

## Kurzexpertise

# Sanierung und Sicherung von Altbauten und anderen stadtbildprägenden Gebäuden im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“

### im Auftrag

des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

### Bearbeitung



B.B.S.M. Brandenburgische Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH

Dr. Heike Liebmann,  
Dr. Anne Volkmann

**TIMOUROU**<sup>®</sup>

WOHN- UND STADTRAUMKONZEPTE

Timourou Wohn- und Stadtraumkonzepte

Tobias Jacobs

Potsdam, Leipzig März 2022

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1. Einführung und Fragestellungen</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Relevanz des Themas</b> .....	<b>4</b>
_ Differenzierungen im Anteil und Umfang historischer Bausubstanz .....	4
_ Leerstand als Problem im Altbaubestand .....	6
_ Altbaugeprägte Quartiere als Programmkulisse im Stadtumbau und im Pro- gramm Wachstum und nachhaltige Erneuerung .....	7
<b>3. Problemlagen im Hinblick auf die erhaltenswerte Bausubstanz</b> .....	<b>9</b>
_ Städtebauliche Missstände in den Fördergebieten .....	10
_ Bewertung künftiger Handlungsbedarfe .....	12
<b>4. Förderinstrumente des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ und deren Anwendung in den Ländern</b> .....	<b>13</b>
_ Überblick zum Einsatz der Instrumente in den Ländern .....	14
_ Nutzung des Instruments zur Sicherung, Sanierung und Erwerb von Altbau- ten in den neuen Ländern .....	15
_ Quartiersbezogene Förderansätze .....	18
_ Sanierung und Sicherung von Altbauten in den westdeutschen Ländern .....	19
_ Spezialfall Problemimmobilien .....	21
<b>5. Zusammenfassung und Fazit für das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“</b> .....	<b>22</b>
<b>6. Quellen</b> .....	<b>26</b>

## 1 Einführung und Fragestellungen

Die flächensparende Innenentwicklung und eine Stabilisierung von Ortskernen als Wohnstandorte und vitale Zentren sind wichtige Ziele der Stadtentwicklung, denen der Bund in seiner Innenstadtstrategie (BMI 2021) besondere Aufmerksamkeit widmet und die durch unterschiedliche Programme gefördert werden. Dazu gehören insbesondere das Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ sowie die Städtebauförderungsprogramme „Lebendige Zentren“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“. Im Fokus des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ stehen die Altbauaktivierung und die Revitalisierung öffentlicher Räume, insbesondere in innenstadtnahen Altbauquartieren und auf ehemals gewerblich genutzten Brach- und Konversionsflächen. Diese städtebaulich bedeutsamen Gebiete erfüllen als Wohn-, Gewerbe-, Infrastruktur- und Kulturstandorte eine wichtige Funktion innerhalb der Kernstädte und tragen zu ihrer nachhaltigen Stabilisierung bei. Gleichzeitig sind es aber oft auch diejenigen Gebiete, die in der Vergangenheit nicht immer im selben Maße von öffentlichen und privaten Investitionen profitieren konnten, wie die (historischen) Stadtzentren und Ortskerne.

Eine besondere Herausforderung innerhalb dieser Gebiete stellt der Umgang mit Altbauten dar, die einen hohen Sanierungsbedarf und damit verbunden zum Teil auch erhebliche Leerstände aufweisen. Im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist es das Ziel, erhaltenswerte Gebäudesubstanz zu sichern und zu entwickeln. Den meist privaten Eigentümerinnen und Eigentümern dieser Immobilien fehlen allerdings oftmals ökonomische Möglichkeiten und Anreize, um in ihre Immobilien zu investieren. Zum Teil erschweren aber auch strukturelle Aspekte des Wohnungs- und Arbeitsmarkts, spezifische Eigentumskonstellationen oder stadträumliche Rahmenbedingungen eine Erneuerung. Darauf wird im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ mit Instrumenten zur Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern und zur Unterstützung der Sicherung und Sanierung von Altbauten und anderen stadtbildprägenden Gebäuden umfangreich reagiert.

Aufgrund der besonderen Herausforderungen in Ostdeutschland werden die Sanierung und Sicherung sowie der Erwerb von Altbauten durch die Gemeinden dort – bis zum Jahr 2020 im Programm Stadtbau und seitdem im Folgeprogramm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ – sogar ohne kommunalen Eigenanteil gefördert. Darüber hinaus ermöglicht die jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung die Förderung der Sicherung von Altbauten oder anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden in allen Ländern mit einem reduzierten kommunalen Eigenanteil von nur 10 Prozent. Diese Regelungen werden in den Ländern allerdings in unterschiedlichem Maße angewendet.

Wie die Instrumente zur Stärkung der Innenstädte innerhalb des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ zum Tragen kommen, ist Gegenstand der vorliegenden Expertise. Sie gibt einen Überblick über die Problemlagen in den innerstädtischen Altbaugebieten und bestehende regionale und inhaltliche Differenzierungen. Vor diesem Hintergrund wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten sich mit dem Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ zur Sicherung der Bausubstanz ergeben, wie diese in den Ländern und Kommunen zum Einsatz kommen und welche Bedeutung die entsprechenden Instrumente bisher und zukünftig haben. Auf dieser Basis wird ein zusammenfassendes Fazit für die Städtebauförderung gezogen.

Grundlage der Expertise sind die elektronischen Begleitinformationen zu den Städtebauförderungsprogrammen Stadtumbau (Programmjahr 2019) und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (Programmjahr 2020), die Begleitforschungs- und Statusberichte zum bisherigen Programm „Stadtumbau“ und dem neuen Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“, die Förderrichtlinien der Länder sowie eine Befragung aller Länderministerien zum Einsatz der spezifischen Förderinstrumente im Frühjahr 2021.

## 2 Relevanz des Themas

Bei den erhaltenswerten Altbauten, die im Fokus der vorliegenden Untersuchung stehen, kann es sich sowohl um Wohngebäude als auch um Gewerbe- und anders genutzte Immobilien handeln. Nicht selten haben diese eine stadtbildprägende Bedeutung. In den vergangenen Jahren sind solche Gebäude zum Teil auch unter dem Begriff ‚Problemimmobilien‘ in den Fokus geraten (BBSR 2019). Doch auch über diese Immobilien hinaus, die aufgrund einer Überlagerung vielfältiger Problemlagen besonders herausstechen, sind Städte mit umfangreichen Herausforderungen bei der Sicherung, Sanierung und (Wieder-)Nutzung ihrer Altbausubstanz konfrontiert.

### DIFFERENZIERUNGEN IM ANTEIL UND UMFANG HISTORISCHER BAUSUBSTANZ

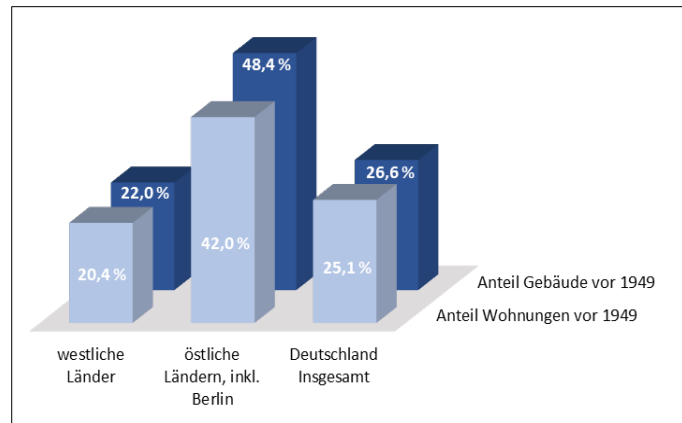
Die Sanierung und Sicherung von Altbauten und anderen stadtbildprägenden Gebäuden ist eine Herausforderung, die zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Ländern deutliche Unterschiede aufweist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich der Anteil der historischen Bausubstanz am gesamten Gebäudebestand deutlich unterscheidet. In der Gebäude- und Wohnungszählung von 2011<sup>1</sup> (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015) werden etwa fünf Millionen Gebäude in Deutschland als Altbauten mit einem Baujahr vor 1950 erfasst, davon

<sup>1</sup> Die Daten aus der Gebäude- und Wohnungszählung stellen die verlässlichste Quelle für Gesamtdeutschland dar. Trotz ihres Alters gelten die Zahlen für den Altbau aufgrund der eher geringen Dynamik in diesem Gebäudesegment als weiterhin belastbar.

jeweils etwa die Hälfte mit einem Baujahr vor 1919 und zwischen 1919 und 1949. Das entspricht etwa einem Viertel des gesamten Gebäudebestands in Deutschland.

