



# Starke Städte und Gemeinden

Erbe  
bewahren –  
Zukunft  
gestalten

## Einführung

Bayern steht heute für attraktive Kommunen, in denen die Menschen gerne leben und arbeiten.

Städte und Gemeinden prägen mit ihren eindrucksvollen Bürgerhäusern und stolzen Rathäusern, mit ihren Kirchen und Klöstern, mit ihren historischen Siedlungsstrukturen und imposanten Silhouetten das Erscheinungsbild unseres Landes. Bayern steht für attraktive Kommunen, in denen die Menschen gerne leben und arbeiten. Nach wie vor sind sie Orte von Innovation und Schrittmacher für Wachstum und Beschäftigung.

Das war nicht immer so. Heute können wir uns kaum noch vorstellen, in welchem Zustand noch vor 50 Jahren die Altstädte und Ortszentren mit ihren wertvollen Gebäuden waren, die den Krieg überdauert hatten. Die historischen Ensembles drohten zu verfallen und den nachfolgenden Generationen verloren zu gehen. Die Häuser waren in einem schlechten Bauzustand und die Wohnungen in den heruntergekommenen Altbauten entsprachen nicht dem neuzeitlichen Standard. Der zunehmende Verkehr zwängte sich durch die engen Straßen und Gassen. Die historischen Zentren schienen damals keine Zukunft zu besitzen.

Städte und Privatleute allein wären nicht in der Lage gewesen, die notwendigen Erneuerungsmaßnahmen zu schultern. Mitte der 1950er Jahre gab es deshalb im Zusammenwirken von Bund und Land die ersten Schritte zu einer finanziellen Unterstützung der Altstadtsanierung. Daraus entwickelte sich die Städtebauförderung, die die Kommunen seit 1971 bei der städtebaulichen Erneuerung unterstützt.

Die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung ist Aufgabe der Städte und Gemeinden, die sich dabei sehr engagieren. Eine historische Stadt und gewachsene Ortsbereiche so zu sanieren, dass sie ihren Charakter nicht verlieren, aber dennoch den gewandelten Anforderungen entsprechen, ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Keine Stadt gleicht der anderen. Deshalb sind auch die Strategien und Lösungswege bei einer Sanierung sehr unterschiedlich. Zur Erleichterung ihrer Aufgaben kann sich die Gemeinde Hilfe von kompetenten Fachleuten wie Stadtplanern, Architekten oder Sanierungsträgern holen. Auch die Bürgerinnen und Bürger werden vor Ort bei der Ideenfindung einbezogen.



Regensburg und Burghausen, Pionierstädte der Städtebauförderung, – nicht nur hier greifen die Maßnahmen für lebendige und lebenswerte Altstädte.



Der Staat unterstützt die Kommunen im Rahmen der Städtebauförderung mit dem Ziel, die Städte und Gemeinden als Standort für die Wirtschaft und als Lebensort für alle Bevölkerungsgruppen attraktiver zu machen.

Neben den historischen Stadt- und Ortskernen mit ihren stadtbildprägenden Gebäuden zählen heute zu den Sanierungsgebieten Wohnquartiere der Gründerjahre ebenso wie Großsiedlungen der Nachkriegszeit, aber auch brach liegende Gewerbe-, Infrastruktur- oder Militärf Flächen.



Für die Bürger, mit den Bürgern:  
bei Städtebauförderungsmaßnahmen  
ist die Mitwirkung der Bewohnerinnen  
und Bewohner gefragt.

Zahlen und Fakten

- Bilanz aus 35 Jahren:
- 930 Kommunen
- 2402 Maßnahmen
- 3,2 Milliarden Euro Zuschüsse
- 25 Milliarden Euro Gesamtinvestitionen

Seit 1971 haben über 900 bayerische Städte und Gemeinden mit Unterstützung der Städtebauförderung an der Aufwertung ihrer Zentren und an Maßnahmen zur Strukturverbesserung gearbeitet. Bisher erhielten sie dafür rund 3,2 Milliarden Euro Finanzhilfen des Landes, des Bundes und der Europäischen Union. 65% dieser Mittel kamen vom Freistaat. Damit die Sanierungsgebiete möglichst umfassend erneuert werden können, wird die Städtebauförderung mit Mitteln anderer Investitionsbereiche gebündelt, zum Beispiel der Wohnraumförderung oder des Straßenbaus.

