

## **Städtebauförderungsprogramm**

### **„Förderung kleinerer Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“**

im Rahmen der Initiative „Ländliche Infrastruktur“

#### **Programmstrategie (endgültige Fassung)**

##### **Einführung**

Stadt und Land gehören zusammen. Städte sind ohne ihr Umland nicht denkbar. Und auch ländliche Räume brauchen gut entwickelte, funktionierende Zentren. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden sind hier wichtige Ankerpunkte für die Sicherung der Daseinsvorsorge und erfüllen elementare zentralörtliche Versorgungsfunktionen für Gemeinden und dörflich geprägte Orte in ihrem Umland. Die öffentlichen Infrastrukturangebote tragen ganz wesentlich zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei.

Durch die demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen unterliegen jedoch die Infrastrukturangebote und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge seit Jahren einem starken Wandel. Vor allem kleinere Städte und Gemeinden in ländlich geprägten Räumen, die von starkem Einwohnerrückgang und Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur betroffen sind, können die Tragfähigkeit der Infrastruktur öffentlicher Daseinsvorsorge in bisheriger Form oft nicht mehr aufrecht erhalten. Den Anpassungsbedarf und die oftmals daraus resultierenden städtebaulichen Probleme können viele Kommunen nicht alleine bewältigen.

Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund die Sicherung der Daseinsvorsorge in den dünn besiedelten bzw. ländlichen Räumen zum besonderen Schwerpunkt gemacht. Die Förderpolitik des Bundes wird daher verstärkt auf diese Kommunen und Regionen ausgerichtet, auch die Städtebauförderung. Bund und Länder haben deshalb das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ gestartet, als

einen Baustein der „Initiative Ländliche Infrastruktur“ des BMVBS. Ziel ist es, kleinere Städte und Gemeinden in vor allem dünn besiedelten, ländlich geprägten Räumen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig zu machen und ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region zu sichern und zu stärken. Die Bündelung der Kräfte und Ressourcen der Kommunen, die gemeinsame Festlegung von Entwicklungszielen sowie weitgehende Kooperation bei Infrastrukturangeboten und die Zusammenarbeit in Netzwerken spielen hier eine entscheidende Rolle. Daneben sind auch die Folgen des sozialen und gesellschaftlichen Wandels sowie des Klimawandels besonders zu berücksichtigen.

### **Rahmenbedingungen, Trends und Folgen für die Städte und Gemeinden**

#### *Demografische Trends in ländlichen Räumen*

Städte und Gemeinden geraten im Zuge des demografischen Wandels und ökonomischer Veränderungen zunehmend unter Wettbewerbsdruck. Demografische Trends wie der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung sind in vielen Regionen Deutschlands bereits gravierend. Dies betrifft gleichermaßen ländliche und auch städtische Räume.

Zunehmend sind es jedoch vor allem kleinere und mittlere Kommunen in dünn besiedelten, ländlichen Räumen, die mit abnehmenden Geburtenraten, der Abwanderung junger Menschen aufgrund fehlender Ausbildungs- und Arbeitsplätze und der Zunahme des Seniorenanteils in der verbleibenden Bevölkerung zu kämpfen haben. Demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends verlaufen in den Städten und Gemeinden zudem nicht linear und zum Teil auch gegensätzlich. Einwohnerzuwachs in einer Stadt und Stagnation bzw. Verlust in benachbarten Orten vollziehen sich in den Regionen oftmals nebeneinander und erschweren kommunales Handeln zusätzlich. Gegenseitige Verstärkung erhält diese Entwicklung zudem durch den Wettbewerb zwischen den Kommunen um Einwohner und Unternehmensansiedlungen. Dabei spielt neben harten Standortfaktoren wie günstigem Bauland und Erreichbarkeit auch das Angebot für Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur und kultureller Einrichtungen eine bedeutende Rolle.