Ähnlich sind die Zahlen bezogen auf den Wohnungsbestand: von den insgesamt etwa 40 Mio. Wohnungen in Deutschland befindet sich etwa ein Viertel in Altbauten. Dabei gibt es einen deutlichen Unterschied in der regionalen Verteilung der Bestände. Während im Westen Deutschlands nur 22 % der Gebäude und gut 20 % der Wohnungen vor 1949 errichtet wurden, sind es in den östlichen Ländern (inklusive Berlin) fast 50 % der Gebäude und 42 % der Wohnungen (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Anteil der Altbausubstanz in den westlichen und östlichen Ländern (einschließlich Berlin) und in Gesamtdeutschland



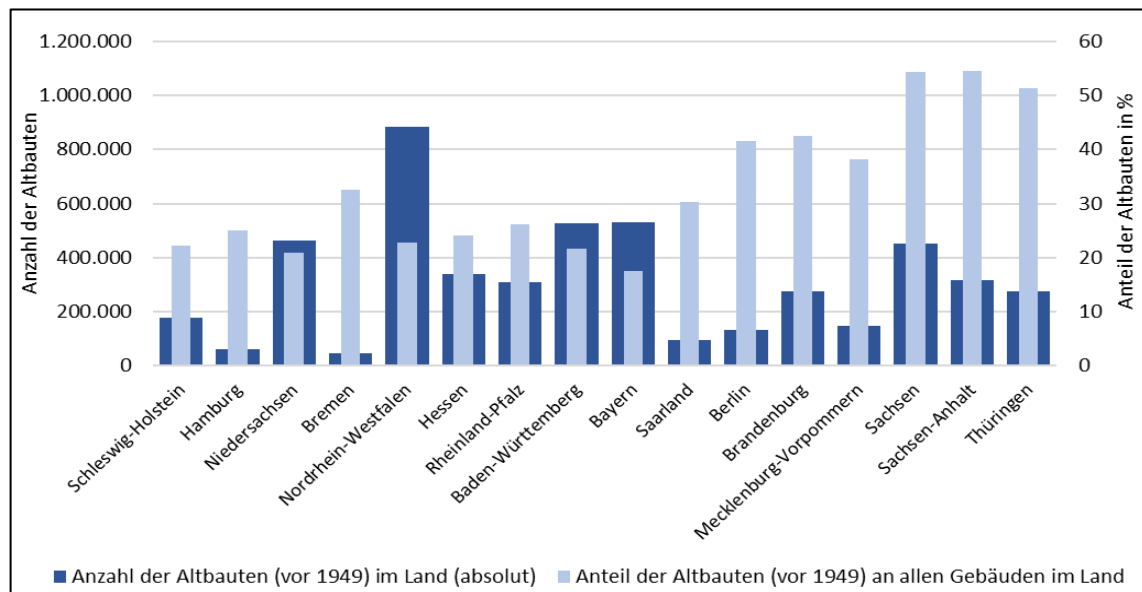
Eigene Darstellung auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015)

Eine weitere Differenzierung ergibt sich, wenn man auf einzelne Länder schaut und die prozentualen Werte zu den absoluten Werten in Beziehung setzt. So liegt der Anteil der Altbauten am Gesamtgebäudebestand zum Beispiel in Bremen und im Saarland mit jeweils über 30 % deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt. Im Osten Deutschlands liegt dieser Anteil demgegenüber in allen Ländern (mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern) bei über 40 %, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sogar bei über 50 % (vgl. Abbildung 2). Beim Anteil der Wohnungen in Altbauten gibt es eine ähnliche Tendenz, wobei hier – wenig überraschend – die Stadtstaaten in Ost und West erhöhte Werte aufweisen.

Schaut man auf die absoluten Zahlen, sticht Nordrhein-Westfalen mit fast 900.000 vor 1949 errichteten Gebäuden besonders hervor, obgleich der prozentuale Anteil am gesamten Gebäudebestand nur bei knapp 23 % liegt. Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen sind die Länder, die nach Nordrhein-Westfalen den in absoluten Zahlen größten Altbaubestand haben. Sie weisen jeweils zwischen 450.000 und 550.000 Altbauten auf, bei einem prozentualen Anteil zwischen 18 % (Bayern) und 54 % (Sachsen) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015).

Dies verdeutlicht, dass die Herausforderungen im Umgang mit der Altbausubstanz in den ostdeutschen Ländern besonders groß sind, aber auch in vielen westdeutschen Ländern die Altbauten sehr präsent sind und damit auch im Fokus der Städtebauförderung stehen.

Abb. 2: Absolute Anzahl und Anteile der Altbauten (vor 1949) am Gesamtgebäudebestand in den Ländern



Eigene Darstellung auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015)

### LEERSTAND ALS PROBLEM IM ALTBAUBESTAND

Eine große Herausforderung in den innerstädtischen Altbauquartieren ist der Leerstand von Wohnungen oder ganzen Gebäuden, der in aller Regel einher geht mit erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsrückständen. Detaillierte Daten über die Verteilung und Ausprägung von Leerständen sind kaum systematisch vorhanden. Das Ausmaß der Problemlage lässt sich deswegen nur schwer umfassend beziffern. Vorliegende Daten greifen auf die Ergebnisse des Zensus zur Gebäude- und Wohnungszählung 2011 zurück und schreiben diese fort. Eine neue Zensuserhebung ist für 2022 vorgesehen, erst anhand der Ergebnisse wird man verlässlich einschätzen können, wie sich die Leerstände im Gebäudebestand entwickelt haben.

Die vorliegenden Informationen gehen davon aus, dass von den 10 Mio. Wohnungen im Altbaubestand in Deutschland etwa 10 % leer stehen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021). Die Verteilung des Leerstandes ist dabei regional unterschiedlich: In den ostdeutschen Flächenländern befindet sich die Hälfte aller leerstehenden Wohnungen im Altbau, in den westdeutschen Flächenländern hingegen nur knapp ein Drittel (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Stellt man dies in Relation zu den ohnehin erhöhten Leerstandsquoten im Osten Deutschlands<sup>2</sup>, wird deutlich, dass hier der Leerstand in Altbaubeständen ein erhebliches Problem darstellt.

<sup>2</sup> Alle neuen Länder außer Berlin liegen über der mittleren Leerstandquote in Deutschland. Von den alten Ländern trifft dies nur auf das Saarland zu (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015).

Besonders vom Leerstand betroffen sind Klein- und Mittelstädte außerhalb der Ballungsräume. Prognosen sagen für diese Gebiete in den nächsten Jahren einen weiteren Nachfragerückgang nach Wohnraum voraus (BMUB 2017). Die Bevölkerungsprognose des BBSR geht für das Jahr 2040 bei einer insgesamt nur leicht sinkenden Bevölkerungszahl von einem deutlichen Bevölkerungsrückgang für ländliche und periphere Kreise aus. Insbesondere diejenigen Kreise, die schon bisher schrumpfen, werden dies weiterhin tun – das betrifft weite Teile Ostdeutschlands, aber auch etliche mittel- und norddeutsche Regionen (BBSR 2021b). Damit wächst die Gefahr, dass unsanierte Altbauten in schrumpfenden Regionen ihre Verwertungsperspektiven verlieren. Dies zumal, da den hohen Investitionskosten für die Sanierung und Wiederinwertsetzung der Immobilien in den entspannten Wohnungsmärkten der strukturschwachen Regionen meist ein im Vergleich zu Ballungsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten deutlich geringeres Mietertragsniveau gegenübersteht.

In angespannten Wohnungsmärkten werden Altbauten im Gegensatz dazu auch bei einem schlechten Zustand der Bausubstanz meist noch als Wohnraum nachgefragt. Beide Gemengelagen führen oftmals dazu, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht in die Immobilien investieren und notwendige Sanierungen ausbleiben, was Leerstände oder inadäquate Wohnbedingungen zur Folge hat und sich negativ auf das Umfeld auswirkt (BBSR 2019).

### ALTBAUGEPRÄGTE QUARTIERE ALS PROGRAMMKULISSE IM STADTUMBAU UND IM PROGRAMM WACHSTUM UND NACHHALTIGE ERNEUERUNG

Vielfach sind die Gebiete, in denen sich Altbaubestände konzentrieren, Programmkulissen der Städtebauförderung – bis 2019 vor allem in den Programmen „Stadtumbau“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Kleinere Städte und Gemeinden“ und „Lebendige Stadt- und Ortsteilzentren“. Seit 2020 werden viele der in den Programmkommunen durchgeführten Gesamtmaßnahmen zur Stärkung der Innenstädte und zum Erhalt von Altbauten in den Programmen „Lebendige Zentren“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ fortgeführt, neue kommen dazu.

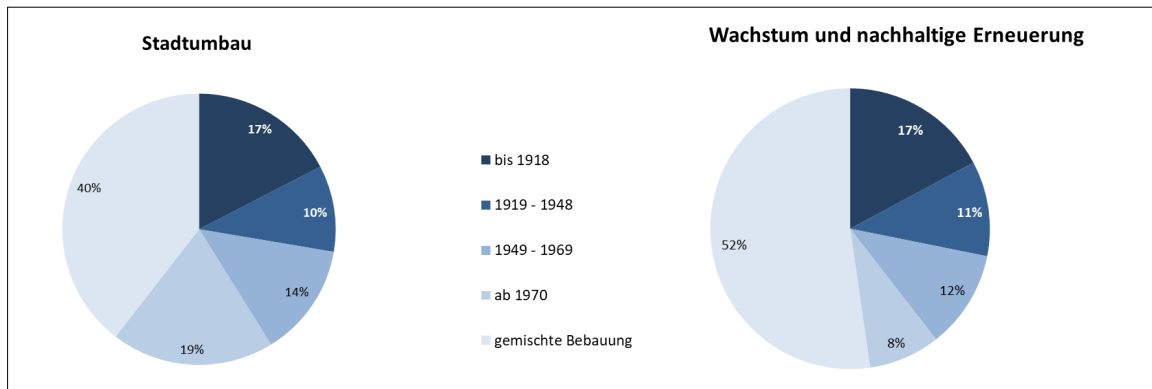
Im Programmjahr 2020 umfasst das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ insgesamt 825 Gesamtmaßnahmen, sie verteilen sich auf 849 Fördergebiete<sup>3</sup> und 684 Gemeinden (Städtebauförderungsdatenbank des BBSR 2021). Fast dreißig Prozent dieser Fördergebiete sind überwiegend durch Altbauten geprägt, mehrheitlich mit einem Baualter vor 1919, aber auch Gebiete mit einem überwiegenden Baualter zwischen 1919 und 1949 sind typische Förderkulissen im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“. Wie Abbildung 3 zeigt, unterscheidet sich das Programm hinsichtlich der Baualtersklassen-Struktur kaum vom Programm „Stadt-

<sup>3</sup> Die Differenz zwischen Gesamtmaßnahmen und Fördergebieten kommt durch interkommunale Gesamtmaßnahmen zustande, bei denen mehrere Fördergebiete einer Gesamtmaßnahme zugeordnet werden.

