und Handlungsansätze als zu wenig transparent sowie schwer an Interne und Externe zu vermitteln gilt. Inhaltliche Umstellungen an bereits veröffentlichten Projektauftrufen im laufenden Antragsverfahren sowie abrupte Regel- und Friständerungen verringern zudem die Planungssicherheit in den Kommunen und stellen die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung vor große kommunikative und organisatorische Herausforderungen. Eine weitere Vereinheitlichung und Synchronisierung der Verfahrens- und Projektabläufe unterschiedlicher Förder- und Investitionsprogramme im Rahmen der Beantragung, Verausgabung und Abrechnung der Fördergelder soll dafür sorgen, etwas mehr Struktur und Transparenz in der Förderlandschaft zu erhalten. Eine stärkere Synchronisierung bspw. der Abgabefristen und Zeithorizonte, der Formblätter, Anlagen und Nebenbestimmungen zur Förderfähigkeit oder aber eine Einführung von Pauschalen zur Finanzierung von Bauprojekten könnte eine deutliche Effektivierung bei der Beantragung und Verwendung der Fördermittel bedeuten. Diese Erleichterungen bei den Förderzugängen und Programmabwicklungen (v. a. bzgl. der bürokratischen Abläufe) würden den kom-

munalen Verantwortlichen deutliche Anreize bieten, „verwaltungsinterne Werbung“ für das Programm bei den weiteren Mitarbeitenden bzw. Überzeugungsarbeit gegenüber dem Verwaltungsvorstand und der Politik zu leisten.

Verzahnung und Flexibilisierung bestehender Programme

Aus der Erfahrung der teils langjährigen Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ hat sich gezeigt, dass eine ressortübergreifende Maßnahmenplanung und -umsetzung zur Stärkung benachteiligter Quartiere im Rahmen integrierter Handlungsprogramme, die Praxis effizienter Mittelbündelung und die sachgerechte Verbindung von Aktionsfeldern vor Ort unbedingt notwendig sind, um den komplexen Anforderungen an eine integrierte und zeitgemäße Stadtteilentwicklung gerecht zu werden. Synergieeffekte können genutzt, Parallelstrukturen vermieden und tragfähige Strukturen effektiver ämterübergreifender Kooperation in den Kommunen aufgebaut werden. In den letzten zehn Jahren ist die Förderlandschaft auf der Landes- wie auch auf der Bundesebene, insbesondere auch unter Einbindung der Struktur- und Investitionsfonds auf Ebene der Europäischen Union, jedoch um eine enorme Vielzahl von inhaltlich verschiedenen ausgerichteten Programmen bzw. Förderaufrufen erweitert worden. Zur effektiven Verschränkung der Handlungsfelder sollte eine Tendenz zu inkongruenten Parallelstrukturen der Programmkulissen und hieraus erwachsenden Unübersichtlichkeiten und Hürden für die Mittelbündelung vermieden werden. In diesem Sinne könnte eine Reduzierung auf z. B. drei „Leitprogramme“ erfolgen. Bei verschiedenen parallelen Zuschussgebern sind insbesondere kurzfristige Verfahrensänderungen einzelner Programme zu vermeiden, um die Gesamtumsetzung abgestimmter Förderkonstruktionen der Mittelbündelung nicht grundlegend zu gefährden.

Förderfähigkeit weiterer flankierender Maßnahmen

Die Fokussierung aller Ressourcen des Programms „Soziale Stadt“ auf investive und investitionsvorbereitende Maßnahmen ab dem Jahr 2011 hat zu tiefgreifenden Einschnitten und Verlusten in der Programmumsetzung auf kommunaler Ebene geführt. Die integrierte Betrachtungs- und Handlungsweise im Quartier erfordert eine umfassende und möglichst niedrighschwellige Förderstruktur, in welcher nicht nur bauliche Projekte, sondern auch nicht-investive Projekte für die Bewohnerschaft gefördert werden können. Das Konstrukt „Städtebauförderung“ bietet den ideellen Rahmen, im Kontext ressortübergreifender Strategien entsprechende Mittel aus einschlägigen weiteren Ressorts (z. B. Soziales, Arbeit, Bildung, Gesundheit, Kultur, Kriminalprävention...) für die flankierenden Handlungsbereiche der „Sozialen Stadt“ bereitzustellen, weswegen eine Wiederaufnahme des „alten Prinzips“ mitsamt eines Budgets für Modellvorhaben und experimentelle Projekte anzustreben ist.