#### *Infrastrukturnachfrage und Anpassungsbedarf*

Diese Trends haben in mehrfacher Hinsicht unmittelbare Auswirkungen: Nimmt die Bevölkerung ab, verändert und verringert sich auch der Bedarf nach Leistungen der Daseinsvorsorge. Folgen der sinkenden Nachfrage sind in der Regel mittel- und langfristige Tragfähigkeitsprobleme. Sollen die Kosten nicht explodieren, muss die öffentliche Hand das kommunale Angebot nicht ausgelasteter Einrichtungen an die geänderte Nachfrage anpassen und neuartigen Bedarfen Rechnung tragen. Auch die Angebote privater Dienstleister der Daseinsvorsorge müssen auf sinkende Einnahmen reagieren.

Der Anpassungsbedarf ist vor allem in Räumen mit schrumpfender Bevölkerung ein Thema. Aber auch in stagnierenden oder prosperierenden Regionen, in denen mittelfristig noch ein Einwohnerzuwachs erwartet wird, sei dies weil der Seniorenanteil zunimmt oder sich die Regionsbevölkerung insgesamt positiv entwickelt, erzeugt der demografische Wandel einen Anpassungsbedarf von Daseinsvorsorgeangeboten. In vielen Räumen gehen auch Ausbau und Reduktion Hand in Hand, weil sich gleichzeitig der Anteil der Älteren erhöht und der Anteil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwerbstätigen abnimmt.

#### *Folgen für Infrastruktur, Wohn- und Lebensumfeld*

Die Gleichzeitigkeit von Abbau, Umbau und Ausbau belastet die kommunalen Haushalte zunehmend. Vielen Städten und Gemeinden bleibt oft keine andere Möglichkeit als die Verringerung des Angebots durch Schließung von Einrichtungen. Werden öffentliche und private Infrastrukturangebote der Daseinsvorsorge aus Kostengründen reduziert, hat dies unmittelbare Folgen für die Stadt- bzw. Ortsentwicklung und die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft. Gebäudeleerstände und Brachflächen bedeuten in den betroffenen Gemeinden mit dem Wegfall wichtiger Bezugspunkte des öffentlichen Lebens erhebliche Funktions- und Attraktivitätsverluste für das unmittelbare städtebauliche Umfeld und den Stadtteil sowie für die Kommune als Wirtschaftsstandort und deren Wohn- und Lebensqualität. Bewohnerinnen und Bewohner, Unternehmerinnen und Unternehmer müssen zudem nun deutlich längere Wege zu den verbleibenden Infrastruktureinrichtungen auf sich nehmen, was vor allem für ältere und nicht motorisierte Menschen eine deutliche Einschränkung ihrer Lebensqualität bedeutet.

#### **Potenziale und Handlungsbedarf**

Für eine zukunftsfähige Entwicklung und die Handlungsfähigkeit kleinerer Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen ist aber eine gesicherte, tragfähige und kosteneffiziente öffentliche Daseinsvorsorge eine wesentliche Voraussetzung. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre öffentliche Daseinsvorsorgeinfrastruktur an die sich verändernde Nachfrage bedarfsgerecht anzupassen.

Um eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerung zu vermeiden und den Erhalt der Daseinsvorsorge zu sichern, trägt deshalb entscheidend dazu bei, wenn die Kommunen ihre Kräfte und Ressourcen bündeln, wenn sie zusammenarbeiten, sich über gemeinsame Lösungen abstimmen, Infrastrukturen gemeinsam anbieten und einen Nutzen-Lasten-Ausgleich organisieren, um ein effizientes Leistungsangebot zu ermöglichen. Städte arbeiten zum Beispiel in Netzwerken zusammen oder stellen mit ihren Umlandgemeinden arbeitsteilig öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen bereit.

