

# **Kombination von Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung – Mehrwerte und Hemmnisse**

Endbericht

## **Forschungsprogramm**

Städtebauliche Begleitforschung, ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

## **Projektlaufzeit**

1. September 2023 bis 30. Oktober 2025

## **Aktenzeichen**

10.08.32-23.4

## **im Auftrag**

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

## **bearbeitet von**

Ludger Baba, Katrin Wilbert, empirica ag, Berlin/Bonn

## INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung .....	1
1. Einführung .....	4
1.1 Anlass und Ziel.....	4
1.2 Methodisches Vorgehen .....	5
2. Kontext: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Förderregularien .....	8
3. Strategische Ansätze auf Ebene der Länder .....	14
4. Kombination von Städtebau- und Wohnraumförderung in der Praxis .....	17
4.1 Wie werden Mittel gebündelt: Objekt- und Quartiersebene .....	17
4.2 Wo werden Mittel gebündelt: Typische Quartiere und Programmkombinationen .....	19
4.3 Wer initiiert den Prozess: Akteure und Ziele .....	22
5. Fördernde und hemmende Faktoren für eine Mittelbündelung .....	24
6. Fazit und Mehrwerte einer Mittelbündelung.....	28

---

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
EU	Europäische Union
GIS	Geographisches Informationssystem
ISEK	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept
LEP	Landesentwicklungsplan
SBF	Städtebauförderung
WE	Wohneinheit
WFNG NRW	Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen
WRF	Wohnraumförderung

---

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1:	TYPEN DER MITTELBÜNDELUNG	19
ABBILDUNG 2:	BETEILIGTE AKTEURE	22

## TABELLENVERZEICHNIS

TABELLE 1:	STÄDTEBAU- UND WOHNRAUMFÖRDERUNG IM VERGLEICH	8
TABELLE 2:	RÄUMLICHE ZUGANGSBESCHRÄNKUNGEN DER STÄDTEBAU- UND WOHNRAUMFÖRDERUNG IN DEN LÄNDERN	12
TABELLE 3:	ÜBERSICHT BONUS-REGELUNGEN IN DEN LÄNDERN	16
TABELLE 4:	EIGNUNG DER MITTELBÜNDELUNG NACH PROGRAMMEN DER STÄDTEBAU- UND WOHNRAUMFÖRDERUNG	21
TABELLE 5:	ÜBERSICHT FÖRDERNDE UND HEMMENDE FAKTOREN	27

## KURZFASSUNG

### Ziel und Methodik

Die Studie analysierte den Mehrwert der Mittelbündelung von Städtebau- und Wohnraumförderung, untersuchte deren Umsetzung und identifizierte fördernde sowie hemmende Faktoren. Dabei wurden die Perspektiven von Ländern, Kommunen und Wohnungsunternehmen einbezogen.

Methodisch basierte die Studie auf Interviews mit allen Ländern. Darüber hinaus wurden in 18 Fallstudien Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie mit Wohnungsunternehmen geführt. Ergänzend wurden auf Basis der Fallstudien 16 gute Beispiele, für jedes Bundesland eines, und ein Sonderbeispiel aufbereitet.

### Kontext: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Förderregularien

Die Fördermittelbündelung von Städtebau- und Wohnraumförderung ist in allen Bundesländern grundsätzlich möglich. Allerdings unterscheiden sich Städtebau- und Wohnraumförderung in zentralen Elementen und Förderregularien: Die Städtebauförderung zielt auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände und fördert investitionsbezogene Maßnahmen im öffentlichen Raum, während die Wohnraumförderung auf den Neubau und die Modernisierung von Wohngebäuden für bestimmte Zielgruppen fokussiert ist. Antragsteller in der Städtebauförderung sind Städte und Gemeinden, in der Wohnraumförderung hingegen Investorinnen und Investoren. Zudem ist die Städtebauförderung gebietsbezogen, während die Wohnraumförderung objektbezogen ausgerichtet ist.

### Strategische Ansätze auf Ebene der Länder

Kein Bundesland schließt die Bündelung von Mitteln der Städtebau- und der Wohnraumförderung aus. Aus Sicht der Länder liegen keine regulatorischen oder strategischen Gründe vor, die eine Bündelung beider Förderstränge erschweren. In den Ländern können grob drei Ansätze zur Förderung einer Mittelbündelung unterschieden werden:

- Einzelne Länder verfolgen mit der Wohnraumförderung explizit stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen. Eine Verknüpfung von Zielen wirkt aber nur indirekt und muss nicht zwangsläufig zu einer stärkeren Mittelbündelung führen.
- Darüber hinaus setzen einige Länder indirekte und direkte Bonus-Regelungen ein. Die einzige direkt wirkende Bonus-Regelung hat das Land Baden-Württemberg mit dem Fördervorrang der Wohnraumförderung in festgelegten Sanierungsgebieten. Weitere Regelungen anderer Bundesländer wirken indirekt und fördern eher eine stärkere Verknüpfung von Zielsetzungen der Wohnraumförderung mit stadtentwicklungspolitischen Zielen.
- Ferner fördern die Ministerien und Beihiligungsbehörden – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – die Mittelbündelung, indem sie Kommunen und Wohnungsunternehmen aktiv dazu beraten und auffordern.

### Kombination von Städtebau- und Wohnraumförderung in der Praxis

Eine Mittelbündelung erfolgt in der Praxis auf Objekt- und Quartiersebene. Bei der Kombination auf Objektebene werden die Mittel der

Städtebau- und Wohnraumförderung kombiniert in einem Wohngebäude bzw. einem gemischt genutzten Gebäude eingesetzt. Dies erfolgt sowohl im Rahmen der Bestandssanierung als auch im Neubau. Der Fall einer Mittelbündelung, der am häufigsten vorkommen dürfte, ist der kombinierte Einsatz innerhalb eines Quartiers mit klar abgegrenzten Förderobjekten. Die Wohnraumförderung wird für die Schaffung von Wohnraum oder die Verbesserung der Wohnqualität bzw. für die Anpassung des Bestandes an aktuelle Wohnbedürfnisse eingesetzt. Die Städtebauförderung wirkt komplementär im Quartier, beispielsweise durch die Herrichtung der Grundstücke, die Aufwertung des Wohnumfeldes und die Schaffung oder Anpassung sozialer Infrastrukturen.

### Typische Quartiere und Programmkombinationen

Die Mittelbündelung erfolgt vor allem in Gebieten mit städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Handlungsbedarfen. Dies betrifft häufig große Wohnsiedlungen aus den 1950er bis 1970er Jahren mit wenigen Eigentümerinnen und Eigentümern. Auch auf größeren Brach- und Konversionsflächen finden häufig Mittelbündelungen statt. Die Städtebauförderung wird hierbei für die Herrichtung der Grundstücke eingesetzt, die Wohnraumförderung im Neubau.

Neben der Siedlungs- und Eigentümerstruktur unterscheiden sich die Gebietskulissen auch in Bezug auf die Wohnungsmarktlage. In Quartieren in entspannten Wohnungsmarktlagen erfolgt die Bündelung von Städtebauförderung vorrangig mit Programmen der Wohnraummodernisierung und -anpassung. In Quartieren in angespannten Wohnungsmarktregionen wird die Städtebauförderung zusätzlich häufig mit den Neubauprogrammen der Wohnraumförderung kombiniert.

Eine Mittelbündelung kann grundsätzlich in allen Programmen der Städtebauförderung erfolgen. Die Wohnraumförderung zielt aber vor allem auf bezahlbaren Wohnraum in angespannten Wohnungsmarktlagen, so dass sie in

vielen Gebieten der Städtebauförderung – insbesondere ländlichen Gebieten mit niedrigen Mieten – nicht greift. Im Programm Wachstum und nachhaltige Erneuerung war und ist das Thema Konversion und Brachen bedeutend. Hier eignet sich ein kombinierter Mitteleinsatz, insbesondere mit dem geförderten Mietwohnungsneubau. Im Programm Sozialer Zusammenhalt geht es überwiegend um den kombinierten Mitteleinsatz mit Modernisierungs- und Anpassungsprogrammen der Wohnraumförderung, um die Wohnqualitäten zu verbessern und sozial gemischte Bewohnerstrukturen zu sichern oder zu fördern. Im Programm Lebendige Zentren stand das Thema Wohnen noch nicht im Fokus des Handelns. Es gewinnt aber im Zusammenhang mit dem Ziel gemischt genutzter Zentren sowie steigendem Gewerbeflächenleerstand an Bedeutung.

Die Ergebnisse der Fallstudien verdeutlichen die dominierende Rolle der kommunalen Wohnungswirtschaft bei der Bündelung von Mitteln beider Förderstränge. Sie treten vorwiegend als Investierende auf. Daneben gibt es nur wenige Private, die Mittel der Wohnraumförderung in Anspruch nehmen.

### Initiierung der Mittelbündelung

Die Mittelbündelung wird von verschiedenen Akteuren initiiert, darunter Länder, Kommunen und private Investorinnen und Investoren. Einige Bundesländer steuern die Mittelbündelung aktiv. Geht die Initiative von den Kommunen aus, setzen sie die Mittelbündelung meist auf Basis integrierter Stadtentwicklungskonzepte oder verpflichtend über Quotenregelungen um. Zudem gehen auch Wohnungsunternehmen und Sanierungsträger aktiv auf Kommunen zu, um Synergien zwischen Städtebau- und Wohnraumförderung zu nutzen.

### Fördernde und hemmende Faktoren für eine Mittelbündelung

Die Mittelbündelung von Städtebau- und Wohnraumförderung wird durch mehrere Faktoren befördert oder auch gehemmt. Förderliche Faktoren sind eine aktive Steuerung durch

die Länder, strategische Planungen in Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten (ISEK) sowie gezielte kommunale Anreize wie Quotenregelungen. Zudem erleichtert eine enge Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Wohnungswirtschaft die Umsetzung. Hemmende Faktoren sind neben den unterschiedlichen Zielsetzungen beider Förderinstrumente, die als unattraktiv empfundenen Förderkonditionen, komplexe Antrags- und Abrechnungsverfahren sowie unabgestimmte rechtliche Vorgaben, die die Kombination von Fördermitteln erschweren. Besonders problematisch ist die Abhängigkeit der Kommunen von der Mitwirkungsbereitschaft privater Wohnungseigentümer.

