

Städtebauförderung - eine bleibende gesamtstaatliche Aufgabe

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin

I. Wie es mit der Städtebauförderung vor 40 Jahren begann

Seit 1971 gibt es in Deutschland – in den alten Ländern, genauer - die Städtebauförderung als Gemeinschaftswerk des Bundes, der Länder und der Städte und Gemeinden. Damals trat das Städtebauförderungsgesetz in Kraft – nach vielen Jahren der parlamentarischen Befassung. Und es wurde die gemeinschaftliche Förderung festgelegt. Es dauerte über 10 Jahre, bis es dazu kam. Dabei war die Städtebauförderung – damals wie heute – eine im politischen Bereich im Grunde unstrittige Aufgabe. Aber: Es war zwar bereits bei der Erarbeitung des Bundesbaugesetzes von 1960 erkannt worden, dass der Städtebau bei der Sanierung überalteter Baugebiete, bei der Entwicklung in den Randzonen der Verdichtungsgebiete und beim Bau neuer Orte vor Aufgaben stand, deren Lösung eines über das herkömmliche recht hinausgehenden Instrumentariums bedarf. Von wenigen Regelungen abgesehen, hat der damalige Gesetzgeber die eingehende Regelung der städtebaulichen Erneuerung jedoch einem späteren Gesetz vorbehalten; dies vor allem, um die Verabschiedung des Gesetzes nach zehnjähriger Erarbeitungszeit nicht noch weiter zu verzögern. Die damalige Bundesregierung (Prof. Ludwig Erhard) hatte schon am 24. März 1965 den ersten Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes beschlossen. Dass das Gesetz dann erst 1971 verabschiedet wurde, lag weniger am neuen Instrumentarium – alles wesentlich Neue war schon im Entwurf von 1965 enthalten, auch der „Ausgleichsbetrag“ und damit das bodenpolitische System. Aber über die Finanzierung war man sich zwischen dem Bund und den Ländern nicht einig. Und erst mit der Finanzverfassungsreform der damaligen „Großen Koalition“ und der damals neu in das Grundgesetz eingeführten „Mischfinanzierung“ war der Weg frei für die parlamentarische Verabschiedung.

Ein starker Modernisierungswille stand hinter dem Vorhaben: Die damalige Zeit war noch von den Wiederaufbauten der Nachkriegszeit geprägt. Und die Aufgaben des Gebäudebestandes kamen hinzu: Über 11 Mio. der damals etwa 24 Mio. Wohnungen galten als modernisierungsbedürftig, hatten unzureichende sanitäre Ausstattung oder Heizungen. Der Neubaustandard ging nach oben, die Bestände stagnierten. Kommt es auch in Deutschland zur Bildung von Slums – mit dieser Frage beschäftigte man sich sehr intensiv und diskutierte sie mit Sachverständigen aus Großbritannien und aus den USA. Der Gedanke der „Flächensanierung“ ist von dieser Diskussion geprägt. Aber auch, dass manche Experten den Abriss und die Neugestaltung als Chance für eine Modernisierung der Infrastruktur und des Gebäudebestandes sahen. Die Nachkriegszeit war auch von einer verbreiteten gesellschaftlichen Distanz gegenüber Hergekommenen geprägt – Ideen wie „Flächensanierung“ oder „autogerechte“ Stadt, aber auch die Abwendung von der Gründerzeit kann man so nachvollziehen.

In der Praxis kam es aber schon bald zu einer „Wende“: Die Bürgerinnen und Bürger mischten sich ein – das Gesetz hat sie dazu ja ermächtigt und die Gemeinden waren zur umfassenden „Bürgerbeteiligung“ verpflichtet. Im allgemeinen städtebaulichen Planungsrecht

war das damals noch nicht vorgeschrieben. Demokratisierung der städtebaulichen Prozesse, der Findung von Sanierungskonzepten, aber auch die Auseinandersetzung mit den ökonomischen und sozialen Folgen der Stadtsanierung – „der „Sozialplan“ war eingeführt worden – unterstützten in vielen Sanierungsquartieren eine neue gesellschaftliche Qualität im Städtebau. Dass es in der Folge – gestützt auf die offenen Planungen – vielerorts von einer Abkehr von Flächensanierungen und einer Hinwendung zu gewachsenen Strukturen kam, hängt damit zusammen.