Die Städtebauförderung kommt in großen Zentren und kleinen Dörfern gleichermaßen zur Anwendung. Rund 2/3 der Fördermittel gehen in den ländlichen Raum. Im landeseigenen Bayerischen Städtebauförderungsprogramm werden sogar über 78% der Finanzhilfen in ländlichen Gebieten eingesetzt.

Die Kommune steuert stets einen eigenen Anteil zur Gesamtfinanzierung bei. Als Anreiz erhalten private Eigentümer für Erneuerungen in den Sanierungsgebieten Zuschüsse und steuerliche Vergünstigungen. Mit einem verhältnismäßig kleinen Einsatz staatlicher Finanzhilfen wird auf diese Weise viel öffentliches und vor allem privates Kapital für Bauinvestitionen aktiviert. Die Staatsregierung geht davon aus, dass bisher ein Investitionsvolumen von mehr als 25 Milliarden Euro angestoßen wurde, das überwiegend der Bauwirtschaft in der Region zugute kommt. Dadurch konnten Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden.

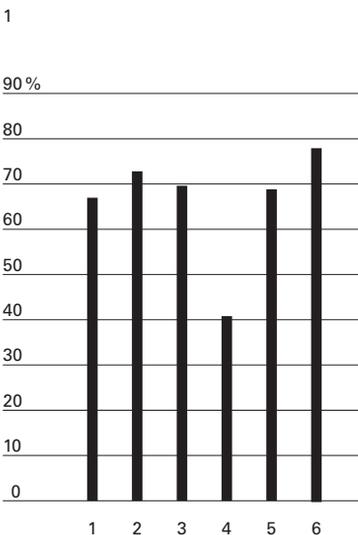
Städtebauförderung – ein Programm für Stadt und Land

- 1
- Förderanteil des ländlichen Raumes bei der Städtebauförderung in Bayern
- 1 Durchschnittlicher Anteil des ländlichen Raums an den Fördermitteln
  - 2 EU-Programme (Ziel 2 und Phasing out)
  - 3 Bund-Länder Grundprogramm
  - 4 Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“
  - 5 Bund-Länder-Programm „Stadtumbau West“
  - 6 Bayerisches Städtebauförderungsprogramm

2

Entwicklung der Städtebauförderungsmittel 1990 bis 2006 nach der Herkunft von Land, Bund und EU

Städtebauförderung Bayern gesamt  
 Landesmittel  
 Bundesmittel  
 EU-Mittel



## Trends und Herausforderungen

### Die städtebauliche Erneuerung bewegt sich zwischen den Polen Kontinuität und Flexibilität.

Städtebauförderung: aktuell wie 1971

In Anbetracht der angespannten Finanzlage von Staat und Kommunen werden wieder Fragen laut wie: Sollen überhaupt noch öffentliche Gelder für die Stadterneuerung ausgegeben werden? Ist das meiste nicht schon längst geschafft?

Städte und Gemeinden sind nie fertig gebaut, sie müssen sich immer wieder Veränderungen und neuen Bedürfnissen anpassen. Es wird abgebrochen, abgeräumt, neu gebaut, ergänzt, umgebaut, modernisiert, saniert, aufgewertet – im Stadtraum wie bei der Infrastruktur, auf großen Flächen wie bei einzelnen Gebäuden. Oft entstehen aus notwendigen Umstrukturierungen neue, bleibende Qualitäten. Die städtebauliche Erneuerung bewegt sich zwischen den Polen Kontinuität und Flexibilität. Sie muss sich neuen Herausforderungen stellen, aktuelle Entwicklungen bearbeiten und abzusehende Aufgaben vorausschauend aufgreifen.

#### Demografischer und gesellschaftlicher Wandel

Die Struktur der Städte und Gemeinden wird hauptsächlich durch folgende Trends in der gesellschaftlichen Entwicklung bestimmt: der Anteil der älteren Menschen nimmt zu, die Anzahl der Migranten wächst, dennoch werden die Einwohnerzahlen zurückgehen und trotzdem die Zahl der Haushalte steigen. Gründe dafür liegen in der längeren Lebenserwartung, der anhaltenden Zuwanderung, der momentan niedrigen Geburtenrate und den sich verändernden Haushalts- und Familienstrukturen durch die Zunahme von Ein-Personen-Haushalten. Diese Entwicklungen werden in Bayern regional sehr unterschiedlich auftreten. Viele Kommunen sind aktuell bereits gefordert, Maßnahmen zur Bewältigung rückläufiger Einwohnerzahlen zu ergreifen. Die stabilen Gebiete und die Wachstumsregionen können die Zeit nutzen, um Weichen für eine vorausschauende Steuerung langfristiger Veränderungen zu stellen. Besondere Herausforderungen liegen darin, die Standortattraktivität zu sichern, die Bedingungen für Familien mit Kindern zu verbessern und das städtische Umfeld den Bedürfnissen älterer Menschen anzupassen.