### **Fazit und Mehrwerte einer Mittelbündelung**

Bislang gibt es keinen systematischen Überblick über die Mittelbündelung von Städtebauförderung und Wohnraumförderung in der Praxis. Mehrwerte einer Mittelbündelung ergeben sich sowohl auf Objektebene als auch auf Quartiersebene. Auf der Objektebene ermöglicht sie die Schließung von Wirtschaftlichkeitslücken, die Reaktivierung von Leerständen und die Erreichung städtebaulicher Ziele. Auf Quartiersebene fördert sie im Bestand eine integrierte Quartiersentwicklung, indem sie das Wohnumfeld verbessert und gleichzeitig die soziale Durchmischung sichert. In Neubauquartieren kann die Wohnraumförderung gezielt eingesetzt werden, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, soweit sich das Gebiet in angespannten Wohnungsmärkten befindet.

## 1. Einführung

### 1.1 Anlass und Ziel

Die Städtebauförderung zielt mit der Beseitigung von städtebaulichen Missständen und Funktionsmängeln auf die strukturelle Verbesserung der Lebens- und Aufenthaltsqualität in Fördergebieten. Die Wohnraumförderung unterstützt die Schaffung von neuem Wohnraum bzw. die Sanierung/Modernisierung von bestehendem Wohnraum für Bevölkerungsschichten, die sich aufgrund von Zugangsschwierigkeiten oder den Miethöhen nicht am frei finanzierten Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen können.<sup>1</sup> Beide Förderstränge werten Quartiere auf.

Die Mittelbündelung ist ein Grundanliegen der Städtebauförderung. In der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023/2024 drückt sich dies an unterschiedlichen Stellen, u. a. beim Subsidiaritätsprinzip, aus: „Danach sind sie [Bund und Länder] verpflichtet, Finanzierungsmittel für Aufgaben, deren Ursachen nicht aus unmittelbarem Bezug zu städtebaulichen Missständen herrühren, zuerst auch in anderen Programmen mit Investitionshilfen zu suchen und durch die Koordinierung und Bündelung aller für die Entwicklung der Städte und Gemeinden notwendigen Finanzierungsmittel größtmögliche Synergien zu erreichen.“<sup>2</sup>

Bislang liegen wenige Erkenntnisse vor, wie Kombinationen von Städtebau- und Wohnraumförderung in der Praxis erfolgen. Offen ist auch die Frage, wann bzw. mit welchem Ziel die Länder eine solche Kombination befürworten oder strategisch fördern, administrativ umsetzen und welche Erfahrungen bislang gesammelt wurden. Nicht zuletzt ist offen, wie die Wohnungsunternehmen (kommunale, private, Genossenschaften) die Kombinationsmöglichkeiten für ihren Wohnungsbestand beurteilen. Unklar ist auch, ob regulatorische und gesetzliche Gründe eine Kombination fördern oder erschweren.

Dabei scheint ein kombinierter Mitteleinsatz von Städtebau- und Wohnraumförderung vor allem im Fall von Brach- und Konversionsflächen in Ballungsgebieten sinnvoll, auf denen durch vorhergehende Ordnungsmaßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung beseitigt werden und auf diese Weise Wohnungsneubau erst ermöglichen. In diesem Zusammenhang gibt es einige Möglichkeiten, in denen ein kombinierter Einsatz denkbar ist und Synergien erzeugen kann. Andererseits gibt es divergierende Grundlogiken und Zielstellungen beider Förderstränge, die eine Mittelkombination hemmen.

Vor diesem Hintergrund analysierte die Studie die Bündelung von Mitteln der Städtebauförderung in den drei Programmen mit Mitteln der Wohnraumförderung. Im Kern ging

---

<sup>1</sup> Das Gutachten fokussiert auf die soziale Wohnraumförderung, mit der Bund und Länder den Wohnungsneubau, die Wohnraummodernisierung und die Eigentumbildung fördern. Andere staatliche Fördermaßnahmen, die die Wohnraumversorgung verbessern sollen, wie die Förderprogramme der KfW, die Subjektförderung (Wohngeld), die steuerliche Förderung wie Sonderabschreibungen für Mietwohnungsbau nach § 7b EStG oder wie erhöhte Absetzungen nach § 7h EStG wurden zwar in den Fallstudien, nicht aber in den Ländergesprächen thematisiert, da den Ländern in diesen Fällen keine gesetzgeberischen Kompetenzen obliegen. Dagegen sind die Länder für die Gesetzgebung der sozialen Wohnraumförderung und für die Umsetzung von Städtebau- und sozialer Wohnraumförderung zuständig. In diesem Zusammenhang können sie auch einen kombinierten Mitteleinsatz strategisch begleiten. Das gilt nicht für die anderen aufgelisteten Maßnahmen der Wohnraumförderung. Wenn im Nachfolgenden von Wohnraumförderung gesprochen wird, ist die soziale Wohnraumförderung der Länder gemeint, einschließlich der vom Bund gewährten Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau.

<sup>2</sup> Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023/2024. Präambel.

es darum, zu erfahren, ob, wie und mit welcher Zielsetzung die Mittelbündelung stattfindet. Warum gibt es ggf. keine Mittelbündelung und welcher Mehrwert und welche Risiken liegen vor? Hierbei wurden die Perspektiven der Länder, der Kommunen sowie von Wohnungsunternehmen berücksichtigt. Folgende Forschungsfragen standen je Perspektive im Fokus:

Auf Länderebene:

- Wann, mit welchem Ziel und im welchen Umfang befürworten oder fördern die Länder die Kombination der beiden Förderstränge? Tun sie dies passiv oder aktiv?
- Gibt es strategische Gründe oder regulatorische/gesetzliche Gründe, die eine Kombination erschweren? Welche Verbesserungsansätze sehen die Länder?

Auf kommunaler Ebene:

- Wann, mit welchem Ziel und in welchem Umfang beantragen Kommunen die beiden Förderstränge in Kombination?
- Gibt es strategische Gründe oder regulatorische/gesetzliche Gründe, die eine Kombination erschweren? Welche Verbesserungsansätze sehen die Kommunen?
- Rückblickend – wie haben sich die Fördergebiete entwickelt? Wie beurteilen die Kommunen die Entwicklung? Welche Wirkungen hat die Mittelbündelung mit Blick auf die Gebietsziele entfaltet?

Auf Ebene der Wohnungsunternehmen/Investoren/Genossenschaften:

- Wie schätzen die Wohnungsunternehmen/Investoren/Genossenschaften die Kombination für ihre neu zu bauenden bzw. zu sanierenden Wohnungen ein bzw. wie schätzen sie sie für ihre Wohnungsbestände ein, die im Fördergebiet liegen und nicht von den Förderungen betroffen sind?
- Rückblickend – wie hat sich die Kombination der beiden Förderstränge auf die Wohnungsbestände und das Fördergebiet insgesamt ausgewirkt?

## 1.2 Methodisches Vorgehen

Methodisch basiert die Studie auf drei Arbeitsschritten:

### Telefoninterviews mit Ländern

In einem ersten Schritt wurden leitfadengestützte Interviews (per Video) mit Vertreterinnen und Vertretern aus allen 16 Bundesländern für die Bereiche Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung geführt.

### Fallstudien

In einem zweiten Schritt wurden aus den von den Ländern benannten Beispielen Fallstudien ausgewählt. Mit diesen Fallstudien wurden Interviews (per Video) mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie mit Wohnungsunternehmen geführt. Insgesamt wurden 18 Fallstudien im Zeitraum Mai 2024 bis August 2025 analysiert:

- Baden-Württemberg, Mannheim, Schönau-Nordwest
- Bayern, Eresing

- Bayern, Würzburg, Hubland Konversion
- Berlin, Lichtenrader-Quartier
- Brandenburg, Wittenberge, Jahnschulviertel
- Bremen, Huckelriede
- Hamburg, Billstedt, Mümmelsmannsberg
- Hessen, Kelsterbach, Auf der Mainhöhe
- Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Lankow
- Niedersachsen, Hannover, Stöcken
- Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen, Hassel
- Nordrhein-Westfalen, Köln, Kannebäckersiedlung
- Rheinland-Pfalz, Koblenz, Neuendorf
- Saarland, Dillingen/Saar, Leipziger Ring 1–3
- Sachsen, Bautzen, Innenstadt, Kurt-Pchalek-Straße 20, 22–26
- Sachsen-Anhalt, Leuna, Innenstadt, „Alte Post“
- Schleswig-Holstein, Kiel, Hörn-Areal
- Thüringen, Pößneck, Altstadt, Schillerplatz 1

### **Gute Beispiele**

Ergänzend wurde auf Basis der Fallstudien für jedes Bundesland ein erfolgreicher Ansatz für die Kombination der beiden Förderstränge als „Gute Beispiele“ aufbereitet.

- Baden-Württemberg, Mannheim, Schönau-Nordwest
- Bayern, Würzburg, Hubland Konversion
- Berlin, Lichtenrader-Quartier
- Brandenburg, Wittenberge, Jahnschulviertel, Goethestraße 7
- Bremen, Huckelriede
- Hamburg, Billstedt, Mümmelsmannsberg
- Hessen, Kelsterbach, Auf der Mainhöhe
- Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Lankow
- Niedersachsen, Hannover, Stöcken
- Nordrhein-Westfalen, Köln, Kannebäckersiedlung
- Rheinland-Pfalz, Koblenz, Neuendorf
- Saarland, Dillingen/Saar, Innenstadt, Leipziger Ring 1–3
- Sachsen, Bautzen, Innenstadt, Kurt-Pchalek-Straße 20, 22–26

- 
- Sachsen-Anhalt, Leuna, Innenstadt, „Alte Post“
  - Schleswig-Holstein, Kiel, Auf der Hörn
  - Thüringen, Pößneck, Altstadt, Schillerplatz 1

Darüber hinaus wurde die Fallstudie „Bayern, Eresing“ als Sonderbeispiel dargestellt.

## 2. Kontext: Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Förderregularien

Alle Länder ermöglichen eine Bündelung beider Förderstränge unter Berücksichtigung rechtlicher Vorgaben (z. B. Subsidiaritätsprinzips oder Ausschluss einer Doppelförderung). Allerdings unterscheiden sich Städtebauförderung und Wohnraumförderung in zentralen Elementen und Förderregularien, aus denen sich Ansatzpunkte und Hemmnisse einer Mittelbündelung ergeben.

Wesentliche Elemente der beiden Förderstränge von Städtebauförderung und Wohnraumförderung sind in Tabelle 1 aufgelistet und in den folgenden Abschnitten beschrieben.