## Bundestransferstelle Wachstum und nachhaltige Erneuerung

umbau“. Zu diesem Drittel an Gebieten mit überwiegender Altbausubstanz kommt ein hoher Anteil von Gebieten mit gemischter Bausubstanz unterschiedlicher Baualtersgruppen, bei denen oft ebenfalls Altbauten das Quartiersbild prägen. (Städtebauförderungsdatenbank des BBSR)

Abb. 3: Fördergebiete nach Baualtersklassen in den Programmen "Stadtumbau" und "Wachstum und nachhaltige Erneuerung" im Vergleich



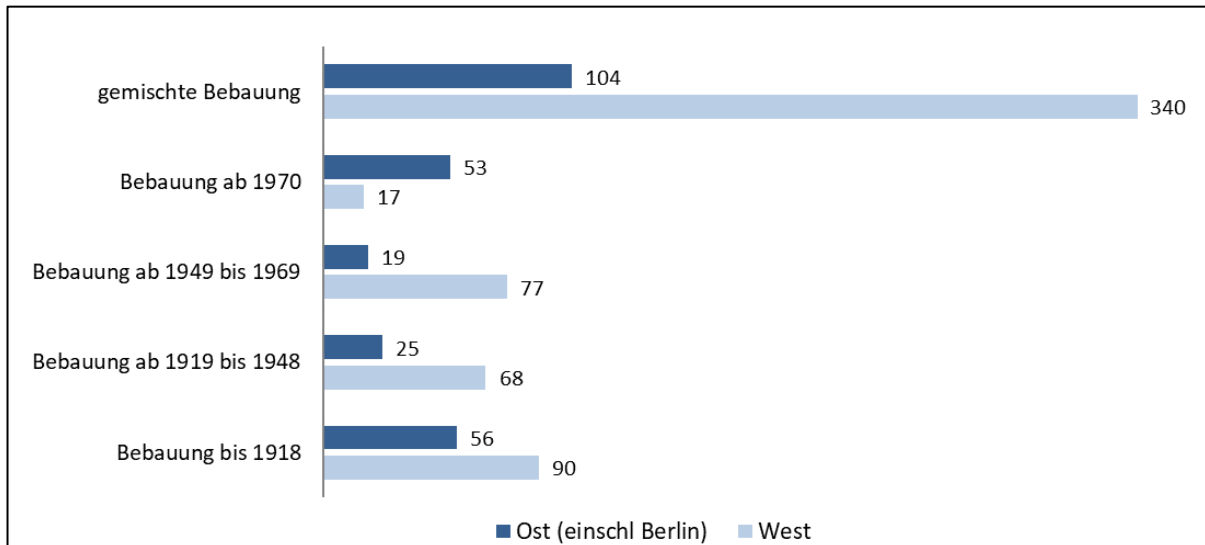
Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (eBi 2019, n = 1.285 und eBi 2020, n = 849), eigene Berechnung und Darstellung

Der Anteil der Fördergebiete mit überwiegender Altbausubstanz ist mit 32 % in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland, wo er bei 27 % liegt. Gleichzeitig gibt es in Ostdeutschland mit 81 Altbaugebieten nur etwa halb so viele altbaugeprägte Fördergebiete wie in Westdeutschland (158 Gebiete) (siehe Abbildung 4). Die meisten Altbaugebiete im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ gibt es in Bayern (97 Gebiete, 35 % aller Gebiete im Land), gefolgt von Sachsen (32 Gebiete, 36 % aller Gebiete) und Thüringen (25 Gebiete; 50 % aller Gebiete) (Städtebauförderungsdatenbank des BBSR).

Die unterschiedlichen Zahlen und Anteile der Altbaugebiete in den einzelnen Ländern sowie die relativ hohe Zahl an Gebieten mit gemischter Bausubstanz verweist auf die teils schwierige Einordnung der Fördergebietskulissen in die Baualterskategorien. Deutlich wird jedoch, dass es einen hohen Anteil an Altbausubstanz in den Förderkulissen des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ gibt und die Sanierung und Sicherung von Altbauten und anderen stadtbildprägenden Gebäuden dementsprechend eine große Herausforderung darstellt.



Abb. 4: Anzahl der Fördergebiete im Programm WNE nach Baualter in Ost- und Westdeutschland



Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (eBi 2020, n = 849), eigene Berechnung und Darstellung

Die meisten der vom Altbau geprägten Gebiete (84 %) liegen in der Innenstadt oder innenstadtnah. Sie machen ein Drittel aller innerstädtischen Fördergebiete aus. Ein weiteres Drittel der innerstädtischen Gebiete weist eine gemischte Bausubstanz auf (Städtebauförderungsdatenbank des BBSR). Es kann also davon ausgegangen werden, dass in zwei Dritteln der innerstädtischen Fördergebiete Altbausubstanz dominierend oder zumindest in relevantem Umfang vorhanden ist.

### 3 Problemlagen im Hinblick auf die erhaltenswerte Bausubstanz

Die innerstädtischen altbaugeprägten Fördergebiete im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ weisen oft vielfältige Problemlagen auf. Sie manifestieren sich einerseits auf der Ebene der einzelnen Objekte, andererseits auf Quartiersebene (BBSR 2018). Auf Seite der Einzelobjekte sind die relevanten Aspekte, die dazu führen, dass erhaltenswerte Bausubstanz nicht saniert wird und leer steht:

- eine unklare Investitionsperspektive,
- ein schwieriges wohnungswirtschaftliches Umfeld,
- eine mangelnde Passfähigkeit von Angebot und Nachfrage,
- hohe Sanierungskosten und Investitionsstau sowie
- Eigentümerinnen und Eigentümer, die nicht handlungsbereit oder handlungsfähig sind.

Insbesondere in den ostdeutschen Ländern stellt die mangelnde Handlungsfähigkeit der Hauseigentümerinnen und -eigentümer eine große Herausforderung dar. Im

Rahmen der Städtebauförderung liegt daher ein Fokus auf der Ansprache und Aktivierung der Akteure sowie ihrer Unterstützung durch Investitionshilfen.

Auf Quartiersebene gehören zu den Hauptproblemen:

- eine unklare Quartiers- und Wohnungsmarktperspektive,
- ein unattraktives städtebauliches Erscheinungsbild und Wohnumfeld,
- Defizite in der Infrastrukturausstattung und
- ein schlechtes Image des Quartiers.

An dieser Stelle soll nicht weiter auf die Ursachen für die Problemlagen in den Quartieren eingegangen werden, sondern im Weiteren vielmehr auf die Folgen in Form von – für die Städtebauförderung relevanten – städtebaulichen Missständen geschaut werden.