II. Wie es weiter ging

Die 70er und 80er Jahre des zurückliegenden Jahrhunderts waren von einer immer festeren Verankerung der Städtebauförderung in der Praxis gekennzeichnet. Schon bald sprach man vom „Erfolgsmodell Städtebauförderung“. Die Rettung der historischen Städte ebenso wie die sozial geprägte Aufwertung der Wohnungsbestände, der ökologische Gedanke ebenso wie die Diskussion um die Bedeutung der Standortqualität im Wettbewerb der Kommunen – all dies führte zu einer Verankerung der Städtebauförderung im politischen und gesellschaftlichen Bereich. Und als 1990 die deutsche Einheit kam, war die Einführung der Städtebauförderung in den neuen Ländern selbstverständlich. Der Verfall der Städte war sichtbarer Ausdruck des Niedergangs des DDR Systems. Gestützt auf die Erfahrungen in den „alten Ländern“, getragen von umfangreichen Bundesfinanzhilfen, aber ebenso von intensiver Unterstützung durch westdeutsche Partnerländer, wurde die Städtebauförderung auch in den neuen Ländern in Kürze ein "Erfolgsmodell". Das war auch die große Zeit der Sanierungsträger, ohne die – auch schon in der Spätphase der DDR – die Verfahren, Ideen und Erfahrungen der Stadterneuerung rasch verbreitet werden konnten. Die Sanierungsträger haben – dank des Fachwissens, der Erfahrungen und der vermittelnden Rolle - vielleicht den wichtigsten Beitrag, zur raschen Konsolidierung der Stadterneuerung in den ostdeutschen Ländern geleistet.

Mit der Verfassungsreform aus dem Jahre 2006 – „Föderalismusreform“ – ist für ein zentrales Instrument der Stadtentwicklungspolitik des Bundes, nämlich die Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen, eine gegenüber dem Verfassungsrecht seit 1970 fortentwickelte Grundlage gegeben worden. Art. 104b Grundgesetz schafft die Grundlage, weiterhin die Bundesförderung beizubehalten, stellt aber neue Anforderungen. Die Neufassung verdeutlicht, dass Mischfinanzierungen keine Dauerförderungen sind. Da die Aufgaben der Stadtentwicklung und Stadterneuerung der Sache jedoch eine Grundaufgabe sind, sind die Förderungen auch deshalb zu überprüfen. Für alle Teile Deutschlands gemeinsam stellt sich die Frage, wie die öffentliche Aufgabe "städtebauliche Erneuerung" zu finanzieren ist, wo längerfristig die inhaltlichen Schwerpunkte liegen und wie das Förderinstrumentarium auf die neuen stadtentwicklungspolitischen Aufgaben, die Verfassungslage und die europäischen Förderkonzeptionen hin justiert werden soll. Bei alledem ist entscheidend, dass die Förderung aus der Sachlogik und den Erfordernissen heutiger und künftiger Stadtentwicklung und Stadterneuerung abgeleitet und der verfassungsrechtliche und institutionelle Rahmen dabei ausgefüllt wird.

III. Worum geht es bei der Städtebauförderung?

Unsere Städte und Gemeinden bilden gewissermaßen den äußeren, physischen Rahmen für die Entfaltung der menschlichen Aktivitäten: Die Städte bieten den baulichen Raum für das Leben, die Arbeit, die wirtschaftlichen Tätigkeiten - Gewerbe, Handwerk, Handel -, die vielfältigen Dienstleistungen menschlicher Gesellschaften, die ärztliche und medizinische Versorgung, die Kultur- und Bildungseinrichtungen - Schulen und Hochschulen, Kirchen, Theater und Kinos, Museen und Bibliotheken -, für Sport, Erholung und Freizeit.

Unser Land gehört - gemeinsam mit der Mehrzahl der europäischen Staaten - zu den Staaten der Erde, in denen die Menschen ganz überwiegend in Städten oder verstädterten Siedlungsformen leben. An den europäischen Städten lassen sich ganz unmittelbar die Situation, die Bedürfnisse, die Entwicklung der Gesellschaft ablesen: der wirtschaftliche und kulturelle Standard ebenso wie die Problemzonen der gesellschaftlichen Entwicklung - die Situation der Armen, der gesellschaftlich ausgegrenzten Personen, der sozialen Spannungen.