**Tabelle 1: Städtebau- und Wohnraumförderung im Vergleich**

	Städtebauförderung	Wohnraumförderung
<b>Ziel</b>	Beseitigung von städtebaulichen Missständen und Funktionsmängeln	Versorgung von auf dem Wohnungsmarkt benachteiligten Zielgruppen mit angemessenem Wohnraum
<b>Unterschiedliche Programme</b>	Drei Programme der Städtebauförderung	Verschiedene Fördergegenstände der Wohnraumförderung, insb. Neubauförderung, Bestandsmodernisierung, Eigentumsförderung und Verlängerung oder Erwerb von Belegungsrechten
<b>Förderfähige Maßnahmen</b>	In der Regel unrentierliche Kosten von gebäude- und umfeldbezogenen Investitions- und investitionsvorbereitenden Maßnahmen. Maßnahmen im Umfeld in der Regel auf den öffentlichen Raum beschränkt (keine Förderung privater Flächen). <b>Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips</b>	In der Regel unrentierliche Kosten von gebäudebezogenen Maßnahmen, die ausschließlich der Wohnnutzung dienen.
<b>Zuwendungsgebende</b>	Unterschiedliche Abteilungen in Ministerien und Bewilligungsstellen	
<b>Zuwendungsempfangende</b>	Städte und Gemeinden	Grundstückseigentümer oder Erbbaurechtinhaber (Verfügungsberechtigter) oder ein vom Verfügungsberechtigten ermächtigter Dritter.
<b>Einsatzort</b>	Quartiersbezug	Objekt
<b>Gebietskulissen/räumliche Beschränkungen</b>	Abgegrenzte Fördergebiete/Gebietskulissen, Gesamtmaßnahmeprinzip	Keine vergleichbaren kleinräumigen Gebietskulissen wie in der Städtebauförderung. Teilweise räumliche Beschränkungen, z. B. Neubauförderung nur in „angespannten“ Wohnungsmärkten (vgl. detailliert Tabelle 2)

Quelle: eigene Zusammenstellung

empirica

## Unterschiede in den Zielsetzungen bei Vielfalt der Programme

Die **Städtebauförderung** verfolgt das Ziel, in einem Gebiet städtebauliche Missstände und Funktionsmängel zu beseitigen. Dabei handelt es sich um sogenannte städtebauliche Gesamtmaßnahmen, die im Unterschied zu punktuellen Erneuerungsvorhaben durch Bündelung von geeigneten Einzelmaßnahmen komplexe städtebauliche Probleme in einem Gebiet beheben sollen. Ausgehend von diesem übergreifenden Ziel umfasst die Städtebauförderung drei Programme mit unterschiedlichen programmatischen Zielsetzungen entsprechend den fördergebietsbezogenen Handlungsbedarfen:

- Im Programm „Lebendige Zentren“ soll die Attraktivität von Stadt- und Ortsteilzentren für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur verbessert werden.<sup>3</sup>
- Das Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ fördert Gebiete in Städten und Gemeinden, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Strukturveränderungen betroffen sind, mit dem Ziel, den wirtschaftlichen und demografischen Wandel zu bewältigen.<sup>4</sup>
- Das Programm „Sozialer Zusammenhalt“ zielt auf die Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität sowie die Nutzungsvielfalt, die Unterstützung der Integration aller Bevölkerungsgruppen und auf die Stärkung des Zusammenhalts in der Nachbarschaft von Quartieren, die aufgrund der Zusammensetzung und der wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen vor erheblichen sozialen Herausforderungen stehen.<sup>5</sup>

Die **Wohnraumförderung** der Länder fördert die Errichtung neuer Wohnungen oder Maßnahmen an vorhandenen Wohngebäuden mit der primären Zielsetzung, bestimmte auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Zielgruppen angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Bei den Ländern liegt seit der Föderalismusreform I von 2006 nicht nur die Vollzugs-, sondern auch die Gesetzgebungskompetenz. Der Bund verfügt seit der Einfügung des Artikels 104d ins Grundgesetz im Jahr 2019 über eine (Mit-)Finanzierungskompetenz, die ihm ermöglicht, die Fördergegenstände zu definieren. Ihm ist es seitdem (wieder) möglich, den Ländern zweckgebundene Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zu gewähren. Die Länder gestalten die Wohnraumförderung durch eigene Förderrichtlinien im Detail aus und setzen darüber entsprechend ihren regionalen Bedarfen inhaltliche und räumliche Schwerpunkte. Je nach Bedarf und Schwerpunktsetzung gibt es in den Ländern teils eine Vielzahl an Wohnraumförderprogrammen, die sich nach Zielgruppen und Fördergegenstand unterscheiden. Sehr grob lassen sich vier Fördergegenstände unterscheiden, von denen die ersten drei vom Bund mitfinanziert werden:

- Förderung des sozialen Mietwohnungsneubaus für einkommensschwächere Haushalte, teils in sehr starker Zielgruppenausdifferenzierung.

---

<sup>3</sup> [https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/LebendigeZentren/lebendigezentren\\_node.html](https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/LebendigeZentren/lebendigezentren_node.html) (abgerufen am 15.07.2024)

<sup>4</sup> [https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/WachstumNachhaltigeErneuerung/wachstumnachhaltigenerneuerung\\_node.html](https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/WachstumNachhaltigeErneuerung/wachstumnachhaltigenerneuerung_node.html) (abgerufen am 15.07.2024)

<sup>5</sup> [https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/SozialerZusammenhalt/sozialerzusammenhalt\\_node.html](https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/SozialerZusammenhalt/sozialerzusammenhalt_node.html) (abgerufen am 15.07.2024)

- Förderung der Modernisierung von Wohnraum (z. B. Herstellung der Barrierefreiheit oder -armut) inklusive energetischer Sanierung und/oder Reduzierung des Wärmeenergieverbrauchs, um damit die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken.
- Förderung des Baus oder Erwerbs von Neubau zur Selbstnutzung sowie dessen Modernisierung.
- Erwerb und Verlängerung von Belegungsbindungen im Bestand.

Die Zielsetzungen der Städtebau- und der Wohnraumförderung können sich decken, müssen es mit Blick auf die für die Städtebauförderung ausgewiesenen Gebiete aber nicht sein.

Aus der Perspektive der Städtebauförderung kann der Wohnungsbestand einen städtebaulichen Missstand darstellen. Gleichzeitig verbessert sich mit Maßnahmen der Wohnraumförderung die Wohnraumversorgung der Zielgruppen. Sofern also in einer Gebietskulisse der Städtebauförderung der Wohnungsbestand einen städtebaulichen Missstand darstellt und Handlungsbedarf für die Zielgruppen der Wohnraumförderung besteht, kann von deckungsgleichen Zielen der Städtebau- und Wohnraumförderung ausgegangen werden.

Ist die Wohnraumförderung Ausgangspunkt der Betrachtung, müssen anders als in der Städtebauförderung deckungsgleiche Ziele kein Automatismus sein. Im Fokus der Wohnraumförderung steht die Wohnraumversorgung für bestimmte Zielgruppen und nicht die Behebung städtebaulicher Missstände. Allerdings verfolgen einige Bundesländer mit der Wohnraumförderung neben dem Versorgungsziel auch explizit stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen. Die Wohnraumförderung ist in diesen Fällen strategisch auch als Instrument der Stadtentwicklung angedacht. Dies drückt sich in einem deutlich aktiveren Ansatz der Länder bei der Mittelbündelung aus (vgl. Kapitel 3).

Da es aber das Subsidiaritätsprinzip in der Wohnraumförderung nicht gibt und diese in den Bundesländern überwiegend auf das Versorgungsziel ausgerichtet ist, bildet die Städtebauförderung in der Regel den Ausgangspunkt einer Mittelbündelung beider Förderstränge.

### Förderfähige Maßnahmen

Die förderfähigen Maßnahmen sind in den Verwaltungsvereinbarungen sowie in den Richtlinien der Länder zu beiden Fördersträngen verankert. In der **Städtebauförderung** sind Investitionen und investitionsvorbereitende Maßnahmen im öffentlichen Interesse förderfähig, sofern sie den Zielen der Städtebauförderung und der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte entsprechen. Dies bezieht sich sowohl auf das Wohnumfeld als auch auf die Gebäude im Quartier. Die **Wohnraumförderung** ist auf den Neubau und die Modernisierung von Wohngebäuden ausgerichtet und reicht mit ihren Maßnahmen räumlich in der Regel nicht in das Wohnumfeld und das Quartier hinein.

Aus dieser Abgrenzung der förderfähigen Maßnahmen ergeben sich komplementäre Einsatzmöglichkeiten von Städtebau- und Wohnraumförderung, die eine große Vielfalt möglicher Konstellationen eines gebündelten Mitteleinsatzes abdecken. Dabei kann ein Fokus der Städtebauförderung auf dem Wohnumfeld oder der sozialen Infrastruktur liegen, der Fokus der Wohnraumförderung auf den Wohngebäuden im Quartier.

## Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung erfordert Mittelbündelung

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sind Bund und Länder verpflichtet, Finanzierungsmittel für Aufgaben, deren Ursachen nicht direkt aus städtebaulichen Missständen herrühren, zuerst in anderen Programmen mit Investitionshilfen zu suchen. Erst wenn diese Mittel nicht ausreichen, werden sie für die Städtebauförderung eingesetzt.

Einige Bundesländer verweisen hinsichtlich der im Vergleich zur Städtebauförderung guten Finanzausstattung und der in den letzten Jahren verbesserten Konditionen der Wohnraumförderung darauf, dass nach Verwendung der Wohnraumförderung keine unrentierlichen Kosten mehr für den Einsatz der Städtebauförderung in einem Objekt verbleiben. Eine Mittelkombination von Städtebau- und Wohnraumförderung sei aus diesem Grund nicht mehr notwendig und damit auch weitestgehend ausgeschlossen.

Erst wenn die Mittel der Wohnraumförderung nicht ausreichen, kann die Städtebauförderung zum Tragen kommen und für die verbleibenden unrentierlichen Kosten eingesetzt werden. In diesem Fall fördert das Subsidiaritätsprinzip die Mittelbündelung.

## Unterschiedliche Zuwendungsgebende und Zuwendungsempfangende

In der **Städtebauförderung** sind die Antragstellenden und Zuwendungsempfangenden antragsberechtigte Städte und Gemeinden, in der **Wohnraumförderung** Investorinnen und Investoren. Es sind zwei getrennte Förderanträge von zwei unterschiedlichen Antragstellenden in der Regel bei zwei unterschiedlichen Bewilligungsstellen einzureichen. Anträge können also vollkommen unabhängig voneinander gestellt werden. In diesem Fall werden zwar kombiniert Mittel in einer Gebietskulisse der Städtebauförderung eingesetzt, aber eher zufällig und nicht abgestimmt. In diesen Fällen ist Ministerien bzw. Zuwendungsgebenden und Bewilligungsstellen ein gebündelter Mitteleinsatz häufig nicht bekannt. Das strategisch verbindende Element eines kombinierten Mitteleinsatzes sind deshalb zunächst nicht die Anträge, sondern ein Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (vgl. Kapitel 4.3).