Um die Anpassungsmaßnahmen möglichst effizient sowie sozial- und kostenverträglich zu gestalten, sind integrierte Ansätze sinnvoll und notwendig. Sie ermöglichen es, intelligent eine ressort- und bereichsübergreifende Anpassung unterschiedlicher Infrastrukturarten zu bewerkstelligen und in interkommunaler bzw. überörtlicher Kooperation die Versorgung aus dem Bestand durch Umstrukturierung in Richtung flexibler Nutzungen zu optimieren.

(=> in Textkasten)

*Die für Raumordnung und Städtebau zuständigen Minister von Bund und Ländern haben sich 2006 im öffentlichen Dialog mit den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ eine gemeinsame Entwicklungsstrategie für die Städte und Regionen in Deutschland gegeben, in Ergänzung zu den gesetzlichen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Vor allem die Leitbilder „Wachstum und Innovation“ und „Daseinsvorsorge sichern“ sind darauf ausgerichtet, Wachstumspotenziale zu heben und die Städte und Regionen bei der Bewältigung des demografischen Wandels zu unterstützen. Das Leitbild „Wachstum und Innovation“ zielt u. a. darauf ab, in dünn besiedelten, vielfach ländlich geprägten und peripher gelegenen Räumen mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung, Bevölkerungsverlusten und fehlenden Beschäftigungsangeboten vorhandene Verdichtungsansätze, u. a. um*

*Klein- und Mittelstädte als Entwicklungskerne und Ankerpunkte herauszubilden. Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ unterstützt die Neuausrichtung von Strategien, Instrumenten und Standards, um auch künftig in allen Teilräumen eine angemessene Grundversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Dies erfordert vor allem in den von den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung betroffenen Regionen die Überprüfung und ggf. Modifizierung notwendiger öffentlicher Leistungen und Ausstattungsstandards. Ziel bleibt es, auch vor dem Hintergrund der engeren finanziellen Handlungsspielräume, allen Bevölkerungsgruppen den gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu Versorgungsangeboten zu ermöglichen.*

### **Programmziele**

Bund und Länder unterstützen mit dem neuen Städtebauförderungsprogramm insbesondere kleinere Städte und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen. Sie gilt es, als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ankerpunkte für das Umland zukunftsfähig zu machen. Das Programm zielt darauf, ihre zentralörtliche Versorgungsfunktionen dauerhaft, in angemessener Form und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der Städte und Umlandgemeinden zu sichern. Dies stärkt langfristig die Lebensqualität und Attraktivität dieser Kommunen im ländlichen geprägten Einzugsbereich.

### *Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren*

Angesichts des Rückzugs öffentlicher und privater Anbieter ist die Zusammenarbeit und kooperative Verantwortungswahrnehmung betroffener Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge sinnvoll und notwendig. Die Stärkung der zentralörtlichen Funktion kann deshalb nur durch Bündelung der Kräfte und Ressourcen, durch weitgehende Kooperation der Leistungserbringung durch Städte und Gemeinden bzw. in diesem Rahmen durch die Zusammenarbeit in Netzwerken erzielt werden. Zentraler Handlungsschwerpunkt des neuen Programms ist deshalb die Förderung der aktiven interkommunalen bzw. überörtlichen

Zusammenarbeit, insbesondere bei der Anpassung und arbeitsteiligen Erbringung der städtebaulichen Infrastruktur für die öffentliche Daseinsvorsorge.

Deshalb können die Kommunen zum einen die Finanzhilfen zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen nutzen, wenn sie kooperieren und sich über die gemeinsamen Strategien und Maßnahmen abstimmen. Auf dem Wege von Arbeitsteilung können nachhaltige Angebote der Daseinsvorsorge sowohl kostensparend und bedarfsgerecht, als auch langfristig und sozialverträglich gewährleistet werden. Als hilfreiche Instrumente sind vor allem interkommunale bzw. überörtliche integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte zur Infrastrukturentwicklung zu nennen. Eine Zusammenarbeit auf überörtlicher Ebene trägt zudem zur Stärkung der Partnerschaft zwischen den Städten und ihrem Umland bei.