Kommunikation zwischen den und innerhalb der Ebenen der EU, des Bundes, des Landes Nordrhein-Westfalen und der Kommunen

Aus Sicht der Kommunen des Städteneetzes Soziale Stadt NRW wird ausdrücklich begrüßt, dass z. B. mit dem gemeinsamen Aufruf des Landes „Starke Quartiere – starke Menschen“ die Initiative umgesetzt worden ist, den Kommunen ein verbundenes Förderkonzept unter Zusammenwirken der verschiedenen Ressorts der Europäischen Union auch auf Landesebene zu bieten, um die Fördermittel im Rahmen der jeweiligen OP NRW zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds EFRE, ESF und ELER bzw. aus dazu entwickelten einzelnen Landesprogrammen und -initiativen bestmöglich nutzbar zu machen. Insbesondere in Handlungsbereichen, die nicht durch andere Förderprogramme

bzw. im Rahmen der Regelförderung abgedeckt sind und auf andere Weise von den Kommunen finanziell nicht getragen werden können, stellen die Optionen der gebündelten Nutzung der Fonds eine Bereicherung dar. Unter den besonderen Bedingungen der EU-Fonds bzw. der dazu aufgestellten Operationellen Programme des Landes und des Bundes sollte die Abstimmung zwischen den Bundes- und den Landesprogrammen in diesem Bereich – vertikal wie horizontal zwischen den Ressorts – besonders sorgfältig erfolgen und den Rahmenbedingungen der Umsetzung in den städtischen Verwaltungen bestmöglich Rechnung tragen. Der Ansatz einer ressortübergreifenden Strategie sollte durch das Land Nordrhein-Westfalen noch stärker verfolgt werden.

Professionalisierung aller beteiligten Akteure

Die Planung, Vorbereitung, Durchführung und wirtschaftliche Abwicklung der integrierten Handlungsprogramme in der Städtebauförderung ist eine fachlich komplexe und kommunikativ anspruchsvolle Tätigkeit, welche spezielle Erfahrungen und interdisziplinäre Kenntnisse von den Mitarbeitenden in den Kommunalverwaltungen erfordert. Demgegenüber steht ein kaum ausreichendes Angebot an qualifizierten und zudem verfügbaren Arbeitskräften, welches die angespannte Personalsituation und hohe Auslastung der mit der Stadt(teil)entwicklung betrauten Verantwortlichen abfedern könnte. Zudem werden stets neue Themenfelder Bestandteil der Stadt(teil)entwicklung (bspw. Digitalisierung, Klimaschutz, Inklusion) und müssen von den Mitarbeitenden berücksichtigt, in die Stadtteile kommuniziert und mit den örtlichen Akteuren bearbeitet werden. Eine weitere Professionalisierung der beteiligten Akteure zielt auf eine Verbesserung der (berufsbegleitenden) Weiterbildungsangebote des Bundes, des Landes sowie der Kommunen und ihrer gemeinsamen Netzwerke der Städtebauförderung sowie auf eine Verbesserung und Zuspitzung der Lehrinhalte auf die Handlungsbereiche einer „Integrierten Stadtteilentwicklung“ an den Fachhochschulen und Universitäten ab. Gemessen allein an der monetären Bedeutung aller Programme der Städtebauförderung kommt den Inhalten der „Integrierten Stadtteilentwicklung“ in den entsprechenden Ausbildungs- und Studiengängen immer noch eine viel zu geringe Bedeutung zu. Zur weiteren Inwertsetzung des Berufs- und Tätigkeitsfelds gilt es, dass die vielfältigen planerischen und operationellen Aufgaben in den „benachteiligten“ Gebieten der Städtebauförderung nicht als freiwilliges „Zusatzbemühen“ der Kommunen anzusehen, sondern als wertzuschätzende Pflichtaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge zu begreifen sowie intern und extern zu kommunizieren.