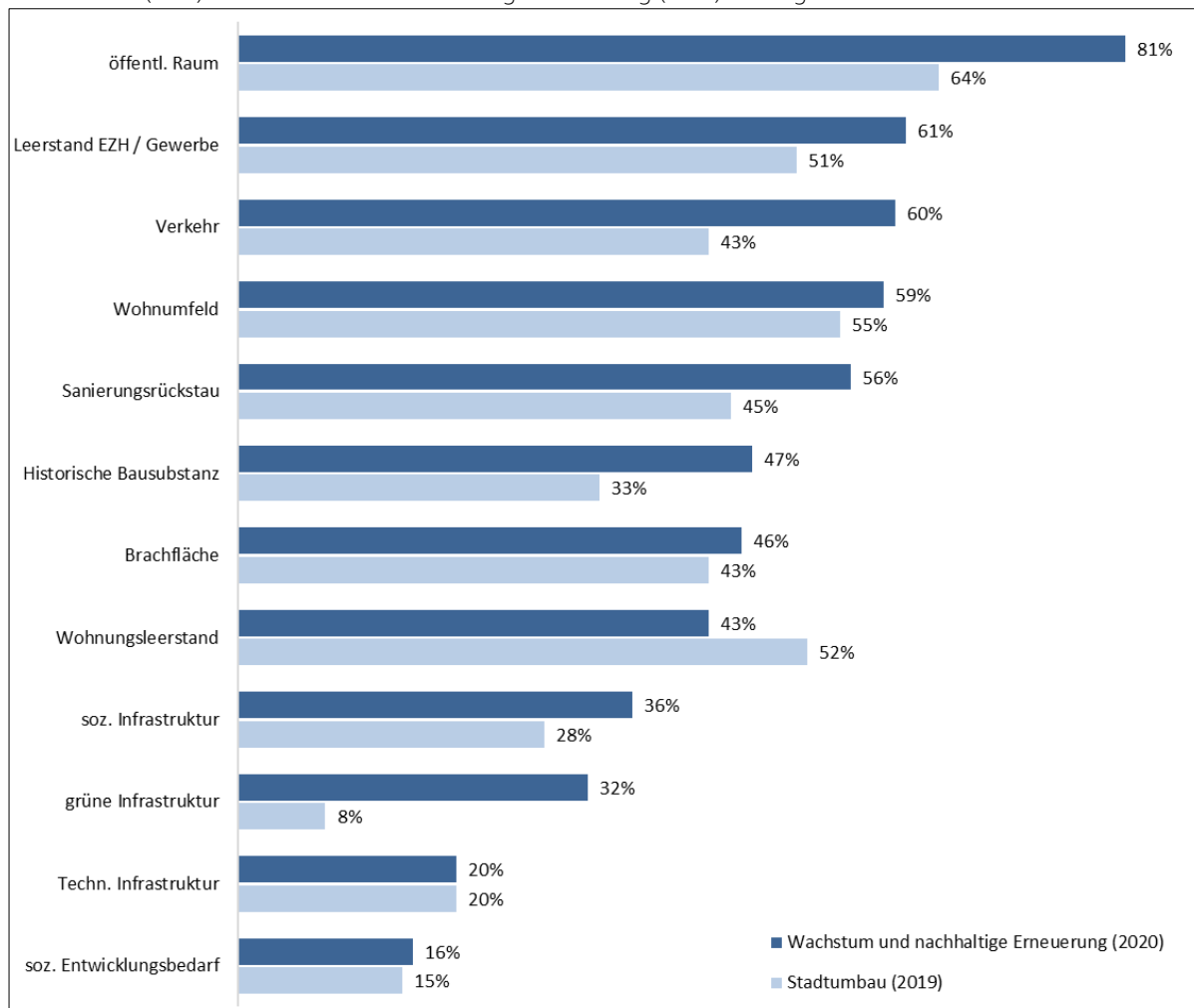
### STÄDTEBAULICHE MISSSTÄNDE IN DEN FÖRDERGEBIETEN

Die innerstädtischen und durch Altbau geprägten Fördergebietskulissen im Programm „Stadtumbau“ und jetzt „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ sind räumlich breit gestreut – sie finden sich sowohl in ost- und westdeutschen Großstädten als auch in Klein- und Mittelstädten, in wachsenden und schrumpfenden Regionen. Die städtebaulichen Missstände und Herausforderungen sind dementsprechend unterschiedlich und oftmals sehr komplex.

Schaut man auf die Bewertungen der Problemlagen durch die Kommunen im Rahmen der Begleitinformationen dann stellt man fest, dass sich diese zwischen den Programmen „Stadtumbau“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ nur in geringem Maße unterscheiden (vgl. Abb. 5). Deutlich wird, dass neben dem Leerstand im Wohnungsbestand auch der Leerstand im Einzelhandel und Gewerbe sowie der Sanierungsrückstau und Probleme mit der historischen Bausubstanz für eine Vielzahl von Programmgebieten als Problem benannt werden. Zudem werden Missstände im öffentlichen Raum und im Wohnumfeld sowie im Verkehr für die Mehrzahl der Fördergebiete angegeben.

## Bundestransferstelle Wachstum und nachhaltige Erneuerung

Abb. 5: Bewertung der städtebaulichen und sozialen Missstände in den Fördergebieten in den Programmen Stadtumbau (2019) und Wachstum und nachhaltige Erneuerung (2020) im Vergleich

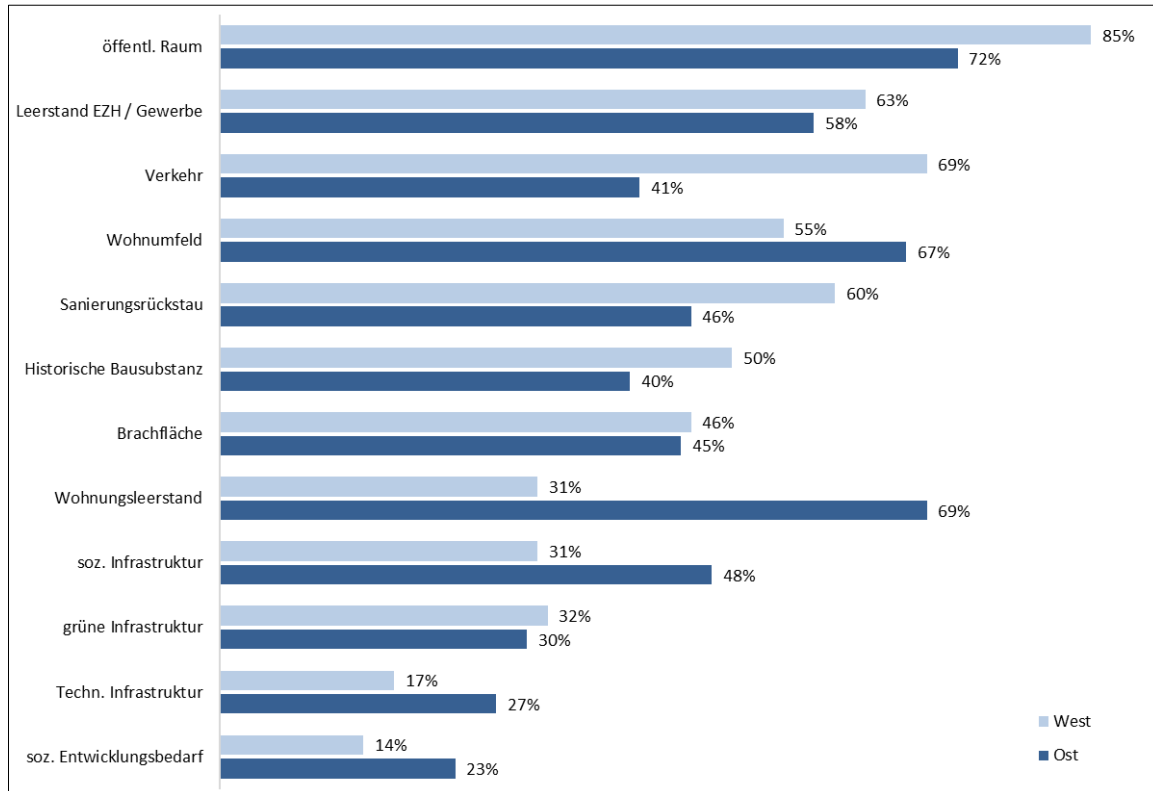


Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (eBi 2019, n=1.284 und eBi 2020, n=849), eigene Berechnung und Darstellung

Vergleicht man im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ die städtebaulichen Missstände zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Bundesländern, zeigt sich eine tendenziell ähnliche Bewertung der Problemlagen in den meisten Aspekten. Auffällige Abweichungen gibt es vor allem beim Wohnungsleerstand, der in zwei Drittel aller ostdeutschen Fördergebiete einen Missstand darstellt, aber nur in gut einem Drittel der Fördergebiete in Westdeutschland. Dagegen wird der Verkehr als Missstand in fast 70 % aller westdeutschen Gebiete benannt aber nur in gut 40 % aller ostdeutschen Gebiete (vgl. Abb. 6).

## Bundestransferstelle Wachstum und nachhaltige Erneuerung

Abb. 6: Bewertung der städtebaulichen und sozialen Missstände in den Fördergebieten des Programms "Wachstum und nachhaltige Erneuerung" (2020) im Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Ländern



Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (eBi 2020, n=849), eigene Berechnung und Darstellung

### BEWERTUNG KÜNFTIGER HANDLUNGSBEDARFE

Zur Behebung der städtebaulichen Missstände sind die Kommunen auch in Zukunft auf Fördermittel angewiesen. Im Rahmen einer Kommunalbefragung des BBSR zu den städtebaulichen Investitions- und Förderbedarfen von 2020 bis 2030 (BBSR 2021a) zeigt sich, dass die Innenstädte laut Einschätzung der Kommunen auch im laufenden Jahrzehnt eine große Bedeutung in der Städtebauförderung behalten. Das BBSR prognostiziert eine gleichbleibend hohe, wenn nicht sogar steigende Bedeutung der Sicherung und Wiederherstellung von erhaltenswerten Gebäuden und Ensembles. Eine ebenfalls relevante und leicht steigende Bedeutung wird der Sanierung von Wohngebäuden aus städtebaulichen Gründen zugemessen. Für beide Bereiche wird von den Kommunen für 2020 bis 2030 ein hohes Kostenvolumen geschätzt. Für Westdeutschland wird von den Kommunen eingeschätzt, dass hierauf in den aktuell laufenden Fördergebieten knapp 37 % des Kostenvolumens in der Städtebauförderung entfallen. Für künftige Fördergebiete wird der Anteil auf 27 % geschätzt. In Ostdeutschland liegen diese Werte sogar bei 45 % für die aktuellen und 38 % für die zukünftigen Gebiete (BBSR 2021a).

## 4 Förderinstrumente des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ und deren Anwendung in den Ländern

In der Städtebauförderung allgemein und somit auch im Rahmen des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ gibt es unterschiedliche Instrumente, die zum Erhalt von Altbauten und damit zur Stärkung der Innenstädte beitragen. Sie sind in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern festgesetzt, zuletzt in der VV Städtebauförderung 2021. Die konkrete Umsetzung regeln die jeweiligen Förderrichtlinien und Programmausschreibungen auf der Länderebene. Zu den programmübergreifenden und in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen geltenden Regelungen der Verwaltungsvereinbarung gehören:

- eine auf 90 % erhöhte Förderquote (Bundes- und Landesmittel) für die Sicherung von Altbauten und anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden (Art. 5 (4) VV Städtebauförderung 2021),
- für Gesamtmaßnahmen in historischen Altstädten und Stadtbereichen mit denkmalwerter Bausubstanz eine auf bis zu 80 % erhöhte Förderquote (Bundes- und Landesmittel) (Art. 5 (3) VV Städtebauförderung 2021),
- eine auf 90 % erhöhte Förderquote (Bundes- und Landesmittel) für Kommunen in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage, womit nicht nur aber auch Maßnahmen zur Stärkung der Innenstädte und zum Erhalt von Altbauten realisiert werden können (Art. 5 (2) VV Städtebauförderung 2021).

