



Oliver Gewand

Die Sicht der Wohnungswirtschaft auf 50 Jahre Städtebauförderung

Die Entwicklung der Städte ist den vergangenen Jahrzehnten entscheidend durch die Städtebauförderung geprägt worden. Die inzwischen allseits bekannte Förderung, die mit dem Städtebauförderungsgesetz 1971 ins Leben gerufen wurde, hat sich seither zu einem wesentlichen Impulsgeber für die Kommunen entwickelt. Die Wohnungswirtschaft konnte die Städtebauförderung seitdem in vielfältiger Form zum Wohl und zur Zufriedenheit der Bewohner in den Städten und Gemeinden einsetzen.

Die Wohnraumversorgung gehört in Deutschland zu den wesentlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge des Staates. Im Zuge der Kriegszerstörungen des Zweiten Weltkrieges wurde daher in den fünfziger und sechziger Jahren mit dem Wiederaufbau und der Weiterentwicklung der Städte begonnen. Dabei ging es in erster Linie darum, ausreichenden Wohnraum für alle Bewohner zu schaffen. Neben kommunalen Wohnungsgesellschaften gründeten sich in dieser Zeit auch zahlreiche Wohnungsgenossenschaften, deren Bauinitiativen erheblich dazu beigetragen haben, die Wohnungsnot in Deutschland infolge von Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges zu überwinden. Dies führte zu einer erheblichen Neubautätigkeit, die allerdings auch mit großflächigen Abrissen von Altbauten einherging und mit dem Konzept der großflächigen Sanierung verbunden war.

Von der Flächensanierung zur behutsamen Stadterneuerung

Es wurde jedoch relativ schnell deutlich, dass die Flächensanierungen mit einer Zerstörung von Stadtgeschichte einhergehen. Daher erfolgte bereits Ende der sechziger Jahre ein schrittweises Umdenken und das Bewusstsein, die über viele Jahrzehnte gewachsene europäische Stadt mit ihren typischen Strukturen, der historischen Architektur und den vielfältigen Nutzungen des Kleingewerbes als besondere Qualität anzuerkennen und zu erhalten. Der radikalen Flächensanierung folgte zumindest in Westdeutschland eine behutsame Stadterneuerung, die in den neuen Bundesländern erst mit einer Verzögerung von etwa 20 Jahren einsetzte.

Um den Gedanken der behutsamen Stadterneuerung umzusetzen, war es notwendig, sowohl die öffentlichen als auch die vielen privaten Eigentümer mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen und Investitionen anzuregen, die ohne Unterstützung nicht rentierbar waren. Dies war die Geburtsstunde der Städtebauförderung, welche ab 1971 den rechtlichen Rahmen für den gezielten Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel für „städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ gab. Im ersten Jahr der Städtebauförde-

rung wurden etwa 50 Mio. Euro (100 Mio. DM) eingesetzt. Die finanziellen Mittel wurden in den folgenden Jahren sukzessive aufgestockt und haben 1986 und 1987 mit einem Volumen von jeweils 500 Mio. Euro im damaligen Westdeutschland ihren Höhepunkt erreicht.

Beginn der Programmviefalt der Städtebauförderung

Infolge der deutschen Einheit wurde der räumliche und programmatische Schwerpunkt der Städtebauförderung deutlich verändert. So wurde das Volumen der Förderung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zugunsten der neuen Bundesländer verschoben. Dies war auch dringend notwendig, da sich die alten historischen Stadtkerne und Altbauquartiere der Gründerzeit aufgrund ausbleibender Investitionen während der DDR-Ära in einem desolaten Zustand befanden. Bestandserhalt und Bestandssicherung waren das Gebot der Stunde. Daher wurde neben dem Programm „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ für die ostdeutschen Städte ein zusätzliches Programm zum „Erhalt denkmalgeschützter Gebäude“ mit einem Volumen von 100 Mio. Euro eingerichtet, welches in seiner inhaltlichen Ausrichtung für die gesamte Bundesrepublik bis 2020 fortgeführt wurde.