In diesem Zusammenhang gehen Grenzen des gebündelten Einsatzes auch von der Systematik der Wohnraumförderung aus. Diese ist im Gegensatz zur Städtebauförderung nicht aktiv-aufsuchend, sondern reaktiv.

Auch innerhalb des jeweiligen Förderstranges sind die Zuwendungsempfangenden heterogen. In der Städtebauförderung können dies größere oder kleinere Städte in unterschiedlichen siedlungsstrukturellen und sozioökonomischen Zusammenhängen sein. In der Wohnraumförderung gibt es die beiden Gruppen der großen Wohnungsunternehmen sowie viele kleinere Privateigentümerinnen und -eigentümer. Letztere kennen teils weder die Förderstränge noch wollen sie die mit der Wohnraumförderung verbundenen Bindungen eingehen. Die Kombination von Fördermitteln in einem Fördergebiet der Städtebauförderung mit kleinteiliger Eigentümerstruktur ist daher sehr viel aufwendiger und zu meist mit geringeren Wirkungen verbunden als in einem Gebiet, in dem weniger Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer über einen großen Anteil des Wohnungsbestandes im Fördergebiet verfügen.

## Unterschiedliche Gebietsbezogenheit

Ein zentraler Unterschied beider Förderstränge ist die Gebietsbezogenheit. Bei der Städtebauförderung gibt es auf der Ebene von Städten und Gemeinden in der Hälfte der Bundesländer keine formalen Zugangsbeschränkungen. In der anderen Hälfte der Bundesländer können nur Gebietskulissen von Städten oder Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion oder mit einer Mindesteinwohnerzahl oder in denen nicht die Dorferneuerung angewendet wird, in ein Programm der Städtebauförderung aufgenommen werden. Unterhalb der räumlichen Ebene der Städte und Gemeinden ist Städtebauförderung im Unterschied zur Wohnraumförderung immer gebietsbezogen und macht den Handlungsraum an den städtebaulichen Missständen fest. Die Wohnraumförderung ist, anders als in der Städtebauförderung, unterhalb der räumlichen Ebene von Städten und Gemeinden nicht gebietsbezogen (Ausnahme Brandenburg). Auf der Ebene von Städten und Gemeinden haben zwar einige Länder keine formalen räumlichen Beschränkungen bei der Wohnraumförderung. In vielen Ländern, dies gilt vor allem für den geförderten Mietwohnungsneubau, ist die Wohnraumförderung aber auf bestimmte Städte und Gemeinden beschränkt, häufig verbunden mit einem entsprechend nachgewiesenen Wohnraumbedarf.

In diesem Zusammenhang wird der Mietwohnungsneubau beim Einsatz der weiterhin beschränkten Mittel der Wohnraumförderung auf bestimmte Gebiete fokussiert. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass in Gebietskulissen der Städtebauförderung Mittel der Wohnraumförderung nicht verwendet werden können, wenn für dieses Gebiet kein (erhöhter) Bedarf an Wohnungen (für die definierten Zielgruppen) nachgewiesen werden kann. Insbesondere im ländlichen Raum mit viel Leerstand und niedrigen Mietpreisen dürfte das regelmäßig der Fall sein. Zwar liegt keine genaue Erhebung vor, den weit überwiegenden Teil der Wohnraumfördermittel setzen die Länder nach den Ergebnissen der Interviews somit außerhalb von Gebietskulissen der Städtebauförderung ein.

Wenn die Zielsetzungen beider Förderungen sich treffen, ist eine Bündelung der Mittel beider Förderstränge dagegen in allen Gebieten der Städtebauförderung grundsätzlich möglich. Die Wohnraumförderung wirkt wegen der fehlenden oder großzügiger bemessenen Gebietsbezogenheit räumlich weiter. Eine Ausnahme bildet, wie beschrieben, das Land Brandenburg.

**Tabelle 2: Räumliche Zugangsbeschränkungen der Städtebau- und Wohnraumförderung in den Ländern**

Land	Räumliche Zugangsbeschränkungen Städtebauförderung	Räumliche Beschränkungen Wohnraumförderung
Baden-Württemberg	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Keine spezifische räumliche Beschränkung
Bayern	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Keine spezifische räumliche Beschränkung
Berlin	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Keine spezifische räumliche Beschränkung
Brandenburg	Ausschluss der Städtebauförderung in Gebieten der Dorferneuerung, ansonsten keine formalen Zugangsbeschränkungen	Spezifische räumliche Beschränkung vorhanden, differenziert nach Sanierungsgebieten, Vorranggebiet Wohnen und Konsolidierungsgebiet Wohnen (Vorranggebiete und Konsolidierungsgebiete müssen beantragt und bewilligt werden)

<b>Bremen</b>	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Keine spezifische räumliche Beschränkung
<b>Hamburg</b>	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Keine spezifische räumliche Beschränkung
<b>Hessen</b>	Orte über 6.000 Einwohnenden sowie Orte über 2.000 bis 6.000 Einwohnenden, die nicht dem Anwendungsbereich der Dorferneuerung zugeordnet sind.	Keine spezifische räumliche Beschränkung. Nur bei Überzeichnung haben angespannte Wohnungsmärkte mit hoher Dringlichkeit Fördervorrang.
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Nur Kommunen mit zentralörtlicher Funktion (Ober-, Mittel- und Grundzentren); Rückbau auch unterhalb von Grundzentren möglich	Für sozialen Wohnungsneubau: Nur in Kommunen mit zentralörtlicher Funktion mit Leerstandsquote von unter 4 % und Tourismusschwerpunkt mit mehr als 2.000 Einwohnenden.
<b>Niedersachsen</b>	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Förderung des Mietwohnungsneubaus nur bei Nachweis des Bedarfs z. B. über Wohnraumversorgungskonzept (Regelung in Änderung).
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Ausschluss der Städtebauförderung in Gebieten der Dorferneuerung, ansonsten keine formalen Zugangsbeschränkungen	Räumliche Beschränkungen im Sinne einer räumlich differenzierten Förderung, die aber keine Region ausschließt, sondern räumlich differenzierte Förderintensitäten (Basis bilden Kostenniveaus) und Förderkontingente (Basis bilden Bedarfe) festlegt.
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Nur Kommunen mit zentralörtlicher Funktion	Mietwohnungsbauprogramm nur in Städten und Gemeinden mit nachvollziehbarem Wohnungsbedarf (Fördermietstufe 4 und höher).
<b>Saarland</b>	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Keine spezifische räumliche Beschränkung
<b>Sachsen</b>	Nur Kommunen mit mindestens 2.000 Einwohnenden	Mietwohnungsneubauförderung nur in angespannten Wohnungsmärkten (Leipzig, Dresden); Förderung des Wohneigentums für Familien bei Neubau und Ersterwerb nur im Innenbereich der jeweiligen Gemeinde.
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Nur Kommunen mit zentralörtlicher Funktion	Mietwohnungsneubau nur in Gemeinden mit einem nachhaltigen Bedarf an mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum und erkennbar zukünftiger Gefährdung der Versorgung von einkommensschwachen Haushalten mit Wohnraum.
<b>Schleswig-Holstein</b>	Formal keine Zugangsbeschränkungen	Nachweis des Bedarfs bei größeren Vorhaben ab 30 WE durch ein Wohnraumversorgungskonzept oder Stadtentwicklungskonzept. Maßnahmen sollen vorrangig der Innenentwicklung, der Fortentwicklung der zentralen Ortslagen oder der bedarfsgerechten Stärkung der Wohnfunktion des Standortes dienen.
<b>Thüringen</b>	Ausschluss der gleichzeitigen Förderung in einem ähnlich umfassenden Förderbereich (z. B. Dorferneuerung und -entwicklung)	In der Regel in Ortsteilen der zentralen Orte, in denen möglichst mehrere Einrichtungen der Daseinsvorsorge angesiedelt sind, die nach dem LEP Thüringen durch Grundzentren erfüllt werden (Neubaumaßnahmen insb. in den Städten Jena, Weimar und Erfurt)

Quelle: eigene Zusammenstellung

empirica

### 3. Strategische Ansätze auf Ebene der Länder

#### Austausch und Verbindungen beider Fördermittelgebenden

In der Organisationsstruktur der Landesministerien sind Städtebau- und Wohnraumförderung überwiegend im gleichen Ministerium und in der gleichen Abteilung faktisch als Nachbarreferate angesiedelt.<sup>6</sup>

Die Organisationsstruktur erleichtert die Abstimmung zwischen den Referaten, die es auch zu unterschiedlichen Themen anlassbezogen gibt. Es ist aber andersherum keine Gewähr für eine intensive Abstimmung beider Förderstränge mit dem Ziel, die Mittel der Städtebau- und Wohnraumförderung intensiv zu bündeln. Der Austausch findet entweder systematisch in Form regelmäßiger Abstimmungstermine/Referatsleitertreffen und in Form von Bündnisprozessen oder anlassbezogen statt. Typische Anlässe sind beispielsweise Aktualisierungen von Richtlinien, Austausch zu städtebaulichen Gesamtmaßnahmen oder auch die aktive Ansprache der anderen Abteilung, um Synergien einer Mittelbündelung auszuloten.

#### Ansätze zur Mittelbündelung in den Ländern

Kein Bundesland schließt die Bündelung von Mitteln der Städtebau- und der Wohnraumförderung aus. Aus Sicht der Länder liegen keine regulatorischen oder strategischen Gründe vor, die eine Bündelung beider Förderstränge erschweren. Genannt wurde nur die EU-Beihilferegulierung im Fall einer gemeinsamen Objektförderung, die den gebündelten Mitteleinsatz deutlich komplexer macht. Einen übergeordneten strategischen Ansatz zur Förderung der Mittelbündelung, beispielsweise in Form eines Strategiepapiers, gibt es in keinem Land. Was es gibt, sind einzelne Instrumente, die mehr oder weniger stark steuernd wirken. Die Ansätze in den Ländern können grob in drei Bereiche gegliedert werden:

- **Verknüpfung stadtentwicklungspolitischer Ziele mit der Wohnraumförderung**

Einzelne Länder verfolgen mit der Wohnraumförderung auch explizit stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen. Beispielsweise ist in Nordrhein-Westfalen das Ziel des Erhalts und der Stärkung der städtebaulichen Funktion von Wohnquartieren in den Richtlinien der Wohnraumförderung verankert.