Leer stehende Geschäfte und geschlossenen Fabriken sind sichtbare Zeichen des wirtschaftsstrukturellen Wandels. Die Karte zeigt die Bevölkerungsvorausberechnung 2004 bis 2024, regionalisiert nach kreisfreien Städten und Landkreisen.

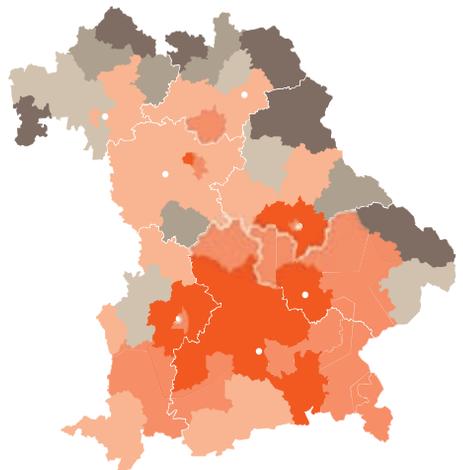
Minimum: Kreisfreie Stadt und Landkreis Hof –9,7%;  
Maximum: Landkreis Freising 12,2%;  
Bayern 2,9%



Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern 2004–2024

Abnahme in Prozent  
bis unter –6,1  
–6,1 bis unter –2,9  
–2,9 bis unter 0,0

Zunahme in Prozent  
0,0 bis unter 2,9  
2,9 bis unter 6,1  
6,1 oder mehr



## Wirtschaftsstrukturelle Veränderungen

Die Strukturumbrüche in der Wirtschaft führen vielerorts zur Schließung von Betrieben. Dadurch entstehen inmitten der Städte und Gemeinden brach liegende Flächen und leer stehende Gebäude. Auch aufgegebene Militärareale oder nicht mehr genutzte Anlagen von Post oder Bahn tragen zum Überangebot an Flächen in vielen Kommunen bei. Die Abwanderung leistungsfähiger Bevölkerungsteile, Kaufkraftverluste sowie eine Abnahme der Steuerkraft und damit der finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden gehen mit diesen Entwicklungen einher. Der Umgang mit brach liegenden oder untergenutzten Flächen ist insbesondere in Regionen ohne großen Nachfragedruck eine zentrale Entwicklungsaufgabe, mit der die kommunale Städtebaupolitik angesichts anhaltender Umstrukturierungsprozesse immer häufiger konfrontiert werden wird.

## Soziale Disparitäten

In vielen Städten und Gemeinden gibt es Gebiete, die hinsichtlich der sozialen und ökonomischen Situation ihrer Bewohner als problematisch gelten. In diesen Quartieren besteht zumeist auch großer baulicher Erneuerungsbedarf. Durch demografische Veränderungen wie Überalterung oder Zuwanderung und durch zunehmende Verarmung steigt der Bedarf an eine sozial integrierende Stadtentwicklungspolitik, die auch bauliche Aufwertungsmaßnahmen umfasst.

**„Weniger, älter, bunter“ – diese Trends der gesellschaftlichen Entwicklung werden auch die städtebaulichen Aufgaben der Zukunft prägen.**

## Impressum

Herausgeber  
Oberste Baubehörde im  
Bayerischen Staatsministerium  
des Innern  
Franz Josef Strauß Ring 4  
80539 München