Neben diesen Regelungen gibt es weitere, die ausschließlich im Rahmen des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ und spezifisch für Ostdeutschland zum Einsatz kommen. Grund für diese Ausnahmeregelungen sind die bereits geschilderten besonders großen Herausforderungen im Altbaubestand in Ostdeutschland. Diese ergeben sich aufgrund des besonders hohen Anteils des Altbaubestands am Gesamtwohnungsbestand und dem überdurchschnittlich hohen Leerstand von Wohnungen im Altbaubestand, der zumeist verbunden ist mit erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsrückständen. Folgende programmspezifische Regelungen für die ostdeutschen Länder sind in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt:

- Im Rahmen des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ können zur Sanierung und Sicherung von Altbauten und beim Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden Bundes- und Landesanteile jeweils in einer Höhe von 50 % eingesetzt werden. Damit können diese Maßnahmen ohne kommunalen Eigenanteil gefördert werden (Art. 5 (5) VV Städtebauförderung 2021).

Diese spezifisch für Ostdeutschland eingeführten Regelungen bestehen für die Umsetzung von Sicherungsmaßnahmen seit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2005. Die zusätzlichen Regelungen für die Sanierung und den Erwerb

von Altbauten wurden erstmals im Jahr 2010 in die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung aufgenommen.

### ÜBERBLICK ZUM EINSATZ DER INSTRUMENTE IN DEN LÄNDERN

Die Instrumente zur Förderung von Altbauten wurden und werden in den Städtebauförderungsprogrammen Stadtumbau und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ in den Ländern unterschiedlich genutzt. Einen Überblick gibt die nachfolgende Tabelle.

Land	Anwendung von Regelungen der VV Städtebauförderung 2021			
	erhöhte Förderquote Sicherung von Altbauten und anderen Stadtbild prägenden Gebäuden (Art. 5 (4))	erhöhte Förderquote für denkmalwerte Bau- substanz (Art. 5 (3))	erhöhte Förderquote für Kommunen in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage (Art. 5 (2))	Sonderregelungen neue Länder für Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten (Art. 5 (5))
Baden-Württemberg	Keine Anwendung – das Land nutzt eigene Instrumente (u.a. Ausgleichsstock kommunale Kofinanzierungshilfe), um Kommunen bei Bedarf zu unterstützen			-
Bayern	Keine Anwendung aber kommunale Anreizförderung möglich		nein	-
Berlin	Keine Anwendung, da geringe Relevanz		-	-
Brandenburg	Vorrangig Nutzung der Regelungen nach Art.5 (5)		ja	ja
Bremen	Keine Anwendung, aber kommunale Anreizförderung möglich		nein	-
Hamburg	Keine Anwendung, da geringe Relevanz		-	-
Hessen	Keine Anwendung aber kommunale Anreizförderung möglich		ja	-
Mecklenburg-Vorpommern	Keine Anwendung – das Land nutzt eigene Instrumente (u.a. Fonds kommunale Finanzierungshilfe), um Kommunen bei Bedarf zu unterstützen			
Niedersachsen	Keine Anwendung, da geringe Relevanz, Förderung eher über Programm		ja	-

	Lebendige Zentren		
Nordrhein-Westfalen	Keine Anwendung – Fördersätze in der Städtebauförderung werden nach finanzieller Leistungsfähigkeit und Landesinteresse für jede Kommune gesondert festgelegt und kommunale Anreizförderung möglich		-
Rheinland-Pfalz	Keine Anwendung – Fördersätze in der Städtebauförderung werden nach finanzieller Leistungsfähigkeit und Landesinteresse für jede Kommune gesondert festgelegt und kommunale Anreizförderung möglich		-
Saarland	Keine Anwendung wegen fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit des Landes		-
Sachsen	Vorrangig Nutzung der Regelungen nach Art.5 (5)	nein	ja
Sachsen-Anhalt	Vorrangig Nutzung der Regelungen nach Art.5 (5)	ja	ja
Schleswig-Holstein	Keine Anwendung, da geringe Relevanz	ja	-
Thüringen	Vorrangig Nutzung der Regelungen nach Art.5 (5)	ja	ja

### NUTZUNG DES INSTRUMENTS ZUR SICHERUNG, SANIERUNG UND ERWERB VON ALTBAUTEN IN DEN NEUEN LÄNDERN

Das Instrument zur Förderung von Sicherung, Sanierung und Erwerb von Altbauten durch die Kommunen ohne kommunalen Eigenanteil entsprechend Art.5 (5) der VV Städtebauförderung kommt in den ostdeutschen Ländern, mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Berlin zum Einsatz. Der Anteil der dafür aufgewendeten Mittel lag beim Programm Stadtumbau in den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen bei gut 11 % aller bereitgestellten Bundesfinanzhilfen und hat sich im ersten Jahr des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ auf gut 12 % erhöht (vgl. Abb. 7).

Im Rahmen des Monitorings zur Stadtumbau werden in **Sachsen-Anhalt** regelmäßig Angaben zum Wohnungsleerstand in den Programm-kommunen erhoben. Danach ist zum Stand 31.12.2019 der Altbau am stärksten von Leerstand betroffen. Jede zweite leerstehende Wohnung in den näher betrachteten Stadtumbaustädten befindet sich in einem Altbau. Ähnlich ist es auch auf der Ebene der Fördergebiete: In der Summe der Fördergebiete befinden sich 50,4 % der leerstehenden Wohnungen in Altbauten, die vor 1948 errichtet wurden. Die durchschnittliche Leerstandsquote in den Fördergebieten, die der Kategorie altbaugeprägte Innenstadt zuzuordnen sind, liegt bei 14,6 % und ist damit höher als in jeder anderen Gebietskategorie. (IFS 2020, S. 75ff.).

## Bundestransferstelle Wachstum und nachhaltige Erneuerung

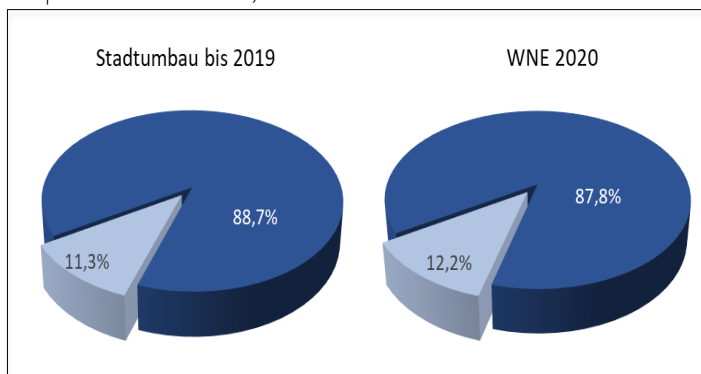
Besonders intensiv genutzt wird der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten im Programmjahr 2020 in Sachsen-Anhalt (33 %) und in Thüringen (11 % der Bundesfinanzhilfen). Die beiden vertiefenden Blitzlichter in den Infokästen verdeutlichen die Herausforderungen in diesen beiden Ländern.

In allen vier Ländern wird darauf geachtet, dass die Fördermittel für die Sanierung und Sicherung sowie den Erwerb

von Altbauten möglichst zielgerichtet eingesetzt werden. Im Vordergrund steht dabei die besonders erhaltenswerte und stadtbildprägende Bausubstanz. Oft sind dies Gebäude, die aufgrund ihrer Größe, dem baulichen Zustand oder den denkmalpflegerischen Anforderungen besonders hohe Kosten für die Sicherung und Sanierung aufweisen. Im Land Brandenburg sind die Kommunen verpflichtet, eine entsprechende Priorisierung der zu fördernden Objekte in einer Altbauaktivierungsstrategie herzuleiten und darin auch zu erläutern wie die Aktivierung der Eigentümer konkret erfolgen soll.

In Thüringen stellt sich die Problemlage ähnlich wie in Sachsen-Anhalt dar. Auch hier ist in vielen kleineren Städten die fehlende Nachfrage und Nutzungsperspektive von Altbauten eine grundsätzliche Herausforderung für die Innenstadtentwicklung. Der Gebäudeleerstand wurde in der Monitoring-Erhebung 2019 für fast 40 % der Programmgebiete als städtebaulicher Missstand benannt, am häufigsten im Gebietstyp „Altstadt“. So werden z. B. in der Greizer Innenstadt rund 14 % der Gebäude als Problemimmobilien bezeichnet, in der Altenburger Altstadt 11 %. Diese befinden sich vor allem in den Straßenzügen der altstädtisch geprägten Gebiete, welche etwas weiter vom zentralen Marktplatz entfernt sind. Die fehlende Nachfrage ist dabei das Hauptproblem für eine erfolgreiche Nutzungszuführung. (Stadtumbau-Monitoring Thüringen 2021, S. 57ff.)