Abb. 1: Abriss eines Hochhauses (Foto: Harald Bethke)



Abb. 2: Rückbau von Wohnungen in Ostdeutschland 2002 bis 2017 (Quelle: BMI 2019a)

Aufgrund des ehrgeizigen Wohnungsbauprogramms in der ehemaligen DDR in den achtziger Jahren wurde zur Absicherung der Planerfüllung dazu übergegangen, nicht mehr komplette Wohngebiete mit einer entsprechenden Gestaltung des Wohnumfeldes und der notwendigen Infrastruktur zu errichten, sondern man konzentrierte die Baukapazitäten fortan auf die Fertigstellung der Wohngebäude. Dies führte nach der Wende zu der Notwendigkeit, die so begonnenen Großwohnsiedlungen mit einem Programm „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ weiterzuentwickeln bzw. fertigzustellen.

Demografischer Wandel erzwingt Stadtumbau

Im Zuge des demografischen Wandels und der erheblichen Binnenwanderungsverluste in den neunziger Jahren hatten die neuen Bundesländer erhebliche Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Dies und die enorme Bautätigkeit im Wohnungsbau in den neuen Ländern, die durch die bis zum 31.12.1996 geltenden Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Anschaffungs- oder Herstellungskosten (Sonder-AfA) für Investition erheblich unterstützt wurde, führten in der Folge zu einem erheblichen Angebotsüberhang in den ostdeutschen Städten.

Die Wohnungsleerstände nahmen Ende der neunziger Jahre in vielen Städten deutlich zu. Allein bei den im Bundesverband der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) über die Regionalverbände der neuen Bundesländer organisierten 1.100 Mitgliedsunternehmen nahmen die Leerstände im Zeitraum 1994 bis 2002 von 4 % auf 16 % sprunghaft zu. Im Geschäftsjahr 2002 waren die ostdeutschen GdW-Wohnungsunternehmen mit Mietausfällen in Höhe von 900 Mio. Euro konfrontiert.

Viele Unternehmen wurden dadurch unverschuldet an den Rand des wirtschaftlichen Ruins gebracht. Zweifellos war diese Zeit für die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern eine kritische Phase. Mit Unterstützung der Städtebauförderung und der Einrichtung des Programms „Stadtumbau

Ost“ im Jahr 2002, dem zwei Jahre später das Programm „Stadtumbau West“ folgte, konnte diese kritische Phase überwunden werden. Auf der Grundlage der von den Kommunen mit finanzieller Hilfe der Städtebauförderung entwickelten integrierten Stadtentwicklungskonzepte wurden damals wohnungspolitische Prognosen bis zum Jahr 2015/2020 erstellt. Basis der Konzepte waren stadteilbezogene Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen, aus denen der künftige Wohnungsbedarf für einzelne Ge-

bäudetypen (EFH/ZFH sowie MFH) abgeleitet wurde. Mit der Bedarfsabschätzung wurde zugleich das notwendige Volumen an Rückbaumaßnahmen definiert, das für eine hinreichende Stabilisierung des lokalen Wohnungsmarktes notwendig war.

Allen beteiligten Akteuren war damals schnell klar, dass der Abriss von Wohngebäuden unausweichlich ist. Dennoch war die konkrete Umsetzung mit erheblichen Schwierigkeiten und Abstimmungsbedarfen verbunden. So waren vor allem die verschiedenen Interessen und finanziellen Folgen der Stadtwerke (geringere Auslastung der städtischen Wasser- und Heizkreisläufe), der Wohnungsunternehmen (Bilanz- und Bewertungsverluste), der Banken (Abschreibungen, erhöhte Eigenkapitalhinterlegung nach Basel II) und Stadtverwaltungen (Moderation und Anpassung der stadtplanerischen Grundlagen) zu berücksichtigen.

