

AG Städtebau/Raumordnung  
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,  
Städtebau und Raumordnung e.V.

Endversion: 19.03.2014

## Diskussionspapier: Finanzierungsperspektiven für Stadt- und Raumentwicklung

### Vorbemerkung: Tiefgreifende Veränderungen des Finanzierungsrahmens ab 2020

Spätestens 2020 ergeben sich tiefgreifende Veränderungen für die Finanzierung von Vorhaben der Stadt- und Raumentwicklung, der regionalen Strukturpolitik, der Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge. Erste Vorboten werden schon sichtbar: die Altschuldenhilfe und die Investitionszulage sind 2013 ausgelaufen, die Gebietskulisse der GRW wird ab 2014 kleiner und die EU-Mittel für die neue Strukturfondsperiode 2014-2020 werden weniger. Ende 2019 laufen u.a. folgende Finanzierungsmechanismen aus bzw. müssen neu verhandelt werden:

- der **Solidarpakt II und in dessen Folge der Länderfinanzausgleich** zwischen Bund und Ländern;
- das **Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen im Zuge der Föderalismusreform** (u.a. Kompensationsmittel für den sozialen Wohnungsbau, Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden);
- das **Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen**.

Ebenfalls ändern kann sich der **Solidaritätszuschlag**, der zwar zeitlich unbefristet ist, jedoch immer wieder mit Blick auf seine Abschaffung oder einen anderen Mittelverwendungszweck kontrovers diskutiert wird.

Schließlich kommt ab 2020 die **Schuldenbremse in allen Bundesländern** voll zum Tragen. Derzeit sind diese mit 627 Milliarden Euro verschuldet – bei unterschiedlich hohen Belastungen je nach Bundesland. Zusammen mit teils erheblichen Pensionsverpflichtungen liegt der Haushaltsanteil für Zinsen und Versorgung in manchen Ländern bereits jetzt bei fast einem Drittel.

Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die **kommunalen Finanzen**, denn auch die Kommunen sind mittel- oder unmittelbar von der Schuldenbremse betroffen. Bereits heute leiden viele Kommunen unter struktureller Unterfinanzierung, sind hoch verschuldet und stehen unter Haushaltssicherung. Doch die kommunalen Haushaltslagen sind sowohl zwischen als auch innerhalb der Regionen sehr differenziert – reiche und arme Kommunen driften weiter auseinander. Gekoppelt mit einer schlechten Wirtschaftslage bedroht dies mancherorts die kommunale Selbstverwaltung. Sichtbar wird dies beim wachsenden Investitionsstau für kommunale Infrastruktur, den das Deutsche Institut für Urbanistik auf 128 Milliarden Euro schätzt. Die Kommunen investieren pro Jahr nur mehr etwa 20 Milliarden Euro. Dies entspricht der Hälfte

der kommunalen Sozialausgaben. In den 1970er Jahren lagen die Investitionen noch achtmal so hoch wie die sozialen Leistungen.

Bezüglich einer **ausgleichsorientierten Stadt- und Raumentwicklungspolitik** hat das Szenario der öffentlichen Finanzen starken Einfluss darauf, ob und wie die bisherigen Politiken und Instrumente weiterlaufen können. Gleichzeitig steht eine ausgleichsorientierte Politik aufgrund der Energiewende, des demografischen sowie beschleunigten strukturellen Wandels, gekoppelt mit einem harten Standortwettbewerb in einer globalisierten Wirtschaft, vor enormen Aufgaben. Eine abnehmende und alternde Bevölkerung sowie sinkende Wachstumsraten in den letzten Jahrzehnten zeigen, dass die Probleme durch Wachstum kaum zu lösen sein werden.

### **Zeit für eine tiefgreifende politische Diskussion**

Der Koalitionsvertrag kündigt eine **Bund-Länder-Finanzkommission** unter Einschluss der Kommunen an. Diese soll sich mit

- den föderalen Finanzbeziehungen und der Einnahmen- und Ausgabenverteilung,
- der Reform des Länderfinanzausgleichs und
- der Zukunft des Solidaritätszuschlags befassen.

Die Ergebnisse sollen zum Ende der Legislatur in Gesetzesform gegossen werden.

Die Debatte um diese Themen sollte sehr breit geführt, die Arbeit in der Kommission durch einen von der Bundesregierung organisierten **breiten gesellschaftlichen und fachlichen Dialog** ergänzt werden, der die Akteure und Anliegen der Stadt- und Raumentwicklung einbezieht. Im Ergebnis muss eine umfassende Finanz- und Handlungsstrategie für die Zeit nach 2020 entstehen, die Folgendes beinhaltet:

- ein Verständnis von Gleichwertigkeit sowie ob und wie man dieses Ziel weiter verfolgt,
- geeignete Anschlussregelungen für die ausreichende Finanzierung einer ausgleichsorientierten Förderpolitik sowie
- eine gezielte Weiterentwicklung der Instrumente zu deren effizientem Einsatz.