Vergleichbare Ziele und Regelungen finden sich in Programmen der Wohnraumförderung weiterer Länder. Beispielsweise ist es auch Ziel des geförderten Mietwohnungsneubaus in Sachsen-Anhalt, die Innenstädte zu beleben und den Stadumbauprozess flankierend zu begleiten (insbesondere durch Lückenschlüsse). In Sachsen beschränkt sich die Förderung des Wohneigentums für Familien bei Neubau und Ersterwerb auf den Innenbereich der jeweiligen Gemeinde.

Die Verknüpfung stadtentwicklungspolitischer Ziele mit der Wohnraumförderung führt in der Praxis aber nicht zwangsläufig zu einer stärkeren Mittelbündelung von Städtebau- und Wohnraumförderung.

---

<sup>6</sup> Einzig in Rheinland-Pfalz ist die Städtebauförderung Teil des Ministeriums des Innern und für Sport, die Wohnraumförderung Teil des Ministeriums der Finanzen.

- **Einsatz von Bonus-Regelungen**

Darüber hinaus setzen einige Länder indirekte und direkte Bonus-Regelungen ein (vgl. Tabelle 3). Direkte Bonus-Regelungen setzen direkt Handlungsanreize bei den Kommunen, Mittel beider Förderstränge zu bündeln. Malus-Regelungen kommen nicht vor.

Die einzige direkt wirkende Bonus-Regelung hat das Land Baden-Württemberg mit dem Fördervorrang der Wohnraumförderung in festgelegten Sanierungsgebieten. Dieser Fördervorrang greift nur bei Mittelüberzeichnung, wie es in den Jahren 2023 und 2024 insbesondere bei der Mietwohnungsneubauförderung der Fall war. Andere Bundesländer bewerten den Fördervorrang als schwer umsetzbar, weil es gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße.

Weitere Regelungen anderer Bundesländer wirken indirekt und fördern eher eine stärkere Verknüpfung von Zielsetzungen der Wohnraumförderung mit stadtentwicklungspolitischen Zielen. In Berlin hat die Wohnraumförderung Fördervorrang in sozialen Erhaltungsgebieten. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen besteht die Möglichkeit der Freistellung von Belegungsbindungen in Gebietskulissen der Städtebauförderung zum Erhalt gemischter Bewohnerstrukturen. In Baden-Württemberg muss in den Fortsetzungsanträgen der Städtebauförderung ein Nachweis über den geschaffenen bzw. sanierten Wohnraum geführt werden.

- **Aktive Förderung der Mittelbündelung durch Ministerien und Bewilligungsbehörden**

Ferner können die Ministerien und Bewilligungsbehörden mehr oder weniger die Mittelbündelung fördern. Bei einer aktiven Strategie steuern Ministerien und insbesondere Bewilligungsbehörden eine mögliche Mittelbündelung, indem sie Kommunen und Wohnungsunternehmen dazu aktiv auffordern.

Das Ministerium berät die Kommunen entsprechend einer möglichen Bündelung beider Förderstränge beispielsweise im Rahmen eines Auftaktbesuches, bei der Antragstellung, in Strategiegesprächen oder auf Veranstaltungen der Länder mit den Kommunen zur Thematik. Dies erfordert insbesondere auch in den Bewilligungsbehörden entsprechende Kompetenzen in beiden Fördersträngen. Hilfreich ist, wenn wie in Bayern, beide Förderstränge in einer Bewilligungsbehörde (Regierungsbezirke) angesiedelt sind. Dies erleichtert die Entwicklung eines bedarfsorientierten und fallbezogenen Förderinstrumentariums. Erforderlich ist auch eine inhaltliche Auseinandersetzung der Bewilligungsbehörden mit der Qualität der ISEK, um Kommunen explizit auf Möglichkeiten einer Mittelbündelung hinzuweisen.

In Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bayern oder Bremen geht in einigen Fällen die Mittelbündelung aktiv von der Wohnraumförderung aus. Ausgangspunkt für den Handlungsansatz waren zunächst die Modernisierungs- oder Anpassungserfordernisse des Wohnungsbestands im Quartier. Bei eingehender Analyse des Quartiers zeigten sich parallel zu den Defiziten der Wohnungsbestände auch städtebauliche Missstände im Wohnumfeld. Diese haben eine Aufnahme des Gebietes als städtebauliche Gesamtmaßnahme in einem Programm der Städtebauförderung begründet. Städtebaufördermittel wurden komplementär zur Qualifizierung des Wohnungsbestands eingesetzt und die Wohnraumförderung somit mit städtebaulichen Zielsetzungen verknüpft.

In Bremen werden die potenziellen Handlungsräume der Wohnraum- und Städtebauförderung systematisch geprüft und in Abstimmung beider Förderstränge wird entschieden, in welchen Gebieten, welches Programm auch gemeinsam ziel- und problemorientiert eingesetzt werden kann.

**Tabelle 3: Übersicht Bonus-Regelungen in den Ländern**

Land	Bonus-Malus-Regelungen
<b>Baden-Württemberg</b>	Vorrang Wohnraumförderung in festgelegten Sanierungsgebieten
<b>Bayern</b>	Ortskernzuschuss durch die Wohnraumförderung für Vorhaben in städtebaulich voll integrierten Lagen
<b>Berlin</b>	Vorrang der Wohnraumförderung in festgelegten sozialen Erhaltungsgebieten (§ 172 BauGB), können Gebiete der Städtebauförderung sein
<b>Brandenburg</b>	Bei absehbarer Mittelüberzeichnung der Wohnraumförderung Priorität auf die Gebietskulissen der Wohnraumförderung "Vorranggebiet Wohnen"
<b>Bremen</b>	Nein
<b>Hamburg</b>	Nein
<b>Hessen</b>	Nein
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Nein
<b>Niedersachsen</b>	Möglichkeit der Freistellung von Belegungsbindungen in Gebietskulissen der Städtebauförderung zum Erhalt gemischter Bewohnerstrukturen (wird abgeschafft, da keine praktische Relevanz)
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Möglichkeit der Freistellung von Belegungsbindungen in Gemeindegebieten, die durch soziale Missstände benachteiligt sind oder einen besonderen Entwicklungsbedarf aufweisen (§ 171 e Absatz 2 des Baugesetzbuchs – BauGB) mit dem Ziel, sozial stabile Bewohnerstrukturen zu erhalten (§ 19 Abs. 4 WFNG NRW)
<b>Rheinland-Pfalz</b>	In den übrigen Gemeinden kann ein Wohnungsbedarf anerkannt werden, u. a. für Bauvorhaben mit besonderer städtebaulicher Bedeutung, z. B. in städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten oder in Fördergebieten zur Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen, oder für Vorhaben, die dazu dienen sollen, eine sozial stabile Bewohnerstruktur zu schaffen oder zu erhalten.
<b>Saarland</b>	Nein
<b>Sachsen</b>	Nein
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Nein
<b>Schleswig-Holstein</b>	Möglichkeit der Freistellung von Belegungsbindungen und der Erhöhung der Einkommensgrenzen in Gebietskulissen der Städtebauförderung (Erhöhung der Einkommensgrenzen nur in Kulissen des Sozialen Zusammenhalts und der Lebendige Zentren) zum Erhalt gemischter Bewohnerstrukturen
<b>Thüringen</b>	Nein

Quelle: eigene Zusammenstellung

empirica

## Exogene Einflussfaktoren auf die Möglichkeiten der Mittelbündelung

Der nachfolgende Absatz beschreibt die unterschiedlichen Ansätze der Mittelbündelung in den Bundesländern. Die Möglichkeit einer Mittelbündelung wird neben diesen strategischen Ansätzen auch von exogenen Einflussfaktoren bestimmt. Dazu zählen:

- **Eigentümerstruktur**

Gerade mit Blick auf die Wohnraumbestandsförderung eignen sich besonders Gebiete für die Mittelbündelung, in denen ein Großteil des Wohnungsbestands einem oder einigen wenigen Eigentümerinnen und Eigentümern gehört. Das sind vor allem die größeren Siedlungen des Nachkriegswohnungsbaus in den Mittel- und vor allem Großstädten.

- **Lage auf dem Wohnungsmarkt**

Die Kombination von Mitteln der Städtebauförderung mit der Mietwohnungsneubauförderung kommt in erster Linie in Städten und Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten zum Einsatz. In diesen Räumen konzentriert sich tendenziell auch die Neubauförderung, sofern die Länder entsprechende Räume festgelegt haben, oder es besteht bei Überzeichnung der Wohnraumförderung ein Vorrang für diese Räume.

Durch die unterschiedliche Indikatorik der Gebietsfestlegungen zwischen Städtebauförderung und Wohnraumförderung (städtebauliche Missstände versus angespannte Wohnungsmärkte) ergeben sich unterschiedliche Konstellationen räumlicher Schnittmengen beider Förderstränge.

- **Siedlungsstruktur**

In den ländlichen Gebieten sind die Ansatzpunkte einer Mittelbündelung nicht nur wegen der geringeren Bedarfe schwächer ausgeprägt, sondern auch, weil die Eigentümerstruktur sehr viel kleinteiliger ist. In Bundesländern mit einer überwiegend ländlichen Siedlungsstruktur ergeben sich also weniger Schnittmengen für einen kombinierten Mitteleinsatz als in Bundesländern mit verdichteten Siedlungsstrukturen.

Da diese exogenen Rahmenbedingungen in den Bundesländern unterschiedlich ausgeprägt sind, unterscheiden sich auch die Potenziale der Mittelbündelung zwischen den Bundesländern.

## 4. Kombination von Städtebau- und Wohnraumförderung in der Praxis

### 4.1 Wie werden Mittel gebündelt: Objekt- und Quartiersebene

In der Praxis zeigen sich auf Basis der Analyse der Fallstudien zwei typische Ansätze der Mittelbündelung:

- (1) Mittelbündelung auf Objektebene
- (2) Mittelbündelung auf Quartiersebene

Durch die Kombination mit Neubau- und Bestandsmaßnahmen können diese beiden Ansätze weiter differenziert und in drei Grundtypen aufgeteilt werden (vgl. Abbildung 1).

### Mittelbündelung auf Objektebene (Typ 1)

Bei der Mittelbündelung auf Objektebene werden die Mittel der Städtebau- und Wohnraumförderung kombiniert in einem Wohngebäude bzw. einem gemischt genutzten Gebäude eingesetzt, wobei meist die Wohnfunktion dominiert. Dies erfolgt sowohl im Rahmen der Bestandssanierung als auch im Neubau.