Nirgendwo anders als in den Städten spiegelt sich der Umgang des Menschen mit den natürlichen Ressourcen so unmittelbar wider: Flächenverbrauch, Verbrauch von Energie und anderen Ressourcen, Emissionen. Wenn sich die Wirklichkeit und Dynamik einer Gesellschaft in Städten ausdrückt oder widerspiegelt, so bedeutet dies einen ebenso unmittelbaren Anpassungs- und Veränderungsdruck auf die städtebaulichen Strukturen. Die gebaute Umwelt soll sich neuen Nutzungsbedürfnissen anpassen. Veränderte Nutzungsbedürfnisse, insbesondere aufgrund demografischer Veränderungen, schlagen in andere städtebauliche Strukturen um - Nutzungen von Flächen und Gebäuden verändern sich, bisherige Nutzungen (Wohnungen, Gewerbe, Dienstleistungen, Bildung, Kultur, Sport- und Freizeiteinrichtungen usw.) können in wechselseitige Konkurrenzen geraten. Gebäude, Straßenführungen, Erschließung der Infrastruktur können erforderlichen oder erwünschten Nutzungsänderungen im Wege stehen, bedürfen der Anpassung oder Veränderung. Konflikte zwischen bisherigen und künftigen Nutzungsformen und Nutzern können eintreten. Die Bewahrung bestehender baulicher oder infrastruktureller Gegebenheiten können stadtentwicklungspolitisch wünschenswert sein, sie können aber auch einem notwendigen und angestrebten Wandel und damit der Stadtentwicklung im Wege stehen.

Hier setzt der politische Auftrag der Stadterneuerungspolitik an:

Die bauliche und sonstige Nutzung der einzelnen Flächen im Stadtgebiet ist Angelegenheit der jeweiligen privaten und öffentlichen Akteure, also der Eigentümer, Pächter und Mieter, der öffentlichen und privaten Erschließungsträger und Bauherren.

- Wie sollen aber die vielfältigen und zum Teil kontroversen Interessen unter den Hut eines gemeinsamen, aufeinander abgestimmten und sozialverträglichen Vorgehens gebracht werden?
- Wie kann die Erneuerung der Infrastruktur eines Stadtgebiets, die Sicherung oder Entwicklung von Arbeitsplätzen, von Handel oder von kultureller oder sozialer Infrastruktur in Einklang gebracht werden mit privaten Bau- und Nutzungsinteressen?

Hieran setzen zwei elementare Aufgaben der öffentlichen Hand - und bei der Stadtentwicklung und Stadterneuerung damit der Städte und Gemeinden - an:

- Die integrierte Planung der Stadtentwicklung einerseits, d.h. eine dem Gemeinwohl verpflichtete Zusammenschau und Voraussicht, und
- der soziale Ausgleich andererseits, d.h. die sozialstaatliche Verantwortung.

Eine besondere Verantwortung der öffentlichen Seite für die Stadtentwicklung kennzeichnet das deutsche und europäische Verständnis von Stadtpolitik. Europäische und deutsche Städte zeichnen sich seit Jahrhunderten dadurch aus, dass bestehende Standorte fortentwickelt, umgenutzt, umgebaut, zum Teil auch erheblich erweitert, aber doch in ihrer Substanz bewahrt werden. Will man die ausschließliche individuelle Bedürfnisorientierung der Stadtentwicklung zugunsten einer Gemeinwohlorientierung in der europäischen Stadtentwicklung vermeiden, so bleibt nur der Weg einer planmäßigen und damit städtebaulich und strukturellen geordneten Revitalisierung der vorhandenen Städte als Kernbereich einer kommunalen Stadterneuerungspolitik: Sie kann einen Rahmen schaffen für die Modernisierung der Stadtstrukturen, der Gebäude ebenso wie der Infrastruktur, der Sicherung und Entwicklung von Freiflächen der Umwidmung von städtischen Flächen für zeitgemäße Nutzungen, der Balance zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen.

Es ist Aufgabe der Stadterneuerungspolitik, den Bedürfnissen und Veränderungen der städtischen Gesellschaft einen die unterschiedlichen Interessenlagen ausbalancierenden Gestaltungsraum zu geben.