Nachdem die Verhandlungen häufig einseitig von den Finanzressorts geführt werden, kann durch das rechtzeitige Einbringen der Erfahrungen aus Stadt- und Raumentwicklung zu konstruktiven, auch raumbezogenen Lösungen beigetragen werden. Das Thema drängt, und der adäquate Zeitraum für diese Debatte sind die nächsten beiden Jahre. Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. als öffentlich-private Plattform aller an Wohnen, Planen und Bauen Beteiligten will sich daran aktiv beteiligen und ruft alle weiteren stadt- und raumentwicklungspolitischen Akteure zur Mitwirkung auf. Die Arbeitsgruppe Städtebau/Raumordnung hat sich bereits in ihrer Sitzung am 4. Dezember 2013 mit dem Thema befasst und die Folgen perspektivisch zurückgehender öffentlicher Finanzen für eine ausgleichsorientierte Förderpolitik erörtert. Daraus ist dieses Diskussionspapier entstanden.

## Gleichwertigkeitsziel an Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand anpassen

Zunächst benötigen wir eine intensive, grundlegende fachliche und politische Debatte, inwieweit sich durch perspektivisch weniger Mittel das bestehende Wertesystem des räumlichen Ausgleichs verändern wird. Dazu gilt es das **Gleichwertigkeitsgebot und dessen Grundsätze und Instrumente** realistisch, offen und ohne Scheuklappen zu erörtern und neu zu justieren, ohne zu versuchen über fixe Ausstattungskataloge, Mindeststandards und Förderung eine scheinbare Gleichwertigkeit zu erreichen. Fragen dazu sind:

- Welche Intensität von regionalen Disparitäten wollen wir uns (noch) leisten und wie weit kann gegen diese „angefördert“ werden?
- Woran messen wir „Disparitäten“ und wie werden sie normiert: am Bundesdurchschnitt, am Minimumwert oder an anderen Normwerten, wie wir sie aus der Armutsforschung kennen?
- Müssen wir regionale Divergenz und die Vielfalt regionaler Situationen weit stärker anerkennen und diese einem gleichmachenden Gleichwertigkeitsprinzip gegenüber stellen?
- Sind für Teilräume nur noch geringere Mindeststandards und Infrastrukturausstattungen aufrechtzuerhalten und wie sehen diese aus? Auf welchen Ausstattungskanon bezieht sich eigentlich die regionale Daseinsvorsorge? Inwieweit müssten sich diese stärker an den Funktionen der Regionen ausrichten, um dort selbst zu entscheiden, was benötigt wird?

Welche regionale Finanzausstattung darf nicht unterschritten werden, damit das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht völlig aus den Augen verloren wird?

## Instrumente der Landes- und Regionalentwicklung anpassen und konsequent umsetzen

Wichtig ist es, die Instrumente der Landes- und Regionalplanung anzupassen und dafür zu sorgen, dass diese als planerische und strategische Grundlagen konsequent umgesetzt werden. Gleichzeitig könnten **strategische Entwicklungsplanungen und -konzepte** in innovativer Herangehensweise eine Vorreiterrolle übernehmen und den Herausforderungen proaktiv begegnen. Beispielsweise sollten folgende Instrumente stärker zum Einsatz kommen:

- kurz-, mittel-, langfristige Regionalstrategien- und -konzepte, die mit Blick auf demographischen Wandel, Strukturbrüche, Klimawandel und Energiewende dringend in interkommunalen Kooperationen auf stadt-regionaler Ebene erstellt und umgesetzt werden müssen;
- Experimentierklauseln zu Abweichungsmöglichkeiten von Standards in Landesplanungsgesetzen, wobei die Haftungsregel eindeutig geklärt sein muss;
- sachliche Teilpläne nach § 7, Abs. 1 ROG zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Für die Stärkung und längerfristige Verbindlichkeit interkommunaler Zusammenarbeit gilt es dringend zu prüfen, inwieweit hierfür bisherige Anreizinstrumente ausreichen oder ob der Zugang zu Fördermitteln u. ä. an interkommunale Kooperationen gekoppelt werden sollte. Auch die Notwendigkeit einer Neujustierung des Systems der Zentralen Orte ist zu erörtern, damit im ländlichen Raum Grund- und Mittelzentren für die Versorgung des Umlandes gestärkt werden. Insgesamt gilt es, sich mit den verschiedenen Funktionen unterschiedlicher Räume auseinanderzusetzen und deren Beziehungen untereinander von Grund auf zu betrachten.