Abb. 7: Anteile der für die Sanierung, Sicherung und den Erwerb von Altbauten eingesetzten Mittel (hell) an allen Mitteln der Städtebau-förderung (dunkel) in Ostdeutschland (außer Mecklenburg-Vorpommern und Berlin)



Eigene Darstellung auf Basis der Bundesprogramme Stadtumbau 2019 und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (WNE) 2020

Der Fokus beim Einsatz der Mittel für die Sanierung und Sicherung und den Erwerb von Altbauten liegt in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zunächst auf der **Sicherung von Altbauten**. Sicherungsmaßnahmen werden dann als sinnvoll erachtet, wenn sich für die erhaltenswerte Bausubstanz im vorhandenen Zustand keine Nutzungsperspektiven eröffnen. Sie dienen dazu den weiteren Verfall der Gebäude zu stoppen und die Vermarktungschancen für entsprechende Gebäude zu erhöhen oder überhaupt erst zu eröffnen. Damit verbunden ist die Erwartung, dass mit der Sicherung eine umfassende Sanierung und Nachnutzung dieser Gebäude angestoßen



werden kann. Die Maßnahmen zur Sicherung von Gebäuden reichen von einer einfachen Notsicherung bis zur Stabilisierung und konstruktiven Sicherung des Gebäudes. Aber auch die Beseitigung von Schutt und Müll sowie die Sicherung des Daches können Bestandteil von Sicherungsmaßnahmen sein.

**Beispiel: Sicherung und Sanierung des Gebäudes Hauptmarkt 17a/b in Gotha, Thüringen**

Am Hauptmarkt 17 a/b in Gotha ist es gelungen, ein leerstehendes und dem Verfall preisgegebenes Gebäude, für das lange eine Nutzungsperspektive fehlte, wieder Inwertzusetzen. In exponierter Lage am Hauptmarkt gelegen, ist es eines der geschichtsträchtigsten Gebäude der Demokratie, das möglicherweise älteste Parlamentsgebäude Europas. Die Baugesellschaft Gotha mbH hatte das Gebäude 2008 nach jahrelangem Leerstand erworben und in einem ersten Schritt gesichert, um den weiteren Verfall zu stoppen. Nachdem eine neue Nutzung als Stipendiaten-Wohnhaus für das Forschungszentrum Gotha der Universität Erfurt gefunden war, war eine Sanierung möglich. Im Jahr 2018 konnte das Gebäude nach umfassender Sanierung seiner neuen Bestimmung übergeben werden.



Bildquelle: <https://www.bgg-gotha.de/allgemein-1/ein-ansturm-ohnegleichen/>

Vielfach ermöglicht erst ein Eigentümerwechsel die Auflösung von Blockadesituationen und damit die Durchführung von Sanierungs- oder Sicherungsmaßnahmen. Die Möglichkeit zum geförderten **(Zwischen)Erwerb von sanierungsbedürftiger, erhaltenswerter Bausubstanz durch die Kommunen** wird – im Vergleich der neuen Länder – in Thüringen am intensivsten genutzt. Mit dem (Zwischen)Erwerb durch die Kommune können dabei unterschiedliche Ziele verfolgt werden: Bei sehr kleinen benachbarten Grundstücken oder Gebäuden ohne eigene Freiflächen kann es darum gehen Grundstücksneuordnungen vorzunehmen, um die Nutzungsmöglichkeiten zu verbessern. Der Erwerb und die Sicherung eines Gebäudes durch die Kommune kann aber auch dabei helfen, die Risiken einer Sanierung kalkulierbarer zu machen, indem beispielsweise Hausschwamm oder eventuelle statische Probleme frühzeitig erkannt werden. Gerade bei kleineren privaten Eigentümern kann dies die Erwerbs- und Investitionsentscheidung positiv beeinflussen. Zum Teil geht es aber auch darum, spekulative Absichten von potenziellen Käufern zu verhindern und Einfluss darauf zu nehmen, dass das Objekt an sanierungswillige Interessenten mit einem zum Gebäude und den Sanierungszielen der Stadt passenden Nutzungs- und Gestaltungskonzept geht.

Die **Sanierung von Altbauten** und ihre dauerhafte Nachnutzung ist das erklärte Ziel des Programmbereichs Sanierung und Sicherung sowie Erwerb von Altbauten durch die Kommunen. Die Förderung von umfassenden Sanierungsmaßnahmen setzt allerdings voraus, dass der Vorrang anderer Fachförderprogramme beachtet wird. Insbesondere die Fördermöglichkeiten der KfW im Bereich der energetischen Gebäudesanierung sind zu berücksichtigen.

Im Land Brandenburg ist zudem der Vorrang der sozialen Wohnraumförderung zu beachten. Nur wenn über diese Förderung keine angemessene Lösungsmöglichkeit für das Einzelvorhaben erzielbar ist, weil unrentierliche Kosten (analog § 177 BauGB) verbleiben würden, kann die Städtebauförderung eingesetzt werden. Dies gilt auch, wenn diese Förderung vom Eigentümer im Einzelfall nicht genutzt wird. Da die Förderkonditionen in der sozialen Wohnraumförderung im Land Brandenburg in den letzten Jahren deutlich verbessert wurden und bei umfassenden Modernisierungen neben zinsvergünstigten Darlehen auch nichtrückzahlbare Zuschüsse gewährt werden, kommt die Städtebauförderung hier nur bei Förderobjekten mit sehr hohen erforderlichen Investitionen (sogenannte Spitzenfinanzierung) zum Tragen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen einen wichtigen Baustein zur Aktivierung von durch Verfall bedrohter, erhaltenswerter Bausubstanz darstellt. Gerade den Kommunen in strukturschwachen Räumen mit den größten Sanierungsbedarfen und Leerständen im Altbaubestand eröffnen sich damit, trotz oft angespannter Haushaltslage, Handlungsmöglichkeiten für die Altbauaktivierung.

In Mecklenburg-Vorpommern und Berlin, wo die Anteile der Altbauten am gesamten Gebäudebestand deutlich niedriger sind als in den anderen ostdeutschen Flächenländern, wird von Seiten der Länder bisher keine Notwendigkeit zur Nutzung der spezifisch auf die Sicherung und Sanierung erhaltenswerter Bausubstanz ausgerichteten Instrumente gesehen. Gleichwohl werden Maßnahmen zur Sicherung oder Sanierung von erhaltenswerter Bausubstanz gefördert, allerdings ohne den Rückgriff auf einen reduzierten kommunalen Eigenanteil.

#### QUARTIERSBEZOGENE FÖRDERANSÄTZE

Die Maßnahmen zur Sanierung und Sicherung von erhaltenswerter Bausubstanz sind in allen ostdeutschen Flächenländern in aller Regel eingebettet in einen breiteren Förderansatz, der neben der objektbezogenen Förderung – im Sinne der klassischen Stadtsanierung – auch quartiersbezogene Maßnahmen wie die Aufwertung öffentlicher Räume und die Veränderung der Verkehrssituation im Gebiet einschließt.

In **Bayern** ist die Sanierung von Altbauten und die Stärkung der Innenstädte in eine Strategie des Flächensparens eingebettet, bei der Siedlungswachstum gezielt in die Innenbereiche gelenkt werden soll. In **Hessen** wird ein starker Fokus auf Gemeinbedarfseinrichtungen gelegt. Ihre Sanierung und Funktionssicherung dient als Impulsgeber für die Quartiersentwicklung und schafft ein Bewusstsein für erhaltenswerte Bausubstanz (Ländergespräche WNE 2021).

In den westdeutschen Ländern fokussieren sich die Strategien des Fördermitteleinsatzes zur Stärkung der Altbauquartiere insgesamt stärker auf quartiersbezogene Maßnahmen im öffentlichen Raum oder zur Qualifizierung von Gemeinbedarfseinrichtungen, die der Betreuung, der Bildung und der Integration dienen. Durch die Aufwertung öffentlicher Räume, wie Straßen, Plätze und Parks werden die Lebensqualität in den Altbauquartieren erhöht und das Quartiersimage verbessert. Verbunden damit

sind zumeist Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, zur Herstellung von Barrierefreiheit oder zur Klimaanpassung. In der Regel werden Aufwertungsmaßnahmen öffentlicher Räume durch eine intensive Bürgerbeteiligung begleitet. Dies können Ideenwerkstätten oder Abstimmungsverfahren über Straßenmöblierungen oder Platzgestaltungen sein aber auch Mitmachaktionen oder Patenschaften in der weiteren Pflege von Flächen. Solche Aktionen ermöglichen Teilhabe und wirken identitätsfördernd.

Die Investitionen in das städtebauliche Umfeld und in kommunale Infrastrukturen signalisieren, dass es sich lohnt, in dem jeweiligen Quartier zu investieren. So sollen Eigentümerinnen und Eigentümer erhaltenswerter Gebäude dazu ermutigt werden, diese zu sanieren und sie einer neuen Nutzung zuzuführen.

### SANIERUNG UND SICHERUNG VON ALTBAUTEN IN DEN WESTDEUTSCHEN LÄNDERN

In den Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern der westdeutschen Länder werden folgende Aspekte dafür geführt, dass der Fokus des Fördermitteleinsatzes im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ auf Maßnahmen im öffentlichen Raum und zur Anpassung von Infrastrukturen gerichtet ist: (1) der insgesamt geringere Problemdruck aufgrund des geringeren Anteils der Altbausubstanz am Gesamtgebäudebestand, (2) die zumeist geringeren Investitionskosten für die Wiedereinwertung der sanierungsbedürftigen Gebäude (im Vergleich zu jahrelang leerstehenden, unsanierten Altbauten in Ostdeutschland), (3) eine bessere Ertragssituation der Eigentümerinnen und Eigentümer durch ein im Vergleich zu Ostdeutschland höheres Mietniveau auch in eher strukturschwachen Räumen, (4) vor dem Hintergrund begrenzt zur Verfügung stehender Städtebauförderungsmittel, die Erwartung einer möglichst starken Anstoßwirkungen durch öffentliche Investitionen.

In Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland können die Kommunen zur vereinfachten Förderung kleinerer privater Maßnahmen gemeindliche Förderprogramme zum Beispiel zur Fassadeninstandsetzung, Hofbegrünung oder zur Verbesserung von Gemeinschaftsflächen einrichten und dafür die Städtebauförderung nutzen. Ziel ist es, mit einem geringen Förderanreiz umfassende Sanierungsmaßnahmen anzustoßen. Die Kommunen setzen auf der Grundlage der Städtebauförderrichtlinie des jeweiligen Landes eigene Förderschwerpunkte und legen Förderhöhen fest. In der Regel liegen die maximalen Förderbeträge bei 5.000 bis 30.000 Euro.

Dennoch kommt der Sanierung und Sicherung von Altbauten auch in den westdeutschen Ländern eine wichtige Rolle zu. Wie auch die Einschätzung der städtebaulichen Missstände in den Fördergebieten des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ zeigt (vgl. Abbildung 6), stellt der Sanierungsrückstau in fast zwei Drittel alle Fördergebiete ein Problem dar.

Das Instrument der Sicherung von Altbauten und anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden kommt allerdings kaum zum Einsatz. Vielmehr wird der Ansatz verfolgt, direkt eine umfassende Sanierung anzustoßen. Dennoch stellten

die Vertreterinnen und Vertreter der westdeutschen Länder in den Gesprächen dar, dass es hilfreich sei, die Instrumente zur Altbauförderung in allen Programmen der Städtebauförderung nutzen zu können. Diese Flexibilität bei der Förderung kommt der Stärkung der Altbauquartiere zugute.

Etabliert haben sich in den allermeisten westdeutschen Ländern kleine kommunale Förderprogramme, die mit Hilfe der Städtebauförderung aufgelegt werden. Sie ermöglichen es, mit geringen finanziellen Anreizen (zumeist zwischen 5.000 und 30.000 Euro) Sanierungsmaßnahmen privater Eigentümer anzustoßen. Auch kann die Wohnraumförderung vielfach für die Sanierung von Gebäuden genutzt werden.

#### Beispiel: Kommunale Förderprogramme in Grafenau, Bayern

Die Stadt Grafenau in Niederbayern mit rund 8.000 Einwohnern hat zwei kommunale Förderprogramme für kleinteilige Maßnahmen aufgelegt, für die die Städtebauförderung genutzt wird. Mit einem Fassaden- und Hofprogramm werden die Instandsetzung und Erhaltung von Fassaden (Erneuerung und Rekonstruktion von Fassaden, Fenstern, Türen usw.) an vorhandenen Gebäuden und die Gestaltung der Innenhöfe gefördert. Pro Gebäude wird eine Förderung in Höhe von 30 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt, maximal aber 10.000 Euro. Mit dem kommunalen Programm zur Beseitigung von Leerständen soll zur Belebung der Erdgeschosszonen in der Altstadt beigetragen werden. Daher werden Umbau- und Anbaumaßnahmen zur Beseitigung und Vermeidung von Leerständen und zur Etablierung neuer Geschäfts- oder Dienstleistungsflächen gefördert. Die Förderung beträgt ebenfalls bis zu 30 % der zuwendungsfähigen Kosten je Einheit, höchstens aber 30.000 Euro.

Mit Hilfe der beiden kommunalen Programme ist es gelungen, durch kleine Förderanreize hohe private Investitionen zur Sanierung von Gebäuden anzustoßen und so einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Stadtkerns zu leisten.

### SPEZIALFALL PROBLEMIMMOBILIEN

Einen Spezialfall stellen die sogenannten ‚Problemimmobilien‘ dar. Dabei handelt es sich um Gebäude, bei denen sich unterschiedliche Problemlagen überlagern (BBSR 2019): oft sind diese Immobilien gekennzeichnet durch Leerstand und / oder Verwahrlosung, bauliche Probleme und fehlende Sicherung, Überbelegung oder eine inadäquate Nutzung. Sie befinden sich meist im Besitz privater Einzeleigentümer und sind vornehmlich in städtebaulich benachteiligten Lagen anzutreffen, sowohl unter Schrumpfung- als auch unter stabilen bzw. Wachstumsbedingungen. Aufgrund ihres Zustandes oder ihrer Bewirtschaftung können diese Gebäude die Lebensqualität und das Image des gesamten Umfelds beeinträchtigen.

In **Nordrhein-Westfalen** liegt der Fokus auf einzelnen Problemimmobilien, sogenannten „Schrottimmobilien“, die sowohl in strukturschwachen als auch in prosperierenden Regionen vorzufinden sind und zum Teil im Zusammenhang mit starker Zuwanderung von Arbeitskräften aus Südosteuropa und deren Nachfrage nach preiswertem Wohnraum stehen.

Im Rahmen von Modellvorhaben setzen die beteiligten Kommunen bisher selten angewandte Instrumente des Baugesetzbuches wie das Vorkaufsrecht oder das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot erfolgreich ein. Zudem wurden Gebäude von den Kommunen gesichert, um diese im nächsten Schritt durch Dritte oder die Kommune selbst einer Sanierung zuzuführen (MHKBG NRW 2019, Ländergespräche WNE 2021).

Vorreiter im Umgang mit solchen Problemimmobilien ist das Land Nordrhein-Westfalen, das im Rahmen eines Modellprojektes, den Erwerb und die Sicherung von Immobilien fördert. Zudem wurde eine systematische Vorgehensweise für den Umgang mit Problemimmobilien erarbeitet, die auch für andere Städte wegweisend sein kann. Dazu gehören zum Beispiel Erkenntnisse, wie Problemimmobilien typischerweise entstehen, und Empfehlungen zur ämterübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Kommunen (MHKBG NRW 2019).

#### Beispiel: Quartiersmanagement und Förderanreize in der Dortmunder Nordstadt

Die Dortmunder Nordstadt ist ein großes gründerzeitliches Innenstadtkomplex, was einen relevanten Anteil sanierungsbedürftiger Immobilien aufweist. Mehr als 120 Gebäude innerhalb der Nordstadt wurden im Rahmen des Modellprojektes des Landes Nordrhein-Westfalen als Problemimmobilien eingestuft. Um eine nachhaltige Entwicklung der Immobilien zu fördern, wurde eine gezielte Aktivierungsstrategie etabliert. Ein neu installiertes Quartiersmanagement übernimmt die Funktion der Ansprache und Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern. Es informiert über Fördermöglichkeiten, hilft bei der Antragstellung und organisiert einen Austausch von Eigentümerinnen und Eigentümern. Für die Sanierung der Immobilien kommen unterschiedliche Förderinstrumente zum Einsatz, unter anderem ein kommunales Hof- und Fassadenprogramm und die Wohnraumförderung. Der zur Anwendung kommende Instrumentenkasten reicht allerdings bis zur Anordnung städtebaulicher Gebote und dem Erwerb einzelner Immobilien durch die Kommune. Im Rahmen dieser Strategie konnten bereits mehr als 50 Gebäude im Quartier auf einen positiven Weg gebracht werden. (BBSR 2019, [www.dortmund.de/de/leben\\_in\\_dortmund](http://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund))

Beispiele für den Umgang mit Problemimmobilien auch in anderen Ländern und den Einsatz der Städtebauförderung stellt der Leitfaden des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung vor (BBSR 2019). Er zeigt auf, wie Kommunen solche Immobilien aufwerten können und thematisiert auch die rechtlichen Regelungen.

## 5 Zusammenfassung und Fazit für das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“

Im Ergebnis der Analyse der Herausforderungen und Handlungsansätze zur Sicherung und Sanierung erhaltenswerter Bausubstanz wird für das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ folgendes zusammenfassendes Fazit gezogen:

### Sicherung und Sanierung erhaltenswerter Bausubstanz bleiben programmprägende Herausforderungen im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“

Die Kurzexpertise zeigt, dass die Sanierung und Sicherung von Altbauten und anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden in vielen Städten insbesondere in strukturschwachen Räumen nach wie vor eine Herausforderung für die künftige Stadtentwicklung darstellt. Oftmals haben die unsanierten Gebäude eine städtebaulich und denkmalpflegerisch hohe Relevanz, befinden sich aber in einem schlechten baulichen Zustand, der hohe Sanierungskosten erwarten lässt und/oder weisen schwierige, z. T. nicht handlungsfähige Eigentümerkonstellationen auf. Ohne Förderangebote, wo erforderlich aber auch den Einsatz sanierungsrechtlicher Instrumente, besteht daher zumeist nur eine geringe Aussicht auf eine bauliche Erneuerung.

### Räumlicher Fokus im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ oftmals in innerstädtischen Bereichen in der „zweiten Reihe“

Im Fokus des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ – wie auch zuvor im Stadtumbau – stehen neben den unmittelbaren Stadtzentren vor allem die innerstädtischen Stadtquartiere die etwas weiter vom zentralen Marktplatz entfernt sind. Es sind dies bspw. Bahnhofsvorstädte, gründerzeitliche Stadterweiterungen oder innerstädtische Mischgebiete, die nicht immer im selben Maße im Fokus privater Investitionen stehen, wie zentraler gelegene Stadtbereiche. Dennoch haben sie eine wichtige stadtbildprägende Bedeutung. In diesen Gebieten spielt die Wohnfunktion zumeist eine wichtige Rolle.