Förderung von Projekten zur besseren Verstetigung und „Nachsorge“

Die Strukturen der integrierten Programme tragen im besten Falle zur Organisationsentwicklung auch innerhalb der Verwaltung bei. Die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ bietet einen langfristigen Ertrag, wertvolle Lernerfahrungen und Evaluierungserkenntnisse zur Qualifizierung und Professionalisierung regionaler Standards im Bereich der ämterübergreifenden Kooperationen und der interdisziplinären Zusammenarbeit sowie auch der Kooperationen zwischen den kommunalen Akteuren einerseits und freien Trägern, einschlägigen Institutionen, Unternehmen und bürgerschaftlich Aktiven in den Quartieren andererseits, mit denen im Sinne von „Public Private Partnership“ nicht zuletzt auch zusätzliche Investitionen angestoßen werden können und die Quartiere langfristig „auf eigene Füße gestellt“ werden. Im Sinne eines vorausschauenden Ressourceneinsatzes müssen hinreichende Mittel zur Weiterführung der erprobten und erfolgreichen Strukturen bereitgestellt werden.

Planungssicherheit zur Schaffung langfristiger Strukturen

Für eine erfolgreiche Umsetzung der integrierten Handlungsprogramme mit allen internen (u. a. Politik, Verwaltung) als auch externen Akteuren (u. a. Bürgerschaft, Institutionen und private Projektpartner aus dem Quartier) ist eine möglichst hohe Planungs- und Rechtssicherheit mit einer langen Gesamtlaufzeit sowie einer gewissen Flexibilität bei der Umsetzung einzelner Projekte erforderlich. Lange Pausen von mehr als zwei Jahren zwischen der Konzeptions- und Umsetzungsphase der integrierten Handlungsprogramme können wesentliche Rahmenbedingungen von (kostenintensiven) Projekten in Frage stellen und so zu massiven Kostenänderungen führen. Hier sollten eine weitere Flexibilisierung der förderrechtlichen Regularien erfolgen und bspw. Kostensteigerungen innerhalb der Gesamtmaßnahme bei triftigen Gründen möglich sein. Zudem gilt es, die unterschiedlichen Programmatiken und Handlungsweisen der Städtebauförderung weitestgehend von politischen Strömungen zu entkoppeln, da gerade kurzfristige Änderungen und Anpassungen nach Regierungswechseln auf der Bundes- und Landesebene zu Planungsunsicherheiten bis hin zum Stillstand führen können.

Gemeinsam für lebenswertere Stadtteile und Quartiere

Die Kommunen im Städteneetz Soziale Stadt NRW sind sich ihrer Rolle und Aufgabe innerhalb der Gemeinschaftsinitiative bewusst und müssen selbstkritisch feststellen, dass zu einer Weiterentwicklung und Restrukturierung der Städtebauförderung auch ein Abbau von Hemmnissen und eine Optimierung der Verfahren innerhalb der Kommunen gehört. Bereits veröffentlichte Studien, bspw. des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), haben unterschiedliche Prüfaufträge und Verbesserungsvorschläge für die Stadt- und Gemeindeverwaltungen formuliert, die in der Zukunft berücksichtigt und schrittweise für eine optimierte Mittelverwendung umgesetzt werden sollen. Wenn sich Vorgaben und Regularien der Städtebauförderung auf Landes- und Bundesebene vereinfachen und flexibilisieren lassen und zugleich die Abläufe auf kommunaler Ebene harmonisiert und professionalisiert werden, können die zur Verfügung gestellten Mittel schneller, präziser und wirkungsvoller für die Aufwertung und Stabilisierung der benachteiligten Stadtteile und Quartiere verwendet werden.