3IV . Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der Stadterneuerung

Ungeachtet der Erfolge der Stadterneuerungspolitik seit 1971/1990 wird es in der fachlichen und politischen Diskussion für notwendig erachtet, die Ziele der Stadterneuerungspolitik im Hinblick auf neue Aufgaben und notwendige Veränderungen von Strategien zu überdenken. Mit der Weltsiedlungskonferenz der Vereinten Nationen - HABITAT II - im Juni 1996 in Istanbul ist eine weltweite Verständigung auf Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik deutlich geworden. Mit der Leipzig Charta 2007 ist die Brücke zur europäischen Entwicklung gelungen. Es ist eine erhebliche Weiterentwicklung und Konkretisierung einer europäischen Stadtentwicklungspolitik erreicht worden, die in die nationale Stadtentwicklungspolitik umzusetzen ist:

- Es wird die Notwendigkeit gesehen, von einem Flächenverbrauch überzugehen in eine Kreislaufwirtschaft auch bei der Flächen-Inanspruchnahme. Dies ist nur möglich, wenn es eine gemeinsam finanzierte Mobilisierung von bereits besiedelten Flächen gibt.
- Die Erhaltung oder Schaffung kompakter Stadtstrukturen, die Vermeidung von Zersiedelung und disperser Siedlungsstrukturen – in diesen Aufgaben liegt ein Alleinstellungsmerkmal der Stadterneuerung in den existenziellen Fragen des Klimaschutzes und der Reduktion des Energieverbrauchs.
- Wichtige Voraussetzung für die nachhaltige Existenzfähigkeit der Städte ist ihre Multifunktionalität. Dies zeigt sich nirgendwo deutlicher als in den Innenstädten und Ortsteilzentren: eine ausgewogene Mischung von attraktiven Wohnstandorten, öffentlichen Funktionen, Freizeitmöglichkeiten und einem vitalen Handel kennzeichnen die Funktionen der Stadt.
- Die demografischen Veränderungen wirken sich schleichend, aber drastisch auf städtische Strukturen aus: Flächenbedarfe und Infrastruktur. Die Anpassung der städtischen Siedlungen ist eine gemischte privat-öffentlichen Aufgabe: Die Anpassung bei den Beständen und den Nutzungen obliegt überwiegend dem privaten Sektor – die erforderlichen städtebaulichen Planungen und die infrastrukturellen Anpassungen obliegen den Städten und Gemeinden.
- Städtebauförderung wird als zentrales Instrument für eine nachhaltige Stadtentwicklung gesehen. Die Lebensfähigkeit der Städte und Gemeinden verlangt einen integrativen Gesamtansatz, der die Einzelstrategien der Kommunal-, der Bau- und der Sozialpolitik mit Grundsätzen der Nachhaltigkeit einschließlich der Wirtschafts-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik zusammenführt.
- Stadterneuerung leistet einen zentralen Beitrag für eine langfristig angelegte örtliche Klimaschutzpolitik. Die städtebauliche Dimension des Klimaschutzes lässt sich auf beziehen auf: Klimaschonende und -schützende Stadtstrukturen, Anpassung an topographische Gegebenheiten, Vermeidung der Zersiedelung, Schonung des Naturkreislaufes und der Landschaft, Verkehrsverminderung und damit – im Kern – auf die Bewahrung oder Wiedergewinnung kompakter Stadt- und Siedlungsstrukturen.
- Die öffentliche Aufgabe liegt in der planerischen Konzeption, der Verantwortung für den sozialgerechten Ablauf der Stadterneuerung und der Sicherung der Gemeinwohlbelange der örtlichen Gemeinschaft.

Der Stadterneuerungspolitik kommt damit insgesamt eine Schlüsselrolle zu, Prinzipien der nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung durchzusetzen. Dem Ausufern der Städte in die Landschaft sind entgegenzustellen:

- Konzentration, Nutzungsmischung, höhere Dichten.
- Sozialer Ausgleich.

Nachhaltigkeit und Stadterneuerung sind für die Siedlungspolitik weiterhin identische Ziele.

Das verlangt intelligente, vorausschauende und integrierende Planungen und bedarf des öffentlichen Diskurses. Integrierte Stadtentwicklungsplanung ist die Schlüsselfrage für die Vorbereitung und Sicherung einer nachhaltigen Stadtentwicklung und für die Wahrnehmung der sozialen Ausgleichsaufgabe.