Sternstunde der Städtebauförderung

Innerhalb kürzester Zeit konnte mithilfe der Städtebauförderung nicht nur die Vorbereitung der notwendigen Rück- und Umbaumaßnahmen initiiert, sondern aufgrund der gewährten Abrisshilfen für die betroffenen Unternehmen, die zumindest einen Teil der tatsächlichen Abrisskosten abdeckten, auch mit den Maßnahmen direkt begonnen werden – zweifellos eine Sternstunde der Städtebauförderung. Allein zwischen 2002 und 2009 konnten in den neuen Bundesländern somit etwa 300.000 Wohnungen zurückgebaut und viele Wohnungsunternehmen wirtschaftlich stabilisiert werden. Damit wurde zugleich die Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen als wichtiger lokaler Arbeitgeber und Partner bei der weiteren Gestaltung der Städte erhalten.

Das Stadtumbauprogramm hat aber noch weitergehende Ziele verfolgt als Abriss, Umbau und Umnutzung von nicht marktgerechten Wohnungen und baulichen Anlagen. Darüber hinaus konnten die Mittel aus dem Stadtumbauprogramm für folgende Maßnahmen eingesetzt werden (vgl. BMI 2019a, S. 8):



- Erhalt, Herstellung und Stärkung städtebaulicher Funktionen und die bedarfsgerechte Anpassung von Stadtquartieren an Erfordernisse des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels;
- Stärkung innerstädtischer Bereiche und der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände;
- Gestaltung von Stadtstrukturen entsprechend den Anforderungen an eine nachhaltige, ressourcenschonende Stadtentwicklung und den Erfordernissen von Klimaschutz und Klimaanpassung;
- Reduzierung von Leerständen und Verringerung von Funktionsverlusten durch Rückbau, Umbau und Umnutzung von nicht genutzten oder untergenutzten Gebäuden und baulichen Anlagen;
- nachhaltige Revitalisierung von Brachen oder eine hiermit verträglich temporäre Wiederbelebung von brachliegenden Flächen und Gebäuden.

Im Jahr 2017 wurden die Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West zu einem gemeinsamen Stadtumbauprogramm zusammengeführt. Grundlage für die Entscheidung war die Evaluierung der beiden Stadtumbauprogramme, die ergeben hat, dass sich die Problemlagen und städtebaulichen Missstände zwischen den neuen und den alten Bundesländern inzwischen angenähert hatten. In der Rückblende kann festgestellt werden, dass das Stadtumbauprogramm erheblich zur Erhöhung der Lebens- und Standortqualität der Städte und zur Wohnzufriedenheit der Bewohner beigetragen hat.

Mehr als 20 Jahre „Soziale Stadt“

Viele Programme der Städtebauförderung haben eine lange Tradition. Dazu gehört zweifellos auch das Programm „Soziale Stadt“. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre wurden in den Städten und Gemeinden zunehmende Probleme des Zusammenlebens in den Wohnquartieren infolge eines zunehmenden Auseinanderdriftens der sozialen Lebenslagen der Bewohner festgestellt. Durch den Start des bundesweiten Programms „Soziale Stadt“ im Jahr 1999 wurde vom Bund im Rahmen der Städtebauförderung erstmalig die soziale Dimension des Wohnungs- und Städtebaus abseits der baulich-materiellen Erneuerung der Städte hervorgehoben.

Zwischen 1999 und 2018 hat der Bund für das Programm „Soziale Stadt“ Finanzhilfen in Höhe von 1,9 Mrd. Euro bereitgestellt. Zum Programmstart 1999 wurden 162 Projekte gefördert. Seither hat sich die Anzahl der geförderten Projekte deutlich erhöht und ist bis 2018 auf 934 Gesamtmaßnahmen in 533 Städten angestiegen (vgl. BMI 2019b, S. 12). Durch die finanzielle Unterstützung einer Vielzahl von sozialen Projekten im Rahmen der Städtebauförderung wurde die Förderkulisse um nichtinvestive Maßnahmen erweitert

und damit der ganzheitliche Ansatz der Städtebauförderung weiterentwickelt.

Das Ziel des Programms „Soziale Stadt“, den sozialen Zusammenhalt in der Stadtgesellschaft zu stärken und Teilhabe sowie Austausch am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, wird von den gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen, die sich im Rahmen der sozialen Quartiersarbeit für eine sozialorientierte nachbarschaftliche Entwicklung in den Quartieren einsetzen, umfänglich unterstützt. Die sich verschärfenden sozialen Probleme und Konflikte in den Quartieren in den neunziger Jahren wurden auch von den gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen frühzeitig wahrgenommen. Im Ergebnis hat der GdW eine vielbeachtete Studie beauftragt, die 1998 unter dem Titel „Überforderte Nachbarschaften“ veröffentlicht wurde (vgl. GdW 1998).