## **Kommunalfinanzen für leistungsfähige Kommunen stärken**

Die Herausforderungen sind nur mit **wirtschaftlich leistungsfähigen und finanzkräftigen Kommunen** möglich. Die vielerorts dramatischen Haushaltsengpässe und hohen Verschuldungen müssen gelöst werden, damit Handlungsspielräume für die Finanzierung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge entstehen. Hier gilt es zu prüfen, ob die in der Koalitionsvereinbarung verabredeten Maßnahmen ausreichen. Was passiert bei steigenden Zinsen? Welche Lösungen in einzelnen Bundesländern sind Erfolg versprechend (z.B. kommunaler Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz, Stärkungspakt in NRW oder eine strenge Kommunalaufsicht in Sachsen)? Zur Lösung der kommunalen Finanzierungsprobleme sind tiefgreifende strukturelle Veränderungen notwendig, wozu ein wirklich kooperativer Föderalismus benötigt wird. Für die Verbesserung der Kommunalfinanzen ist es wichtig,

- zentrale Einnahmen wie Gewerbesteuer und Grundsteuer zu erhalten bzw. reformieren,
- die Entlastung bei den Sozialausgaben weiter voranzutreiben,
- den Solidaritätspakt II in jetziger Form kritisch zu überdenken, da viele Kommunen den Soli aus Kassenkrediten zahlen und die kommunalen Haushaltslagen sehr differenziert sind,
- einen Investitionsfonds für alle Kommunen aufzulegen, der bedarfsorientiert fördert,
- über ein Konjunkturpaket III zur Begegnung von „trading-down-Effekten“ durch marode Infrastruktur und zur Verbesserung der Standortqualität nachzudenken.

Gleichzeitig gilt es aber ohne Vorbehalte zu überlegen, inwieweit eine umfassende kommunale Gebietsreform zur Stärkung der Kommunen beitragen kann.

## **Mechanismen und Instrumente und Instrumente anpassen**

Vor dem Hintergrund der künftigen Finanzierungsperspektiven gilt es die unterschiedlichen Instrumente einer ausgleichsorientierten Politik zu diskutieren und neu auszugestalten.

### Länderfinanzausgleich auf neue Füße zu stellen

Für die unvoreingenommene und offene Debatte über die Reform des Länderfinanzausgleichs müssen die Auswirkungen auf ausgleichsorientierte Politiken berücksichtigt werden:

- Welches finanzielle Ausgleichsniveau soll erreicht werden, und wie würde ein Absenken (z.B. auf 90%) in Zeiten der Schuldenbremse auf das Gleichwertigkeitsziel wirken? Welche Rolle sollen Bundesergänzungszuweisungen hier spielen?
- Inwieweit macht es Sinn, für veränderte Mechanismen des Finanzausgleichs weitere Indikatoren zu ergänzen, z.B.:
  - o eine Flächenkomponente bei der Berechnung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nach Artikel 107, Abs. 1 GG, das derzeit nach Einwohnerzahl aufgeteilt wird,
  - o Finanzkraft und Finanzbedarf auch auf staatlicher Ebene (Art. 107, Abs. 2, Satz 1 GG)?

Diskutiert werden müsste auch, inwieweit eine Länderneugliederung nach Art. 29 GG auf die Tagesordnung gehören würde, damit der geringen Leistungsfähigkeit und den Finanzierungsproblemen der Länder begegnet werden kann?

### Regionale Entwicklungsförderung reformieren

Auch wenn gestärkte und reformierte Förderinstrumente wie die GRW, die GAK oder die Städtebauförderung sowie andere strukturpolitische Instrumente nie die Ausgleichsfunktion des Länderfinanzausgleichs übernehmen können, gilt es diese Instrumente in der kommenden Legislaturperiode dennoch zu reformieren, wie es in der Koalitionsvereinbarung im Grundsatz auch angelegt ist.

Für die **Weiterführung und Weiterentwicklung der GRW** muss eine konkrete Perspektive entwickelt werden, damit wirtschaftsschwache Regionen in ganz Deutschland noch effizienter bei ihren wirtschaftlichen Aufholprozessen unterstützt werden können. Dies beinhaltet eine **Diskussion über Förderziele und Gebietskulisse**. Die derzeit stark dominierende Förderung gewerblicher Investitionen sollte zugunsten von anderen Fördergegenständen überdacht werden. Insbesondere sollten Aktivierungsmaßnahmen für regionale Entwicklung gestärkt werden, wie z.B. Regionalmanagement, Integrierte Regionale Entwicklungskonzepte, Clustermanagement, Unternehmenskooperationen, Innovation, Regionalbudgets und Experimentierklauseln. Daran sollte auch die perspektivische Finanzausstattung ausgerichtet werden.