Konzeption und  
inhaltliche Bearbeitung  
Karin Sandeck

Redaktion  
Dr. Ing. Birgit Stenger

Gestaltung  
Atelier Kuchenbeiser, München

Bildnachweis  
Herbert Stolz, Regensburg, 2 o.  
Stadt Burghausen, 2 u.  
Helga Poellmann, München, 3  
Gem. Asbach-Bäumenheim, 5 o.  
Schulz Boedecker, München, 5 m., 6  
LfStaD, München, 5 u.  
Stadt Regensburg, 7 o.  
Guido Mayr, Saarbrücken, 7 m.  
Stadt Karlstadt, 7 u.  
Carl Lang, Denkendorf, 8 o.  
Braun und Partner, München, 8 u.  
Atelier Kuchenbeiser, München, 9 o.  
Büro Skorka, Neuried, 9 u.  
Welcome Hotels, Bamberg, 10 o.  
Klaus Leidorf, Buch a. Erlbach, 10 m.  
Atelier Glasow, Erlangen, 10 u.  
Europ. Museum f. Porzellan, Selb, 11  
Henning Koepeke, München, 12 o., 12 u.  
Buck-Fotodesign, München, 12 m.

Druck  
Peschke Druck, München

September 2006

Informationen  
zur Städtebauförderung  
in Bayern  
[www.staedtebaufoerderung.bayern.de](http://www.staedtebaufoerderung.bayern.de)

Ansprechpartner zur  
Städtebauförderung  
Regierungen, Sachgebiete 34

Die Veröffentlichungs- und  
Verwertungsrechte liegen beim  
Herausgeber.



### Lebendige und lebenswerte Zentren

Historische Zentren verkörpern die Werte europäischer Stadtkultur. Auf engstem Raum bieten sie vielfältige Angebote zum Wohnen und Arbeiten, für Handel und Dienstleistung, für Kultur, Bildung und Freizeit, kurz: zum Leben und Erleben oder, wie Planer es ausdrücken, für Urbanität. Trotz des großen Engagements in der städtebaulichen Erneuerung ist seit längerer Zeit vor allem in Klein- und Mittelstädten die Vitalität der Ortszentren gefährdet. Das liegt am Wegzug vieler Familien und Betriebe an die Peripherie, an den zunehmenden Konzentrationsprozessen im Handel und am geänderten Einkaufsverhalten der Menschen. Dadurch sinken die Einwohnerzahlen im Zentrum und der traditionelle Einzelhandel wird verdrängt. Dort stehen Geschäfte und Gebäude leer, für die sich nur mühsam adäquate neue Nutzungen finden lassen.

Um die Lebendigkeit und Funktionsfähigkeit der gewachsenen Ortsmitten zu erhalten und zu stärken, unterstützt die Städtebauförderung Maßnahmen der Kommunen, die die innerstädtische Lebensqualität und Standortattraktivität steigern. Dazu gehören die Aufwertung des öffentlichen Raums, der Ausbau der Nutzungsvielfalt, die stadtverträgliche Gestaltung des Verkehrs, der Bau von neuen Grün- und Freiflächen oder die Schaffung, Modernisierung und energetische Verbesserung von Wohnraum. Voraussetzung für den Einsatz von Fördermitteln ist, dass die Kommunen ihre städtebauliche Entwicklung innenstadtverträglich steuern, vor allem im Bereich des Einzelhandels.



Die Altstädte von Regensburg, Memmingen und Karlstadt/Main sind durch kommunales, staatliches und privates Engagement wieder Orte zum Leben, für Handel und Wirtschaft geworden.



## Attraktives Lebensumfeld

In der städtebaulichen Erneuerung geht es darum, Qualitäten aus der Vergangenheit zu bewahren und gleichzeitig neue Qualitäten zu schaffen, um die Attraktivität und Lebendigkeit der Städte und Gemeinden zu erhöhen. Zur Lebensqualität in dicht bebauten Bereichen tragen vor allem die öffentlichen Flächen bei, die allen Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam gehören. Geschäftige Marktplätze, ruhige Höfe, grüne Parks, attraktive Uferzonen, bequeme Wegeverbindungen und vielfältige Freizeit- und Spielflächen steigern die Anziehungskraft der Kommunen. Mit Unterstützung der Städtebauförderung werden städtebaulich empfindliche Räume umgebaut. Dadurch gewinnen sie wieder Gestalt- und Aufenthaltsqualität und entsprechen den Bedürfnissen von Kindern wie von alten Menschen. In vielen Kommunen heißt Umfeldverbesserung auch Denkmalpflege. Das bauliche Erbe ist ein unersetzlicher Wert. Einzeldenkmale und Stadtensembles prägen das Bild der Bürger von ihrer Stadt und tragen zur regionalen Identität bei. In viele historische Gebäude sind nach der Sanierung öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Bibliotheken, Museen oder Bürgertreffs eingezogen. Investitionen in erneuerungsbedürftige Denkmäler und in den öffentlichen Raum geben immer wieder Impulse für weitere Maßnahmen.