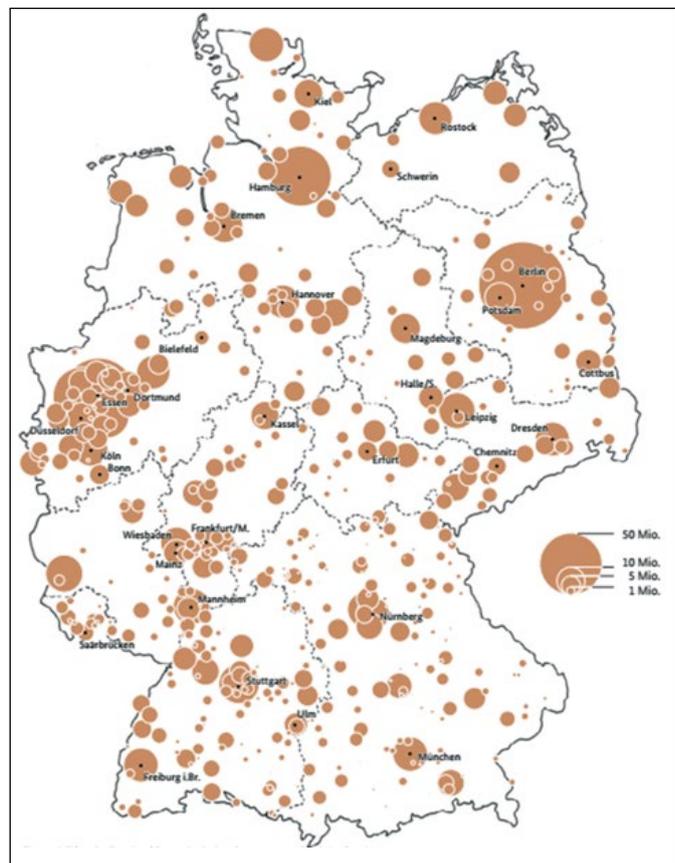


Abb. 3: Bundesfinanzhilfen je Stadt/Gemeinde im Programm Soziale Stadt 1999 bis 2018 (Quelle: BMI, 2019b: 20 Jahre integrierte Quartiersentwicklung. Die soziale Stadt, Berlin, S. 14)

Der GdW hat die Ergebnisse dieser Studie zum Anlass genommen, gemeinsam mit dem Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw), dem Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. (AWO), dem Deutschen Städtetag (DST), der Schader-Stiftung und der Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH (BGW) einen Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“ auszuloben, der seit dem Jahr 2000 alle zwei Jahre vergeben wird. Mit der Auslobung war von Beginn an

das Ziel verbunden, „die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit für die sozialen Probleme [zu] wecken, zu Aktivitäten in den Stadtteilen auf[zu]fordern und die Akteure in den Städten, Wohnungsunternehmen, Wohlfahrtsverbänden und Bürgerinitiativen [zu] ermutigen, ihre eigenen Erfahrungen mit Projekten zur sozialen Stabilisierung der Wohnquartiere bekannt zu machen“ (GdW 2001, S. 5). Darüber hinaus soll das Bemühen gewürdigt werden, sich in den Quartieren um ein soziales Miteinander einzusetzen und durch konkrete Projekte beispielhaft zu zeigen, wie durch das Zusammenspiel verschiedener Akteure der soziale Zusammenhalt und die Nachbarschaften gestärkt werden können.

Ausblick

Mit der aktuellen Neustrukturierung der Programmkulisse der Städtebauförderung 2020 und der Reduzierung von fünf auf drei Programmbereiche „Lebendige Zentren“, „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ und „Sozialer Zusammenhalt“ hat die Städtebauförderung eine neue Übersichtlichkeit geschaffen, ohne den ganzheitlichen Charakter aufzuheben.