Die Weiterentwicklung der bisher noch immer agrarisch geprägten und auf einzelbetriebliche Förderung ausgerichteten **Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz** hin zu einem Instrument für die ländliche Entwicklung ist zu begrüßen. Für die Ausgestaltung sollte sorgsam diskutiert und abgewogen werden,

- welche Gebietskulisse diese umfasst und nach welchen Kriterien eine mögliche regionale Abgrenzung erfolgt,
- welche Handlungsfelder regionaler Daseinsvorsorge für eine breitere ländliche Entwicklungspolitik unterstützt werden sollen, was ansatzweise schon im ELER möglich ist,
- welche Finanzausstattung hierfür perspektivisch erforderlich ist,
- wie die Finanzen möglichst effizient eingesetzt werden können,
- wie die Abgrenzung zu einer weiterentwickelten GRW aussieht.

Schließlich wird eine breite Debatte über die adäquate **Förderung der integrierten Stadtentwicklung**, die national vor allem über die Städtebauförderung erfolgt, benötigt. Hierfür sind neben einer adäquaten Mittelausstattung auch eine räumliche und inhaltliche Konzentration sowie eine erhöhte Flexibilität zu diskutieren. Die von der neuen Bundesregierung in Aussicht gestellte Erhöhung der Mittel um zusätzlich 600 Millionen Euro in den nächsten vier Jahren ist sehr zu begrüßen. Städtebauliche Maßnahmen benötigen flexible Finanzierungsmöglichkeiten ebenso wie fundierte konzeptionelle Grundlagen, die über die verpflichtenden INSEKS zum Einsatz kommen. Hierfür hat sich die Städtebauförderung in ihrer Weiterentwicklung als flexibles Programm bewährt, mit dem ein vielfältiges Spektrum unterstützt werden kann. Nun gilt es die För-

derinstrumente zweckmäßig weiterzuentwickeln. Auch nach Abschluss der Maßnahmen in vielen Gebietskulissen wird es weiterhin städtebaulichen Handlungsbedarf geben (z.B. 2. und 3. Konversionswelle, Bahnhofsbrachen). Eine Aufnahme neuer Themen in Verbindung mit den wirtschaftsstrukturellen und demographischen Herausforderungen ist zu begrüßen, wobei eine weitere Fragmentierung in Teilprogramme kritisch zu hinterfragen ist.

#### Stärkere Integration, Bündelung sowie Ziel- und Ergebnisorientierung

Zur Steigerung der Effizienz beim öffentlichen Mitteleinsatz sollte bei der Weiterentwicklung sämtlicher förderpolitischer Instrumente darauf geachtet werden, dass

- die Förderung gebündelter eingesetzt wird, wozu Förderstrukturen integrierter zu gestalten, Programme untereinander zu verzahnen und - wo möglich - zu integrierten neuen Förderprogrammen weiterzuentwickeln sind. Nur so lässt sich für integrierte lokale und regionale Maßnahmen die Komplexität reduzieren, die durch eine Fragmentierung in viele unkoordinierte Spezialprogramme verschiedener Fördermittelgeber aus unterschiedlichen Ressorts besteht;
- insbesondere eine noch engere Verzahnung und Kombination der verschiedenen EU-Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF und ELER) untereinander (z.B. über Multifondsansätze und neue territoriale Instrumente) sowie mit nationalen und regionalen Förderinstrumenten erfolgt (z.B. Kombination von Städtebauförderung mit EFRE und ESF);
- die Förderinstrumente dem nicht geringen Initiierungs- und Kommunikations- sowie Moderationsaufwand Rechnung tragen und neben Investitionen auch die Steuerung unterstützen;
- die Förderinstrumente sich an grundsätzlichen Strategien auf Bundes- und Länderebene (z.B. Demografiestrategie, Landesentwicklungspläne) ausrichten und deren kommunale und ortsspezifische Umsetzung befördern;
- eine Priorisierung auf thematische Handlungsfelder sowie eine Steuerung durch eine klare Zielorientierung erfolgt, die mit einer verbesserten Ergebnismessung verbunden ist;
- integrierte regionale und lokale Konzepte und Partizipationsprozesse stärker als Grundlage für geförderte Maßnahmen aus allen Handlungsfeldern herangezogen werden, durch die vor allem die ortsspezifischen Investitionsbedarfe mit Blick auf die künftige Entwicklung kritisch geprüft (z.B. mit einem Demografie-Check), fehlerhafte Projektförderungen vermieden und eine Bündelung mit ortsspezifischen Programmen erreicht werden;
- neue Finanzierungsformen in Kombination öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ressourcen als Alternativen zum Einsatz kommen.

Schließlich ist es wichtig, dass für die regional- und stadtrelevanten Politikbereiche auch Ziele formuliert werden, deren Erreichung überprüft werden kann.