In Brandenburg erfolgt dies beispielsweise bei der Modernisierung von Bestandsgebäuden. Das Land Brandenburg hat den Ansatz der Spitzenfinanzierung in der Städtebauförderung mit dem Ziel eingeführt, die Wohnraumförderung stärker für die Bestandsgebäude in den Innenstädten nutzbar zu machen und damit Fördermittel beider Stränge in einem Objekt zu bündeln. Dafür werden zunächst vorrangig Mittel aus der Mietwohnungsbauförderung eingesetzt. Da die Mittel der Wohnraumförderung nicht ausreichen, um die unrentierlichen Kosten zu decken, kommen im Rahmen der Spitzenfinanzierung ergänzend Mittel der Städtebauförderung zum Einsatz. Diese Vorgehensweise ist ein Beispiel für das Subsidiaritätsprinzip in der Städtebauförderung. Städtebaufördermittel kommen erst nachrangig nach der Wohnraumförderung zum Einsatz, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

In anderen Ländern gibt es keinen vergleichbaren strategischen Ansatz einer gemeinsamen Objektförderung. Dennoch gibt es auch dort Beispiele von Mittelbündelungen in einem Objekt. Dabei handelt es sich entweder um eine gemischt genutzte Immobilie, bei der häufig eine soziale Infrastruktur- oder Gemeinbedarfsnutzung im Erdgeschoss über die Städtebauförderung und eine Wohnnutzung in den oberen Stockwerken über Wohnraumförderung gefördert wird. Oder es handelt sich um eine Wohnimmobilie, bei der trotz Einsatzes der Wohnraumförderung ein unrentierlicher Teil verbleibt, der mit der Städtebauförderung geschlossen wird.

### Mittelbündelung auf Quartiersebene (Typ 2 und Typ 3)

Der Fall einer Mittelbündelung von Städtebau- und Wohnraumförderung, der am häufigsten vorkommen dürfte, ist der kombinierte Einsatz innerhalb eines Quartiers mit klar abgegrenzten Förderobjekten. Die Wohnraumförderung wird für die Schaffung von Wohnraum oder die Verbesserung der Wohnqualität bzw. für die Anpassung des Bestandes an aktuelle Wohnbedürfnisse eingesetzt. Die Städtebauförderung wirkt komplementär im Quartier, beispielsweise durch die Herrichtung der Grundstücke, die Aufwertung des Wohnumfeldes und die Schaffung oder Anpassung sozialer Infrastrukturen. Hinter dieser Bündelung steckt in der Regel auf kommunaler Ebene immer ein strategischer Ansatz, der durch die in der Städtebauförderung erforderlichen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte für die Fördergebiete sichergestellt werden soll.

Hier kann noch einmal zwischen zwei Untertypen unterschieden werden:

- **Typ 2: Mittelbündelung auf Quartiersebene BESTAND**

Die Mittel der Städtebauförderung fließen in die Aufwertung der öffentlichen Räume und/oder sozialer Infrastrukturen und die Wohnraumförderung in die Modernisierung der Wohngebäude.

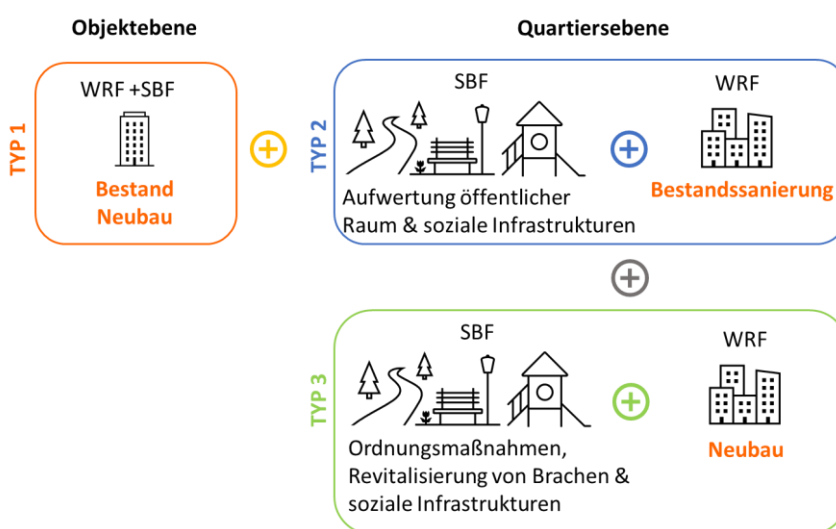
- **Typ 3: Mittelbündelung auf Quartiersebene NEUBAU**

Die Mittelbündelung erfolgt auch hier auf der Quartiersebene, allerdings fließen die Mittel der Wohnraumförderung in den Neubau von Wohnungen. Die Städtebauförderung wird daher vorrangig zur Herrichtung der Grundstücke/Revitalisierung von Brachflächen eingesetzt. Eine andere Möglichkeit besteht in der Nachverdichtung durch geförderten Wohnungsneubau innerhalb des Quartiers.

### Kombinationen von Typen

In der Praxis zeigen sich unterschiedliche Kombinationen der Typen. Beispielsweise fließen Mittel der Städtebauförderung in einem Fördergebiet in die Aufwertung des öffentlichen Raums und gleichzeitig in die Objektebene, gebündelt mit Mitteln der Wohnraumförderung. Ferner gibt es Beispiele, bei denen die Städtebauförderung im öffentlichen Raum eingesetzt wird und die Wohnraumförderung sowohl im Neubau als auch in der Bestandssanierung.

**Abbildung 1: Typen der Mittelbündelung**



Quelle: eigene Darstellung

empirica

## 4.2 Wo werden Mittel gebündelt: Typische Quartiere und Programmkombinationen

### Gebietscharakteristik

In der Praxis zeigen sich verschiedene Ausgangslagen in Bezug auf die Gebietscharakteristik, in denen eine Mittelbündelung umgesetzt wurde:

- Gebiete mit großen inhaltlichen Schnittmengen an städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Handlungsbedarfen.
- Gebiete mit wenigen Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern (sog. Angebotsoligopol), die einen großen Teil des Bestandes halten. Dies trifft überwiegend

auf die größeren Wohnsiedlungen aus den 1950er bis 1970er (in den neuen Bundesländern auch der 1980er Jahre) zu.

- Gebiete mit hohem Anteil an Brach- oder Konversionsflächen, die wieder genutzt werden sollen.
- Gebiete mit abgängigen Gebäuden, die mit Städtebauförderung zurückgebaut und Neubau unter Inanspruchnahme der Wohnraumförderung erfolgt.

### Ausgangslage auf dem Wohnungsmarkt bzw. im Quartier

Neben der Siedlungs- und Eigentümerstruktur unterscheiden sich die Gebietskulissen auch in Bezug auf die Wohnungsmarktlage.

In Quartieren in entspannten Wohnungsmarktlagen erfolgt die Bündelung von Städtebauförderung vorrangig mit Programmen der Wohnraummodernisierung und -anpassung, ggf. auch mit Programmen des Erwerbs oder der Verlängerung von Belegungsbindungen. Einige Bundesländer wiesen darauf hin, dass die Wohnungswirtschaft (vor allem in den ländlichen Räumen ohne angespannten Wohnungsmarkt) kaum Mittel der Bestandsförderung in Anspruch nimmt, weil es keinen zusätzlichen Bedarf nach gebundenen Mietwohnungen gibt.

In Quartieren in angespannten Wohnungsmarktregionen wird die Städtebauförderung zusätzlich häufig mit den Neubauprogrammen der Wohnraumförderung kombiniert. In der Mehrzahl der Bundesländer, insbesondere mit vielen angespannten regionalen Wohnungsmärkten, liegt die Prioritätensetzung in der Wohnraumförderung gemessen am Mitteleinsatz auf der Neubauförderung, häufig auch in größeren Neubauquartieren. Hier ergeben sich einerseits viele Schnittmengen einer Mittelbündelung, zum Beispiel bei der Entwicklung von neuen Quartieren auf Konversions- oder Brachflächen. Andererseits können sich auch Ausschlussgründe ergeben, zum Beispiel wenn es sich bei der Gebietsentwicklung um Neubaufächen handelt. In diesen neuen Quartieren liegen in der Regel keine städtebaulichen Missstände vor und damit auch kein Grund für die Aufnahme des Gebietes in ein Programm der Städtebauförderung. Weitere geeignete thematische Schnittmengen ergeben sich bei der Nachverdichtung mit gefördertem Wohnungsneubau in vorhandenen Gebietskulissen der Städtebauförderung.

### Programme der Städtebau- und Wohnraumförderung

In den drei Programmen der Städtebauförderung kommen je nach Ausgangslage unterschiedliche Programme der Wohnraumförderung zum Einsatz (vgl. Tabelle 4).

- Im **Programm Lebendige Zentren** stand das Thema Wohnen noch nicht im Fokus des Handelns. Das Thema gewinnt aber im Zusammenhang mit dem Ziel gemischt genutzter Zentren und Ortskerne sowie steigendem Gewerbeflächenleerstand an Bedeutung. Allerdings ist die Eigentümerstruktur in diesen Gebieten in der Regel sehr kleinteilig. Dies erschwert, unabhängig vom Programm, die Inanspruchnahme der Wohnraumförderung in größerem Umfang.
- Im **Programm Wachstum und nachhaltige Erneuerung** war und ist das Thema Konversion und Brachen in einigen alten Ländern bedeutend. Hier eignet sich ein kombinierter Mitteleinsatz, insbesondere mit dem geförderten Mietwohnungsneubau. In den neuen Ländern handelt es sich dagegen häufig um Fördergebiete,

in denen der Programmbereich Rückbau prägend war. In diesen Gebieten geht es in erster Linie um einen kombinierten Einsatz der Städtebauförderung mit der Modernisierungs- und Anpassungsförderung (energetische Sanierung, altersgerechter Umbau und Barrierefreiheit) oder um einen geförderten Neubau zur Deckung der qualitativen Zusatznachfrage (z. B. für altersgerechtes Wohnen). Allerdings wird die Erreichung dieses Ziels durch die Vorgabe des Bundes, die eine Nachnutzung der Rückbauflächen als Wohnbauflächen zehn Jahre lang ausschließt, erschwert. Die Zielsetzung im Programm Wachstum und nachhaltige Erneuerung entspricht nach Aussagen einiger Länder am ehesten den Zielen der Wohnraumförderung.