Zudem wurde der Bereich „Zukunft Stadtgrün“ als Querschnittsaufgabe programmübergreifend aufgenommen und damit die Grün- und Freilächengestaltung als Beitrag für den Klimaschutz und für mehr Nachhaltigkeit gewürdigt. Damit ist die Städtebauförderung in der Programmatik für die nächsten Jahre gut aufgestellt. Es liegt jetzt an der Politik, durch eine ausreichende finanzielle Mittelausstattung langfristig dafür zu sorgen, dass die Förderung in möglichst vielen Kommunen zur notwendigen Transformation der Städte unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Innenentwicklung genutzt werden kann.



Dr. Oliver Gewand

Immobilienökonom (IREBS); Referatsleiter Stadtentwicklung, Wohnungsbau und Raumordnung beim GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin

Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2020): Vom Stadtumbau zur städtischen Transformationsstrategie. BBSR-Online-Publikation 09/2020, Bonn, September 2020.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019a): Vielfalt im Stadtumbau. Statusbericht 2018, Berlin.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019b): 20 Jahre integrierte Quartiersentwicklung. Die soziale Stadt, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2011): 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin.

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (GdW) (1998): Überforderte Nachbarschaften (GdW Schriften 48), Köln/Berlin.

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (GdW) (2001): Preis Soziale Stadt 2000. Dokumentation, Berlin.

Scheller, H. (2020): Transformiert euch – und gestaltet den Wandel! (Difu-Magazin Berichte 1/2020), Berlin, S. 4–5.

WEBINAR

Fördermittel zielgerichtet steuern und verwalten

Mittwoch, 12. Mai 2021

10.00 Uhr–16.30 Uhr

Die kommunalen Gebietskörperschaften befinden sich als Fördermittelempfänger und Förderungsgeber in einer Doppelfunktion, welche einer individuellen Betrachtung bedarf. Oftmals besteht eine Diskrepanz zwischen erhaltenen und geleisteten finanziellen Mitteln in Form von Zuschüssen. Teilweise werden Förderprogramme nicht abgerufen oder nicht vollumfänglich genutzt. Nicht nur aus der Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln sollte daher ein effektives Fördercontrolling und Förderungsmanagement in der Verwaltung implementiert werden. In dieser Webinarveranstaltung erhalten Sie einen Überblick, wie finanzielle Risiken minimiert und Prozessabläufe in Bezug auf abgegebene und empfangene Zuschüsse optimiert werden können. Lernen Sie zunächst Ihre derzeitige Auf- und Ablauforganisation im Fördermittelbereich zu analysieren, und erfahren Sie im Anschluss mehr zu den Möglichkeiten, entsprechende Kennzahlen und Strategien zu nutzen, um Optimierungspotenziale im Förderungsmanagement zu erreichen.

Ihr Referent:

Michael Völge, Dipl.-Betriebswirt im Fachdienst Controlling und nebenamtlicher Dozent für Aus- und Fortbildung an kommunalen Bildungseinrichtungen

Teilnahmegebühren:

285,00 Euro für Mitglieder des vhw

345,00 Euro für Nichtmitglieder

Rückfragen und Kontakt:

Anmeldung: 030/390473-610

Bei allen organisatorischen Fragen wenden Sie sich bitte an unsere Servicehotline Webinare:

Tel.: 030/390473-595, E-Mail: webinare@vhw.de

Technische Voraussetzungen für Ihre Teilnahme am Webinar:

Die Webinarsoftware ist webbasiert und ohne Download des Programms und dessen Installation einsetzbar. Die Anwendung wird nach dem Klick auf einen veranstaltungsspezifischen Link direkt über den Browser aufgerufen. Wählen Sie, nachdem Sie Ihren Namen und Ihre E-Mail-Adresse eingegeben haben, „per Browser beitreten“ aus. Zur Teilnahme empfehlen wir die Browser Chrome, Safari oder Firefox. Ältere Betriebssysteme und Browserversionen unterliegen ggf. Einschränkungen. Für das Webinar benötigen Sie entweder einen Desktop-PC, einen Laptop oder ein anderes mobiles Endgerät (z. B. Tablet).