V. Konzentration der Fördermittel

Städtebauförderung nimmt mit einem integrierten Ansatz der Förderung städtischer Quartiere eine Scharnier- und Bündelfunktion wahr. Neben der Städtebauförderung bestehen eine Vielzahl von Programmen auf allen staatlichen Ebenen, die jeweils für die Verbesserung in baulich-wirtschaftlichen und sozialen Teilbereiche von städtischen Problemzonen geeignet sind: Dies gilt für die Bereiche der Sozial- und Schulpolitik, der lokalen und regionalen Wirtschafts-, Handels- und Gewerbepolitik ebenso wie für Bereiche wie Sicherheit oder Verkehr. Deren mit den Stadtentwicklungsplanungen integrierter Einsatz, die fachübergreifende, zugleich orts- und problemnah koordinierende Abstimmung – das wird von der Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik erwartet.

Die Vielfalt öffentlichen Programme für Stadtentwicklungspolitik erschwert angesichts der dezentralen Verwaltungsstrukturen („Ressortverantwortlichkeiten“) Handlungsansätze, die auf die Lösung komplexer Probleme zugeschnitten sind. Dies führt zu Hemmnissen im Projektablauf, die bis hin zum Scheitern der Projekte führen können, und verursacht hohe soziale und volkswirtschaftliche Kosten. Die sektorale, nach Fachressorts organisierte Ministerialverwaltung des Bundes und der 16 Länder mit ihren entsprechend sektoral konzipierten und administrierten Programmen machen es einer ganzheitlichen Betrachtung der Stadtentwicklung nicht leicht. In der Praxis macht dies auf allen Ebenen Schwierigkeiten. Eine nachhaltige, effiziente Stadtentwicklung wird durch die bestehenden Verwaltungsstrukturen erschwert. Immerhin: Das Programm „Soziale Stadt“ kann hier Erfolge vorweisen, weil es vornehmlich einen integrativen Ansatz verfolgt. Freilich: Die internen „Kosten“ zur Erreichung dieses Zieles sind nicht unbeträchtlich.

Das Baugesetzbuch sieht diese Bündelung dem Grunde nach vor. Eine Instrumentierung im Sinne eines ausgestalteten Verfahrens gibt es nicht. Bereits im Städtebauförderungsgesetz von 1971 war dies erkannt und deutlicher als heute akzentuiert worden. Der Stadtentwicklungsplanung sollte die Schlüsselrolle bei der Bündelung der Mittel zukommen. Auf Bundesebene wurde dazu sogar ein „Rat für Stadtentwicklung“ eingesetzt, der unter dem Vorsitz des für den Städtebau zuständigen Bundesministers – etwa nach dem Modell des Finanzplanungsrates – die Koordination leisten sollte. Diese Ansätze wurden schon Mitte der 70er Jahre faktisch, später auch gesetzlich aufgegeben – Streitigkeiten um die Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern einerseits und mangelnder Kooperationswille auf der Ebene der Bundesressorts andererseits ließen diesen Ansatz austrocknen. Der 1982

zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder verabredete Abbau der Bundes-Städtebauförderung tat ein Übriges.

Das Defizit einer effizienten Bündelung der öffentlichen Mittel für die Stadtentwicklung und Stadterneuerung kann nicht der Städtebauförderung angelastet werden; sie ist eine strukturelle Schwäche der unzureichend koordinierten Fachpolitiken. Wichtige andere stadtwirksame Mittel – namentlich auch aus der Strukturpolitik und der Infrastrukturpolitik von Bund und Ländern – werden (darauf wurde schon hingewiesen) nach eigenen Gesetzmäßigkeiten ausgereicht.

Aber: Die Städtebauförderung kann die Funktion eines „Leitinstrumentes“ für die Bündelung öffentlicher Mittel übernehmen: Soziale und wirtschaftliche Probleme schlagen sich stets auch stadträumlich nieder. Aus diesem räumlichen Bezug kann und sollte die Städtebauförderung den Anspruch ableiten, besser als andere, räumlich nicht gebundene Politikinstrumente in der Lage zu sein, die verschiedenen Fachpolitiken für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu koordinieren. Diese Eignung der Städtebauförderung als Leitinstrument muss aber in den Städten und Gemeinden auch genutzt werden können. Ein wesentliches Defizit dabei ist die Einengung der Bundesfinanzhilfen für Städtebauförderung auf Investitionen. Darüber hinaus erschweren „Windhundförderungen“ durch regional blinde mittelbare Förderinstrumente wie etwa jene der KfW-Finanzierungen eine stadträumlich orientierte Bündelung.