#### *Infrastruktur anpassen – Daseinsvorsorge langfristig sichern*

Die Kommunen werden außerdem darin unterstützt, auf der Grundlage gemeinsamer Abstimmung ihre städtebauliche Infrastruktur arbeitsteilig umzustrukturieren, an veränderte Nachfragestrukturen anzupassen und städtebauliche Missstände zu beseitigen. Es gibt ihnen die Möglichkeit, langfristig ein in seiner Dichte, Qualität und Vielfalt bedarfsgerechtes, effektiveres und effizienteres Angebot öffentlicher und privater Dienstleistungen zu gewährleisten und zukünftig kostenintensive Doppelstrukturen zu vermeiden. Hier sind insbesondere die kleineren Städte und Gemeinden in den ländlichen, dünn besiedelten Räumen von großer Bedeutung, die die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Kristallisationspunkte und Zentren der Daseinsvorsorge für das Umland darstellen.

#### *Integriert handeln, finanzieren und fördern*

Das Städtebauförderungsprogramm soll weit über die konkrete Förderung hinaus wirken, indem es mit weiteren Finanzierungsquellen gebündelt wird. Im Zuge gemeinsamer Problemanalyse und der Erarbeitung integrierter Lösungsstrategien müssen notwendigerweise auch andere Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten einbezogen werden, wie des Bundes, der Länder, der Europäischen Union sowie von privater Seite. In bewährter Praxis der Städtebauförderung übernehmen die integrierten Entwicklungskonzepte auch hier eine wichtige Koordinierungs- und Bündelungsfunktion.

## **Förderinhalte**

Die Städte und Gemeinden können die Finanzhilfen des Bundes und der Länder zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen und auf dieser Grundlage insbesondere für ihre Investitionen zur Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur, und damit zur Beseitigung städtebaulicher Missstände einsetzen.

### *Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen*

Zur Vorbereitung von Investitionen städtebaulicher Gesamtmaßnahmen fördern Bund und Länder die Erarbeitung und Fortschreibung interkommunal bzw. überörtlich abgestimmter, integrierter Entwicklungs- und Handlungskonzepte. Mehrere Städte und Gemeinden oder Gemeinden mit ihren Gemeindeteilen verständigen sich in einem überörtlichen Ansatz über gemeinsame Strategien und Maßnahmen der Orts- und Stadtentwicklung und darin die Sicherstellung einer bedarfsgerechten, langfristigen Daseinsvorsorge für sich und ihr Umland. Hierfür erfassen sie in Zusammenarbeit mit allen relevanten Partnern die Infrastrukturnachfrage zentraler Nutzergruppen, ermitteln, auch unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit, den Anpassungsbedarf der öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Auf dieser Grundlage werden alternative Organisationsformen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit beim Angebot sowie Mechanismen für einen Nutzen-Lasten-Ausgleich geprüft. Die Partner vereinbaren im Konsens die künftigen Schwerpunkte sowie konkrete Maßnahmen der Infrastrukturversorgung zur Funktionsteilung und Konzentration (z.B. hinsichtlich Bedarf, Organisation, Kosten, Management). Für den Erfolg der Konzepte bedarf es auch der stärkeren Einbeziehung weiterer relevanter Träger öffentlicher Belange in den Prozess der Entwicklung und Umsetzung. Die integrierten Konzepte dienen als verbindliche Grundlage zur langfristigen Sicherung und Gestaltung der Daseinsvorsorge in der gesamten Region. Darüber hinaus werden weitere Förder- und Finanzierungsansätze für die Maßnahmen koordiniert und gebündelt. Sie dürfen übergeordneten Planungen nicht widersprechen.

Zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen werden darüber hinaus insbesondere gefördert:

- die Ermittlung der Nachfrageentwicklung und Anpassungsbedarfe: Abschätzung der quantitativen und qualitativen Entwicklung von Infrastrukturauslastung und -nachfrage,

Bestandserfassung, Bedarfsanalysen zur Identifizierung des Anpassungsbedarfs der Einrichtungen in den betroffenen Kommunen.