## Im Zentrum wohnen

Die Erneuerung der Altstädte und Ortszentren sowie die Aufwertung vernachlässigter Wohngebiete schaffen gleichzeitig ein gutes Klima für private Investitionen. Historisch wertvolle Bausubstanz wird erhalten und gepflegt. Das attraktive Umfeld motiviert die Hauseigentümer, ihre Immobilien ebenfalls zu modernisieren. Dafür können sie auch die Hilfe kommunaler Förderprogramme, die durch die Städtebauförderung unterstützt werden, in Anspruch nehmen. Wenn das Lebensumfeld stimmt, wohnen die Leute wieder gerne in der Stadt; nicht nur Menschen in kreativen Berufen oder die 50-Plus-Generation zieht es wieder ins Zentrum.

Neue, barrierefreie Wohnungen, im Zentrum von Eichstätt (oben). Der Fohlenhof, ein ehemaliger Klostertrakt in Steingaden, wurde zu Grundschule und Pfarrheim umgebaut (unten).

Die Entwicklungsmöglichkeiten innerstädtischen Wohnens sind aber längst nicht ausgeschöpft. Vielfach fehlen noch Angebote, insbesondere für einkommensstärkere Haushalte mit Kindern, aber auch für Familien, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind. Auf brach gefallenen Flächen oder in Baulücken können nachfragegerechte Stadthäuser oder Wohnungen errichtet werden, die eine echte Alternative zum Wohnen am Stadtrand darstellen. Hier arbeiten die Stadtentwicklungspolitik der Kommune, die Städtebau- und die Wohnraumförderung Hand in Hand.



## Partnerschaften und strategische Allianzen

Zusammenarbeit ist ein wichtiger Schlüssel, um die Stadterneuerung auf eine breite Basis zu stellen und um sie noch effektiver zu machen. Dabei geht es um Kooperationen zwischen benachbarten Gemeinden und zwischen Kommunen einer Region, die bauliche Entwicklungen miteinander abstimmen können, sowie um die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Eigentümern, Investoren und Bewohnern. Angesichts der beschränkten Spielräume der öffentlichen Hand sind neue Ideen gefragt.

Die Städtebauförderung organisiert deshalb neue Partnerschaften mit der Privatwirtschaft. Da in vielen Zentren sowohl der Handlungsbedarf wie die Mitwirkungspotenziale besonders hoch sind, setzt das Modellprojekt der Obersten Baubehörde „Leben findet Innenstadt“ an vernachlässigten innerörtlichen Geschäftslagen an: Einzelhändler, Gewerbetreibende, Immobilien-eigentümer, Verwaltung, Bürger und viele andere relevante Akteure setzen sich gemeinsam in einer Rundum-Strategie für ihren Standort ein – durch Abstimmung, durch Engagement, durch Investitionen.



Ideen und Engagement sind keine Grenzen gesetzt: Unten, temporäres Open-Air-Restaurant in Fürstenfeldbruck, das den Blick auf die Potenziale der Hinterhöfe lenken soll.

Die aktuellen Stadtentwicklungsaufgaben erfordern strategische Allianzen zwischen Kommunen und zwischen öffentlicher Hand, Bürgern und Wirtschaft.

## Wiedernutzung brach liegender Flächen

Flächen und Gebäude, die in ihrer ursprünglichen Nutzung nicht mehr gebraucht werden, gibt es in jeder Kommune. Stadtbrachen bieten häufig die Chance, neue Wohnungen, neue Gemeinbedarfseinrichtungen, neues Gewerbe oder neue Grünflächen zu errichten. Innerörtliche Brachflächen haben im Vergleich zu Standorten am Stadtrand deutliche Lagevorteile. Im Einzelfall können aber erhebliche Aufbereitungs- oder Umbaukosten entstehen, die eine zügige Nachfolgenutzung behindern. Wenn der Markt nicht greift, wirken sich leer stehende Gebäude oder Abbruchgelände negativ auf das Stadt- oder Ortsbild aus und werden zur kommunalen Herausforderung.