- Im **Programm Sozialer Zusammenhalt** geht es überwiegend um den kombinierten Mitteleinsatz mit Modernisierungs- und Anpassungsprogrammen der Wohnraumförderung, um die Wohnqualitäten zu verbessern und sozial gemischte Bewohnerstrukturen zu sichern oder zu fördern. In diesem Zusammenhang ist im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Neubauförderung mit Mietpreis- und Belegungsbindung ebenfalls diesem Ziel dienen kann oder kontraproduktiv wirkt. Hierzu gibt es keine Vorgaben der Länder. Entscheidungen für einen Neubau mit Mietpreis- und Belegungsbindung in der Gebietskulisse der Städtebauförderung oder außerhalb werden individuell von den Kommunen je Quartier in Abhängigkeit von Sozialstruktur und Gebäudebestand getroffen. Eine weitere Möglichkeit bietet die Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen auf Ersatzwohnungen, beispielsweise außerhalb der betreffenden Gebietskulisse, sofern dies die landesrechtlichen Regelungen zulassen („mittelbare Belegung“). Diese Regelung dient auch der Schaffung oder Erhaltung stabiler Bewohnerstrukturen.

Die Eigentumsförderung wird mehrheitlich nicht als gut kombinierbar mit der Städtebauförderung benannt. Sie fließt überwiegend nicht in die klassischen Fördergebiete der Städtebauförderung.

**Tabelle 4: Eignung der Mittelbündelung nach Programmen der Städtebau- und Wohnraumförderung**

		Programme der Wohnraumförderung			
		Mietwohnraumförderung (für unterschiedliche Zielgruppen)			Eigentumsförderung
Programme der Städtebauförderung		Neubau	Modernisierung/ Anpassung	Erwerb/Verlängerung von Belegungsrechten	
Lebendige Zentren		Thema Wohnen häufig noch nicht im Fokus			weniger geeignet
Wachstum und nachhaltige Erneuerung		Generell gute Eignung, wenn Wohnen Handlungsfeld			
Sozialer Zusammenhalt		Eignung abhängig vom Ziel der Schaffung stabiler/ durchmischter Bewohnerstrukturen			

Quelle: eigene Zusammenstellung

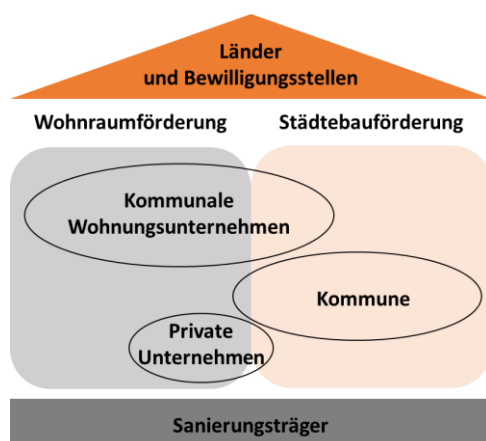
**empirica**

### 4.3 Wer initiiert den Prozess: Akteure und Ziele

#### Beteiligte Akteure

Wie in Kapitel 2 beschrieben, sind in der Städtebauförderung die Antragstellenden antragsberechtigte Städte und Gemeinden, in der Wohnraumförderung Investorinnen und Investoren. Die Länder übernehmen die Rolle als Genehmigungsbehörden (unterstützt von nachgeordneten Bewilligungsstellen, je nach Bundesland anders organisiert).

**Abbildung 2: Beteiligte Akteure**



Quelle: eigene Darstellung

**empirica**

Die Programme der Wohnraumförderung bildeten lange Zeit keinen Anreiz für private Investoren, da bei den Kreditmarktkonditionen der letzten Jahre frei finanzierte Investitionen in den Wohnungsneubau ohne die mit Förderung verbundenen Bindungen wirtschaftlich waren. Private Investoren sind deshalb in der Vergangenheit nur als Antragstellende in der Wohnraumförderung aufgetreten, wenn kommunale Baulandmodelle dies in Form von Quotenregelungen für den sozialen Wohnraum erforderten. Nach Auskunft der Länder hat sich dies mit geänderten Kreditmarktkonditionen (Zinssteigerungen) sowie der attraktiven Konditionen der Wohnraumförderung in vielen Bundesländern gewandelt. Wohnungsneubau ist in vielen regionalen Wohnungsmärkten nur noch unter Inanspruchnahme der Wohnraumförderung wirtschaftlich. Darüber hinaus vergeben die Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten üblicherweise Bauland nur noch mit der Auflage, einen bestimmten Anteil an Sozialwohnungen zu schaffen.

In den Fallstudien zeigt sich die dominierende Rolle der kommunalen Wohnungswirtschaft bei der Bündelung von Mitteln beider Förderstränge. Die Aktivierung der Bestandhalterinnen und -halter bzw. Investorinnen und Investoren war in diesen Fällen vergleichsweise einfach, weil primärer Geschäftszweck der Unternehmen die Wohnraumversorgung bestimmter Zielgruppen war und die Kommunen als Eigentümerinnen bzw. Gesellschafterinnen Einfluss auf die Unternehmenspolitik nehmen konnten. Die Fallstudien zeigen auch, dass die Initiative zur Mittelbündelung keineswegs nur von den Kommunen ausging. Auch die Wohnungswirtschaft selbst hat ein Eigeninteresse an einem attraktiven Wohnumfeld und hat dies auch bei entsprechender Angebotssituation mit einem hohen Marktanteil an Wohnungsbestand innerhalb des Quartiers gegenüber Kommunen eingefordert.

## Initiierung der Mittelbündelung

In der Praxis wird die Mittelbündelung von unterschiedlichen Akteuren initiiert:

- **Initiativen durch das Land**

Wie in Kapitel 3 beschrieben, gibt es Länder, die eine Mittelbündelung aktiv steuern. In einer Fallstudie hat das Land im Rahmen der Bewilligung der Städtebaufördermittel den Vorschlag gemacht, einen Teil der Altbestände in der Quartiersmitte, die in einem baulich schlechten Zustand waren, abzureißen und den Neubau mit Wohnraumförderung zu finanzieren. Befördert durch eine langjährige, vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen wurde die Idee umgesetzt. In Brandenburg führt die Pflicht zum prioritären Einsatz der Wohnraumförderung häufig zur Mittelbündelung auf Objektebene („Spitzenfinanzierung“).

- **Initiativen durch die Kommune**

Mehrheitlich kam die Initiative in den Fallstudien zur Mittelbündelung von den Kommunen. Ausgangsbasis bildet hier in der Regel das Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK), in dem sowohl städtebauliche Missstände als auch Bedarfe im Bereich Wohnen identifiziert werden. Auf dieser Basis gehen die Kommunen aktiv auf die betroffenen Wohnungsunternehmen zu. Hierzu werden auch Bündnisse und Netzwerke genutzt. Mit Quotenregelungen für geförderten Neubau – auch in Gebietskulissen der Städtebauförderung - verpflichten Kommunen Investorinnen und Investoren zur Inanspruchnahme von Wohnraumfördermitteln.

- **Initiativen durch Dritte** (Wohnungsunternehmen, Sanierungsträger, private Investorinnen und Investoren)

Die Initiativen zur Mittelbündelung gehen aber auch von Wohnungsunternehmen, Sanierungsträgern und privaten Investorinnen und Investoren aus. In zwei Fallstudien sprachen die Wohnungsunternehmen aktiv die Kommunen an, Gebietskulissen zur Städtebauförderung dort auszuweisen, wo sie parallel mit Mitteln der Wohnraumförderung in ihre Bestände investieren wollten. Hier wurden gezielt Synergien durch eine ganzheitliche Aufwertung der Quartiere genutzt. Investitionen durch die Städtebauförderung in öffentliche Räume führten auch zu Verschiebungen in der Portfoliostrategie der Wohnungsunternehmen.

## Ziele, die mit der Mittelbündelung verfolgt werden

Die Zielstellung der Mittelbündelung basiert im Wesentlichen auf den Zielen der ISEKs, die zum einen die Beseitigung städtebaulicher Missstände und zum anderen die Verbesserung der Wohnraumsituation für alle Zielgruppen in den Fördergebieten verfolgen. In anderen Fällen zielt die Mittelbündelung darauf, einen qualitätsvollen und vielfältigen Stadtteil neu zu entwickeln, beispielsweise Neubau auf einer Konversionsfläche, und gleichzeitig für soziale Durchmischung der Bewohnerstruktur zu sorgen. Ein weiteres Ziel stellt die Wirtschaftlichkeit von Modernisierungsmaßnahmen dar, die in einigen Fällen erst durch die Kombination verschiedener Mittel erreicht wird. So fördert die Mittelbündelung auch eine wirtschaftliche Errichtung von Gemeinbedarfsflächen.

## 5. Fördernde und hemmende Faktoren für eine Mittelbündelung

Im Ergebnis der Länderinterviews und Fallstudienanalysen ergeben sich fördernde und hemmende Faktoren für eine Mittelbündelung (vgl. auch Tabelle 5).



### Aktive Steuerung durch die Länder

Einzelne Länder fördern die Mittelbündelung durch eine aktive Ansprache und Beratung der Kommunen und Investorinnen und Investoren sowie durch Bonus-Regelungen wie zum Beispiel den Fördervorrang der Wohnraumförderung in festgelegten Sanierungsgebieten. Dies fördert auch die Information und Transparenz zu den Förderprogrammen und Regularien und kann somit Hemmnisse abbauen.



### Unabgestimmte rechtliche Vorgaben

Der Einsatzbereich der Wohnraumförderung endet grundsätzlich an der Hauseingangstür. Die Städtebauförderung fördert je nach Bundesland keine privaten Freiflächen. Somit bleiben diese wichtigen privaten Übergänge von Freiraum zu Wohngebäuden oft unberücksichtigt, obwohl sie wichtig für eine ganzheitliche Quartiersentwicklung sind.



### Kommunale Anreize/Vorgaben

Neben Bonus-Regelungen durch die Länder fördern kommunale Quotenregelungen für geförderten Wohnraum bei Neubau ebenfalls Mittelbündelungen.



### Unattraktive Konditionen

In der Vergangenheit scheiterte eine Mittelbündelung teilweise am Image der sozialen Wohnraumförderung, da diese lange Zeit entweder als „überzeichnet“ oder „unattraktiv“ galt. Hier wurde seit 2022 in einer Hochzinsphase mit einer massiven und dauerhaften Unterstützung der Länder durch Bundesfinanzhilfen eine Trendwende eingeleitet.



### Komplexität in Antrags- und Abrechnungsverfahren

Je mehr Förderstränge mit unterschiedlichen Zuwendungsempfängenden genutzt werden, desto mehr Anforderungen und Voraussetzungen müssen erfüllt sein und desto komplexer ist das Antrags- und Abrechnungsverfahren. Vor allem müssen beihilferechtliche Regelungen beachtet und eine Doppelförderung ausgeschlossen werden. Umso wichtiger ist es bei der gemeinsamen Objektförderung, Nutzungen und/oder Bauabschnitte eindeutig voneinander zu trennen. In der Praxis hemmt dies vor allem private Investorinnen und Investoren und kleinere, unerfahrene Kommunen.