### Sicherung verhindert weiteren Verfall und dient der Herstellung der Sanierungsfähigkeit von Gebäuden

Mit Städtebaufördermitteln geförderte Sicherungsmaßnahmen kommen in der Regel dann zum Einsatz, wenn Gebäude mit hohem baugeschichtlichen Wert und stadtbildprägender Bedeutung aufgrund ungünstiger Gebäudestrukturen, hoher Kosten und fehlender Nutzungsperspektiven im bestehenden Zustand nicht einer Sanierung

zugeführt und in Nutzung gebracht werden können. Sicherungen werden durchgeführt, um den weiteren Verfall bis hin zum Verlust der Gebäude zu verhindern und künftige Nutzungsoptionen offen zu halten.

### Besondere Herausforderungen bei der Sicherung und Sanierung erhaltenswerter Bausubstanz in Ostdeutschland bleiben bestehen

Der Vergleich der Problemlagen in Bezug auf die erhaltenswerte Bausubstanz zeigt nach wie vor Unterschiede zwischen Kommunen in Ost- und Westdeutschland auf. Auch wenn an dieser Stelle nur auf Fortschreibungen von Daten des Zensus von 2011 zurückgegriffen werden kann, macht bereits der gut doppelt so hohe Anteil von Altbauten am Gesamtwohnungsbestand in Ostdeutschland deutlich, dass damit auch besondere Herausforderung in der Sicherung, Sanierung und Nutzung der Bestände verbunden sind. Dazu kommt, dass sich – trotz vielfältiger Erfolge der Stadtsanierung seit 1990 – nach wie vor jede zweite leerstehende Wohnung in Ostdeutschland in einem vor 1949 errichteten Altbau befindet. In einigen ostdeutschen Städten erreicht die Leerstandsquote in den innerstädtischen, altbaugeprägten Programmgebieten immer noch Werte von über 30 %.

Eine verlässliche Datenbasis dazu, wie sich der Leerstand in unterschiedlichen Wohnungsbeständen entwickelt hat, wird erst mit dem Zensus 2022 vorliegen. Bis dahin muss weiter auf Fortschreibungen oder punktuelle Zählungen in Kommunen zurückgegriffen werden, da es keine sonstige verlässliche Erhebungsmethode für die Leerstände im privaten Bestand gibt.

### Sonderregelungen Ost zur Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie zum Erwerb von Altbauten durch die Kommune sind weiterhin wichtig

Die fehlende Nachfrage ist nach wie vor ein Grundproblem für den nur langsam sinkenden Handlungsdruck im Altbaubestand in Ostdeutschland, insbesondere in den von Deindustrialisierung geprägten, strukturschwachen Räumen. Eine Trendumkehr der demographischen Entwicklung ist für die allermeisten – außerhalb von Ballungsräumen der wenigen Großstädte gelegenen – Mittel- und Kleinstädte Ostdeutschlands nicht in Sicht. Dies hat auch künftig negative Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrageentwicklung.

Um die vorhandene erhaltenswerte Bausubstanz für künftige Generationen zu sichern, ist die Fortführung der Sonderregelungen im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ wichtig. Die Erfahrungen aus der bisherigen Programmumsetzung zeigen, dass die Wiederinwertsetzung des Altbaubestands einen langen Atem braucht, da bei den heute noch leerstehenden oder stark sanierungsbedürftigen erhaltenswerten Gebäuden zumeist ganz unterschiedlich gelagerte aber immer komplexe Problemlagen zu bewältigen sind (schwierige Eigentumsverhältnisse, hohe Belastungen im Grundbuch, fehlende Eigenmittel, ungünstige Grundstückszuschnitte usw.). Oft ermöglicht erst ein Eigentümerwechsel die Auflösung von Blockadesituati-

onen, hier ist der (Zwischen-)Erwerb durch Kommunen ein wichtiges Instrument, mit dem vor allem in Thüringen gute Erfahrungen gemacht wurden.

Vor dem Hintergrund der langfristigen Aufgabe erscheint es wichtig, weiterhin Förderinstrumente zur Sicherung, Sanierung und zum Erwerb von Altbauten durch die Kommunen zu haben, die auf diese besonderen Problemlagen reagieren.

### Zielgerichteter Mittelleinsatz im Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie zum Erwerb von Altbauten durch die Kommune

Der Fördermittelleinsatz im Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie zum Erwerb von Altbauten durch die Kommune erfolgt in den Städten und Gemeinden auf der Grundlage einer Analyse der erhaltenswerten Objekte mit Handlungsbedarf und einer Klärung von Prioritäten für den Fördermittelleinsatz. Altbauaktivierungsstrategien – wie sie im Land Brandenburg verpflichtend sind für den Einsatz von Fördermitteln aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung sowie Erwerb von Altbauten durch die Kommune – können helfen, entsprechende Priorisierungen herzuleiten und Strategien für die Ansprache und Aktivierung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer zu entwickeln.

### Sicherungsinstrument entsprechend Art. 5 (2) VV Städtebauförderung wird zurückhaltend eingesetzt

Das Instrument zur Sicherung von Altbauten oder anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden mit verringertem kommunalem Miteleistungsanteil wird (außerhalb des Programmbereichs Sanierung und Sicherung sowie Erwerb von Altbauten durch die Kommune in den ostdeutschen Ländern) bisher kaum angewendet. In den westdeutschen Ländern ist die Notwendigkeit der Sicherung zumeist geringer ausgeprägt, dementsprechend wird in der Regel versucht, direkt Modernisierungsmaßnahmen anzustoßen. Zudem bestehen – vor dem Hintergrund knapper Fördermittel und einem ungleichen Problemdruck – sowohl auf Ebene der Länder als auch in den Kommunen unterschiedliche Bewertungen in welchem Umfang private Eigentümer innerhalb der Städtebauförderung unterstützt werden sollten. In den westdeutschen Ländern werden vielfach über kommunale Förderprogramme, die die Mittel der Städtebauförderung nutzen, – Investitionsanreize in geringer Höhe gesetzt (zumeist 5.000 bis 30.000 Euro), um Sanierungsmaßnahmen anzustoßen.

### Besondere Herausforderung sind Problemimmobilien

Eine besondere Herausforderung stellen sowohl in strukturschwachen als auch in prosperierenden Regionen Problemimmobilien oder sogenannte „Schrottimobilien“ dar. In der Regel sind diese gekennzeichnet durch eine nicht angemessene bauliche Nutzung (Leerstand oder Übernutzung), bauliche Missstände bis hin zur Verwahrlosung und eine negative Ausstrahlung auf ihr Umfeld. Die Möglichkeiten zur Wiederherstellung der Modernisierungsfähigkeit solcher Objekte werden in Nordrhein-Westfalen im Rahmen von Modellvorhaben erprobt. Dazu wurde eine systematische



Vorgehensweise für den Umgang mit Problemimmobilien erarbeitet. Die Erfahrungen belegen den hohen personellen und zeitlichen Aufwand und das erforderliche Know-how in den Kommunen. Deutlich wird aber auch, dass mit dem quantitativen und qualitativen Ausmaß der Problematik innerhalb einer Kommune die Notwendigkeit steigt, eine kommunale Gesamtstrategie zum Umgang mit Problemimmobilien zu entwickeln.

### **Aufwertung öffentlicher Räume und Infrastrukturen als Impuls zur Stärkung der Innenstädte**

In der Bewertung der städtebaulichen Missstände in den Programmgebieten zeigen sich auch erhebliche Handlungsbedarfe im Hinblick auf die Ausgestaltung öffentlicher Räume sowie die Qualität und Ausstattung mit Infrastrukturen. Demzufolge besteht ein handlungsleitender Ansatz in der Städtebauförderung darin, mit der Herrichtung von Straßen, Plätzen und Parks, mit Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, zur Herstellung von Barrierefreiheit und zur Klimaanpassung die Lebensqualität im Quartier zu erhöhen und Impulse für eine positive Entwicklung des Gebietes zu setzen. Verbunden damit ist die Erwartung, dass die öffentlichen Investitionen Anstöße für die Sanierung des Gebäudebestands auslösen.

## 6 Quellen

BBSR 2017 – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2017: Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Bonn

BBSR 2018 – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2018: Altbauaktivierung - Strategien und Erfahrungen. Bonn

BBSR 2019 – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2019: Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext. Bonn

BBSR 2021a – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2021: Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020 – 2030. BBSR Online-Publikation 21/2021, Bonn

BBSR 2021b – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2021: Raumordnungsprognose 2040. Bevölkerungsprognose: Analyse und Methodik. BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2021. Bonn

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

BMI 2021 – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) 2021: Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ. Berlin

BMUB 2014 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 2014: Chancen für den Altbau. Gute Beispiele im Stadtumbau Ost. Berlin

BMUB 2017 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 2017: Umgang mit Leerstand. Lokale Experten berichten aus der Praxis im Stadtumbau. Berlin

MHKGB 2019 - Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2019: Umgang mit Problemimmobilien in Nordrhein-Westfalen. Leitfaden. Düsseldorf

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2020): Jahres- und Abschlussbericht 2020 der Begleitforschung Stadtumbau Land Sachsen-Anhalt. Berlin

Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (2021)

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Zensus 2011: Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland. Endgültige Ergebnisse. Hannover

Bundestransferstelle Wachstum und nachhaltige Erneuerung

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021): Wohnen in Deutschland: Ergebnisse aus dem Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018. URL: <https://www.statistikportal.de/de/veroeffentlichungen/wohnen-deutschland>, Zugriff: 07.10.2021

Begleitforschung Stadtumbau Thüringen 2021: Monitoringbericht 2020. Erfurt