Die Wiedernutzung brach gefallener Areale rechnet sich oft nur, wenn die unrentierlichen Kosten geringer werden. Eine differenzierte Unterstützung kommunaler Konversionsmaßnahmen erfolgt im Sinne einer Anschubfinanzierung, die von der Konzeptfindung und Planung bis zur Aufbereitung der Grundstücke und Schaffung einer Grundinfrastruktur für eine Nachfolgenutzung reichen kann. Damit können entscheidende Anfangsimpulse gesetzt werden, um private und unternehmerische Investitionen auszulösen.



Kongresszentrum in Bamberg (oben), Stadtpark auf der Landshuter Mühleninsel (Mitte), Kulturforum in Fürth (unten) – ehemalige Gewerbeflächen sind heute wieder gute Adressen in der Stadt.



## Den Stadtwandel gestalten

Viele Kommunen in Bayern müssen sich auf veränderte Rahmenbedingungen ihrer Stadtentwicklungspolitik einstellen. Der technologische und wirtschaftliche Strukturwandel bringt erhebliche Anpassungsprobleme in den Städten, aber auch in vielen kleineren Gemeinden mit sich. Mit Flächen, die durch die Schließung oder Abwanderung von Betrieben oder des Militärs brach fallen, sind erhebliche Funktionsverluste im Stadtleben verbunden: Es fehlen Bewohner, die Kaufkraft geht zurück, Infrastruktureinrichtungen bleiben unausgelastet, weitere Gebäude stehen leer. Die davon betroffenen Kommunen stehen daher nicht nur um Investoren, sondern auch um Einwohner im Wettbewerb. Dies erfordert qualifizierte Angebote an Wohnungen und an öffentlichem Raum, Kultur und Freizeitangebote sowie ausreichende Betreuungs- und Bildungseinrichtungen. Und es macht eine Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik erforderlich, und zwar in Abstimmung mit den Bedürfnissen der Bewohner und in Kooperation mit den Nachbargemeinden.

Die Städtebauförderung gibt mit dem Programm „Stadtumbau“ Impulse und Unterstützung zum Umgang mit solchen komplexen Problemlagen. Dabei geht es im Kern darum, auf der Basis einer Gesamtstrategie den nicht beeinflussbaren Veränderungen eine Aufwertungsoffensive entgegenzusetzen.



Selb, eine Modellstadt des Stadtumbaus in Bayern, arbeitet konsequent an der Strategie der qualitativen Aufwertung.

## Sozialen Zusammenhalt sichern

In vielen Städten und Gemeinden gibt es Quartiere, die in ihrem sozialen Gefüge durch eine einseitige Bewohnerstruktur, Arbeitslosigkeit, Verarmung, geringe Bildung und ethnische Probleme aus der Balance geraten sind. Sie müssen funktional und sozial gestärkt werden. Typische Gebiete sind Bahnhofsviertel, modernisierungsbedürftige Altbaugebiete am Rande der historischen Zentren oder monostrukturierte Wohnsiedlungen aus neuerer Zeit. Oft wurden diese Quartiere auch baulich vernachlässigt, so dass eine besondere Förderung notwendig ist. Trotz der erschwerten Rahmenbedingungen besitzen diese Stadtviertel viele Ansatzpunkte zur städtebaulichen Aufwertung und zur Verbesserung der Lebenssituation der Bewohner. Darauf zielt das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“.

Denn das soziale Klima, der Zusammenhalt der Stadtgesellschaft und lebenswerte Stadtteile sind wichtige Bausteine für die Zukunftsfähigkeit einer Kommune. Diese Sanierungsstrategie ist wie die traditionelle Stadterneuerung eine Querschnittsaufgabe, aber mit weiter gefassten Handlungsansätzen, z. B. in den Bereichen Soziales, Wirtschaft oder Kultur. Gelingt es, öffentliche und private Anstrengungen zu bündeln, entstehen innovative Projekte, die vielfältige Wirkungen erzielen. Durch Quartiersmanagement und Stadtteilbetreuung werden die Bewohner zusammengeführt, gleichzeitig werden Eigeninitiative und Selbsthilfe gefördert.



Kunst im öffentlichen Raum und Kulturhäuser – neue Angebote in einst vernachlässigten Gebieten – die Bewohnerinnen und Bewohner helfen beim Bau tatkräftig mit.

**Das soziale Klima, der Zusammenhalt der Stadtgesellschaft und lebenswerte Stadtteile sind wichtige Bausteine für die Zukunftsfähigkeit einer Kommune.**