Vor allem die Förderinstrumente der Europäischen Union sind hier – was die konzeptionelle Seite betrifft, sicher nicht was ihre zuweilen exzessive bürokratische Überformung betrifft - richtungweisend: Auf der Grundlage von planerischen Gesamtkonzepten werden städtische Programme (seit den URBAN-Programmen) als ganzheitliche Maßnahmen definiert, die – im nationalen Sinne - von ressortübergreifend an den Problemen orientiert gewährt werden und daher ein Spektrum abgreifen von den infrastrukturellen Maßnahmen über Sicherheitsfragen bis zu sozialen Anliegen.

Eine stadtentwicklungspolitische Effizienz auch auf den Ebenen der verschiedenen sektoralen staatlichen Förderungen kann es nach den Erfahrungen aus 40 Jahren Städtebauförderung nur geben, wenn es verbindliche ressortübergreifende Verabredungen auf Bundes- und Länderebene für die Verwendung stadtrelevanter Förderungen gibt. Damit wird die integrierte Förderung in den Kommunen erleichtert oder erst ermöglicht.

VI. Wer trägt für die Stadterneuerung Verantwortung?

Betrachtet man das System der Stadterneuerung in Deutschland, so drängt sich der Eindruck auf, hier gehe es um eine rein kommunale bzw. städtische öffentliche Veranstaltung.

- Die Initiative für Stadterneuerungsmaßnahmen geht primär von der kommunalen Seite aus. Darüber wird in Räten beschlossen.
- Dafür wird relativ viel Geld aus Bundes- und Landeshaushalten bereit gestellt, oftmals ohne Kenntnis der Einzelmaßnahmen und deren städtebaulichen Einordnung.

- Und dies kann durch ein äußerst tief greifendes Bodenrecht begleitet werden.

Dass der Privatsektor und die städtische Gesellschaft sozusagen im Hintergrund zu bleiben scheinen: Ist das auch eine Folge der Beglückung durch ausgefeilte Verfahren und Förderungen? Ist das ein Relikt der Politik der Aufbauphase?

Die städtebauliche Erneuerung, wie sie seit 1971 gesetzlich zuerst im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), später dann – inhaltlich bis heute unverändert – im Baugesetzbuch (BauGB) von 1987 kodifiziert und 1990 mit dem Einigungsvertrag in Ostdeutschland übernommen wurde, ist tatsächlich als öffentliche, nämlich als gemeindliche Maßnahme ausgestaltet worden. Die städtebauliche Sanierung – unter diesem Begriff nimmt das Städtebaurecht die Stadterneuerung in das Gesetz auf - ist gekennzeichnet durch eine einheitliche Planung und Vorbereitung durch die Gemeinde und eine unter Regime der Gemeinde gesicherte Durchführung. Dem deutschen Stadterneuerungsrecht lag und liegt die Vorstellung zugrunde, die Behebung komplexer gebietsbezogener städtebaulicher Missstände bedürfe und rechtfertige die intensive bodenrechtliche Steuerung, weshalb der Gesetzgeber den Gemeinden für die städtebauliche Sanierung das – neben der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme – weitestgehende bodenrechtliche Steuerungsinstrumentarium verliehen hat. Die Notwendigkeit der bodenrechtlichen Steuerung in Verbindung mit staatlicher Förderung überwölbte die Gesetzgebung von Anfang an.

Unbeschadet der hoheitlichen Ausprägung des städtebaulichen Sanierungs- und Erhaltungsrechts ist die Stadterneuerung in der Substanz eine primär „private“ bzw. gesellschaftliche Aufgabe. Tatsächlich ist ja auch die Praxis allerdings sehr viel mehr von Kooperation zwischen Gemeinde und Sanierungsbeteiligten – Eigentümern, Mietern, Pächtern und Investoren – geprägt, als von einseitigen hoheitlichen Anordnungen.

Wesentliches Ziel des gemeindlichen Engagements Erneuerung ist es gerade auch, die Voraussetzungen zu schaffen, um private Folgeinvestitionen vorzubereiten und dauerhaft zu sichern. Diese sind aber – neben einer leistungsfähigen sozialen und technischen Infrastruktur - die eigentliche „Substanz“ der Stadterneuerung.

Dass Stadterneuerung nach ihrer Ausgestaltung eine mit hohem Interventionsinstrumentarium ausgestattete öffentliche Veranstaltung ist, lässt sich auch im Rückblick gut nachvollziehen, wurden von der Stadterneuerung doch – nach Abschluss der städtebaulichen Bewältigung der Nachkriegsfolgen - vor allem die Aufgaben der kraftvollen Modernisierung der Städte einerseits und dem Wiedergewinnen urbaner Qualitäten andererseits erwartet. In Ostdeutschland ging es aber tatsächlich auch darum, städtische Substanz zu retten und wieder zu gewinnen.