- Sanierungskonzepte zur Anpassung ausgewählter zentraler Infrastruktureinrichtungen, mit langfristig tragfähigen Maßnahmenvorschlägen für den zukünftigen Bedarf,
- Strategische Netzwerke zur interkommunalen Kooperation für die gemeinsame Sicherung sozialer Angebote,
- Investitionsbegleitende Maßnahmen zur Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements und für die Öffentlichkeitsarbeit: Maßnahmen zur Information, Einbindung und Beteiligung der Öffentlichkeit, um möglichst frühzeitig Akzeptanz für die notwendige Anpassung des Infrastrukturangebotes an veränderte Nachfragestrukturen zu schaffen.
- Begleitung der Entscheidungsfindung und Konzeptentwicklung durch öffentlichen Diskurs zur Förderung der überörtlichen Kooperation und Vorbereitung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zur Anpassung der Infrastruktur durch Moderationsdienstleistungen.

#### *Städtebauliche Investitionen*

Die Kommunen können in den Fördergebieten auf dieser Grundlage im Rahmen der Gesamtmaßnahme die Finanzhilfen des Programms insbesondere für Investitionen zur Umstrukturierung und kostensparsamen Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur einsetzen. Dafür sollte im Zuge der interkommunalen bzw. überörtlichen Abstimmung der dauerhafte Erhalt und die gemeinsame Nutzung der Einrichtungen als erforderlich benannt worden sein. Diese können beispielsweise sein:

- Bedarfsgerechte bauliche Anpassung und Sanierung von Gebäuden öffentlicher, sozialer, kultureller Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur für eine gemeinsame effizientere Nutzung durch die beteiligten Kommunen bzw. Ortsteile.
- Sanierung und bedarfsorientierter Umbau leer stehender Gebäude, z. B. als flexibel nutzbare Multifunktionshäuser für wohnortnahe Versorgungsleistungen
- Verfügungsfonds (z.B. zur Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements im Bereich sozial-kultureller Infrastruktur).

#### **Förderempfänger, Fördergebiete**



Das Programm richtet sich vorrangig an interkommunal bzw. überörtlich kooperierende kleinere Städte und Gemeinden sowie an entsprechend großflächige Gemeinden mit mehreren zugehörigen Ortsteilen. Sie liegen insbesondere in ländlichen, dünn besiedelten, von Abwanderung und dem demografischen Wandel betroffenen Räumen. Die drei Stadtstaaten können die Finanzhilfen für städtebauliche Gesamtmaßnahmen in anderen Programmen der Städtebauförderung einsetzen. Diese sollten in ihrer Funktion für das Umland ebenfalls die Daseinsvorsorge sichern.

Die Fördergebiete müssen räumlich abgegrenzt werden. Die räumliche Abgrenzung kann als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB, Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB, Maßnahmegebiet nach § 171 b oder § 171 e BauGB, Untersuchungsgebiet nach § 141 BauGB oder durch Beschluss der Gemeinde erfolgen. Es ist nicht zulässig, das gesamte Gemeindegebiet als Fördergebiet festzulegen.

#### **Programmvolumen und Finanzierung**

Für das erste Programmjahr 2010 hat der Bund Finanzhilfen in Höhe von 18 Mio. € zur Verfügung gestellt (Verpflichtungsrahmen). Für 2011 werden die Bundesfinanzhilfen angesichts der großen Herausforderungen kleinerer Städte und Gemeinden in den ländlichen Räumen auf 35 Mio. € erheblich aufgestockt.

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung förderungsfähiger Kosten mit einem Drittel. Die anderen zwei Drittel bringen Land und Gemeinde auf.

Das Programm hat eine Laufzeit bis zum Jahr 2018. Eine Zwischenevaluierung des Programms ist für das Jahr 2014 vorgesehen.