Die heutige Ausgangssituation hat sich in vielen Beziehungen weiterentwickelt und stellt sich differenzierter dar:

- Oft verfügen die Städte und Gemeinden nicht mehr über die personellen Ressourcen, so komplexe Vorhaben wie die Stadterneuerung aus eigener Kraft und unbeschadet der Möglichkeit der Unterstützung durch private Beauftragte und Träger zu gestalten.
- Nicht wenige der großen aktuellen Aufgaben der Stadterneuerung – etwa in den Bereichen der Brachflächen-, Leerstands-, Konversions- und Stadtumbauproblematik – kommen aus dem gesellschaftlichen/privaten Bereich und bedürfen der Gestaltung in privater (Mit)-Verantwortung.
- Namentlich die Stadtumbauaufgaben sind Veranstaltungen zur Lösung von gesellschaftlichen Aufgaben, von demografischen Entwicklungen befördert, die in hohem Maße in den Verantwortungsbereich der privaten Akteure einzuordnen sein dürften. • Die Europäische Union, angeregt von sehr viel stärker vom privaten Sektor her geprägten Stadterneuerungsansätzen etwa Großbritanniens; unterstützt Förderungen ergänzend zu den nach wie vor dominanten Zuschüssen auch mit Darlehen und setzt also auf privat getragene Erneuerungsprozesse.
- Hiervon werden erhebliche Innovationen und ein gesellschaftlich getragenes Engagement erwartet.
- Es gibt z.B. auch ein bemerkenswertes Engagement des privaten Sektors für die Aufwertung des Stadtbildes ebenso wie vielerorts ein Engagement für die Bewahrung des historischen Erbes.
- Und neue Instrumente der Stadterneuerung im Baugesetzbuch nehmen diese Richtung schon vorweg und zeigen die Richtung auf, hin zu einer stärker gesellschaftlich verantworteten Stadterneuerung: der Stadtumbau (§§ 171 a bis d BauGB), die Soziale Stadt (§ 171 e BauGB) und die Private Initiative zur Stadtentwicklung (§ 171f BauGB).

Die Verantwortung für die Stadterneuerung vom Kopf auf die Füße stellen? Nein: Aber die Verantwortung und Leistungsfähigkeit des privaten Sektors fair berücksichtigen. Und: Der öffentlichen Hand in ihren politischen Kernverantwortungen mehr Raum und Kraft geben:

- Die Führungsaufgabe bei der ganzheitlichen, integrierten Stadtentwicklungsplanung,
- den Dialog mit der Zivilgesellschaft,
- die infrastrukturellen Maßnahmen,
- die Verantwortung für Ausgleiche,
- die Überwindung sozialer Konfliktlagen und
- die Integrationsleistungen.

Stadterneuerung muss als gesellschaftliche Veranstaltung begriffen werden und nicht nur als eine primär kommunale/staatliche Aktion. Staat und Gemeinden gibt dies Raum für die Gestaltung bei den unerlässlichen Gemeinwohlaufgaben.

VII. Ein kurzer Ausblick

40 Jahre Städtebauförderung – keine Schlussbilanz, eine Zwischenbilanz:

- Die Städtebauförderung hat ganz maßgeblich zur Rettung unserer Städte beigetragen.
- Sie hat die Praxis der städtebaulichen Planung und Entwicklung geprägt.
- Die Beteiligung der Zivilgesellschaft, die Übernahme von Verantwortung hat sie ermöglicht und gestärkt.
- Die öffentliche Aufgabe Stadt, Stadtqualität, Baukultur hat sie geprägt.
- Der Denkmalschutz wäre ohne die Städtebauförderung ein schmales Feld geblieben.
- Der Zersiedelung und damit einer der wichtigsten Beiträge der Stadtentwicklung für eine klimaschädliche Entwicklung ist durch die Städtebauförderung gedämmt worden.
- Mit den bottom up Strategien von „Sozialer Stadt“ ist die Brücke zu einer zivilgesellschaftlich verantworteten Stadtentwicklung gestärkt worden.
- Die drastischen Umbrüche, die vor uns liegen – Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Umstrukturierung, Klimawandel – verlangen nach einer kraftvollen Städtebauförderung.