### Strategische Ableitung bereits im ISEK

Eine zentrale Rolle zur Förderung der Mittelbündelung bilden die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die eine Voraussetzung der Städtebauförderung sind. Die ISEKs dienen der Mittelbündelung, indem sie einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz sicherstellen sowie Synergieeffekte und finanzielle und personelle Ressourcen bün-

deln sollen.<sup>7</sup> Das ISEK analysiert städtebauliche Missstände und Funktionsdefizite, legt darauf bezogen Handlungsbedarfe fest, definiert die Gebietsziele und erarbeitet Instrumente, wie die Ziele erreicht werden sollen. In diesem Zusammenhang sind die ISEK vom Grundsatz her aufgefordert, thematische und räumliche Schnittmengen herauszuarbeiten. Sofern Schnittmengen vorliegen, sind die Stadtentwicklungsämter der Kommunen bzw. die Wohnungswirtschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip angehalten, entsprechende Mittel der Wohnraumförderung zu akquirieren und mit Mitteln der Städtebauförderung zu bündeln. Die Kommunen können in der Regel selbst am besten beurteilen, ob gemessen an den Gebietszielen eine Kombination der Förderstränge sinnvoll ist oder nicht. Dies gilt beispielsweise bei der Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von Mietpreis- und Belegungsbindungen beim Einsatz von Mitteln der Wohnraumförderung in Gebieten des Sozialen Zusammenhalts mit Blick auf ein mögliches Ziel, stabile Bewohnerstrukturen zu schaffen.



### **Strategische Einbindung der Wohnungswirtschaft**

Besonders förderlich für eine Mittelbündelung ist die strategische Einbindung der Wohnungswirtschaft als Partner in der Stadtentwicklung bei der Erarbeitung und Umsetzung der ISEKs. Auf Basis vertrauensvoller Zusammenarbeit ergeben sich gemeinsame Projektansätze.



### **Unterschiedliche Mitwirkungsbereitschaft**

Ein zentrales Hemmnis der Mittelbündelung liegt jedoch in den unterschiedlichen Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern. Selbst wenn die Kommunen im Rahmen der ISEK-Erstellung städtebauliche Handlungsbedarfe erkennen, die durch den Einsatz von Wohnraumfördermitteln beseitigt werden können, ist sie im Unterschied zur Städtebauförderung nicht selbst „Herr der Lage“. Sie ist auf eine Mitwirkungs- und Kooperationsbereitschaft der potenziellen Zuwendungsempfangenden der Wohnraumförderung (Neubauinvestorinnen und -investoren bzw. Wohnungsbestandshaltende) angewiesen.



### **Kenntnisse über die Förderlandschaft**

Im Rahmen der ISEK-Erstellung und -Umsetzung kommt der kommunalen Verwaltung und Politik, den beauftragten Planerinnen und Planern, gegebenenfalls den Quartiersmanagements und/oder Sanierungsträgern eine zentrale Rolle zu. Sie müssen Kenntnisse von der Förderlandschaft haben, sinnvolle Mittelbündelungen im Rahmen der Konzepterstellung erkennen und im Nachgang während der Umsetzung des ISEK die Wohnungswirtschaft (zumindest teilweise) für den Einsatz von Wohnraumfördermitteln aktivieren und ein komplementäres Vorgehen von Städtebau- und Wohnraumförderung zur Erzielung der erhofften Synergieeffekte sicherstellen.

---

<sup>7</sup> Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (Hrsg.) (2023): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung - Eine Arbeitshilfe für Kommunen, S. 9 f.



### **Große und professionelle Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer erleichtern die Mittelbündelung**

Je weniger, je größer und professioneller die Eigentümerinnen und Eigentümer, desto wahrscheinlicher ist auch ein komplementäres Zusammenwirken von Kommunen in der Städtebauförderung und Investorinnen und Investoren in der Wohnraumförderung.

Gerade mit Blick auf die Wohnraumbestandsförderung eignen sich besonders Gebiete für die Mittelbündelung, in denen ein Großteil des Wohnungsbestandes einem oder einigen wenigen Eigentümerinnen und Eigentümern gehört. Das sind vor allem die größeren Siedlungen des Nachkriegswohnungsbaus in den Mittel- und vor allem Großstädten.



### **Wohnungsmarktsanspannung und verdichtete Siedlungsstruktur**

Durch die unterschiedliche Indikatorik der Gebietsfestlegungen zwischen Städtebauförderung und Wohnraumförderung (städtebauliche Missstände versus angespannte Wohnungsmärkte) ergeben sich unterschiedliche Konstellationen räumlicher Schnittmengen beider Förderstränge.

Die Kombination von Mitteln der Städtebauförderung mit der Mietwohnungsneubauförderung kommt in erster Linie in Städten und Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten zum Einsatz. In diesen Räumen befinden sich tendenziell auch die Gebietskulissen der Neubauförderung, sofern die Länder welche festgelegt haben, oder es besteht bei Überzeichnung der Wohnraumförderung ein Vorrang für diese Räume.

In den ländlichen Gebieten sind die Ansatzpunkte einer Mittelbündelung nicht nur wegen der geringeren Bedarfe schwächer ausgeprägt, sondern auch, weil die Eigentümerstruktur sehr viel kleinteiliger ist. In Bundesländern mit einer überwiegend ländlichen Siedlungsstruktur ergeben sich also weniger Schnittmengen für einen kombinierten Mitteleinsatz als in Bundesländern mit verdichteter Siedlungsstruktur.



### **Verfügbarkeit von Fördermitteln**

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung ist der Zuwendungsempfänger verpflichtet, Wohnraumförderung vorrangig in Anspruch zu nehmen und damit Mittel zu bündeln, wenn es die Regularien zulassen (siehe Kapitel 2). Entsprechend bestimmen auch die Passfähigkeit und das Mittelvolumen der Wohnraumförderung als komplementäres Finanzierungsinstrument zur Städtebauförderung die Erfolgsaussichten eines kombinierten Mitteleinsatzes. Gleiches gilt für andere Fachförderungen, wie für den Bau von Kita- und Schulplätzen. Die Städtebauförderung kommt erst zum Zuge, wenn Mittel der Fachförderung nicht zur Verfügung stehen, beispielsweise weil die Fachförderprogramme überzeichnet sind. In diesem Zusammenhang haben sich nach Aussage der Länder die Voraussetzungen der Mittelbündelung verbessert, weil die Wohnraumförderung in den vergangenen Jahren von Bund und Ländern deutlich aufgestockt sowie die Konditionen der Wohnraumförderung verbessert wurden.

**Tabelle 5: Übersicht fördernde und hemmende Faktoren**

Fördernde Faktoren	Hemmende Faktoren
<p><b>Aktive Steuerung durch die Länder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategischer Austausch zu Zielen und Synergien mit Antragstellenden</li> <li>• Aktive Information und Beratung von Antragstellenden: sowohl auf Seite der Städtebauförderung als auch der Wohnraumförderung</li> <li>• Festlegung von Bonus-Regelungen</li> </ul> <p><b>Kommunale Anreize/Vorgaben</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quotenregelungen für geförderten Wohnraum bei Neubau, um Mittelbündelung quasi einzufordern</li> </ul> <p><b>Strategische Ableitung bereits im ISEK</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISEK als zentraler Ansatzpunkt für die strategische Kombination von Städtebau- und Wohnraumförderung</li> <li>• Definition von Zielen und Ableitung von entsprechenden Handlungsbedarfen sowohl von wohnungsbezogenen als auch von Handlungsbedarfen im Wohnumfeld/öffentlichen Raum</li> </ul> <p><b>Strategische Einbindung der Wohnungswirtschaft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelmäßige vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen; diese erfolgt häufig vorrangig mit den kommunalen Wohnungsgesellschaften</li> <li>• Kommunale Wohnungsgesellschaften als Partner in der Stadtentwicklung</li> <li>• Große und professionelle Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer erleichtern die Mittelbündelung</li> </ul> <p><b>Kenntnisse über die Förderlandschaft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltung und Politik, Planerinnen und Planer, Quartiersmanagements und Sanierungsträger müssen Ansätze zur Mittelbündelung erkennen und aktiv vorantreiben</li> </ul>	<p><b>Unabgestimmte rechtliche Vorgaben</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• WRF endet an der Hauseingangstür, SBF fördert je nach Bundesland keine privaten Freiflächen, diese Übergänge von Freiraum zu Wohngebäuden sind aber wichtig für eine Quartiersentwicklung</li> </ul> <p><b>Unattraktive Konditionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konditionen der Wohnraumförderung nicht attraktiv genug (ändern sich im Zeitverlauf je nach Rahmenbedingungen)</li> </ul> <p><b>Komplexität in Antrags- und Abrechnungsverfahren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Aufwand, komplex für unerfahrene Akteure (insb. private Investoren oder kleine Kommunen)</li> </ul> <p><b>Unterschiedliche Mitwirkungsbereitschaft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen abhängig von Mitwirkungsbereitschaft der Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer</li> </ul>

**Große und professionelle Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer erleichtern die Mittelbündelung**

- Je weniger, je größer und professioneller die Eigentümerinnen und Eigentümer, desto wahrscheinlicher ist auch ein komplementäres Zusammenwirken von Kommune in der Städtebauförderung und Investorinnen und Investoren in der Wohnraumförderung.

**Wohnungsmarktsanspannung und verdichtete Siedlungsstruktur**

- Gebietskulissen der Neubauförderung in angespannten Wohnungsmärkten und weniger in ländlichen Räumen

**Verfügbarkeit von Fördermitteln**

- Aufstockung der Wohnraumfördermittel verbessert die Voraussetzungen einer Mittelbündelung

Quelle: eigene Darstellung

empirica

## 6. Fazit und Mehrwerte einer Mittelbündelung

Im Ergebnis der Studie bestätigte sich, dass es bislang noch keinen systematischen Überblick über die Mittelbündelung von Städtebauförderung und Wohnraumförderung in der Praxis gibt. Kein Land verfügt über einen systematischen Überblick über einen gebündelten Einsatz der beiden Förderstränge. Dies würde eine kleinräumige Auswertung der Förderstatistik der Wohnraumförderung unterhalb der kommunalen Ebene, d. h. auf Quartiersebene, bedeuten. Da die Wohnraumförderung zumeist nicht kleinräumig gebietsbezogen ist (maximal auf Ebene der Städte), besteht nur ein Bedarf und Interesse an einer Auswertung der Wohnraumförderstatistik, differenziert nach Programmen und nach Städten und Gemeinden (bzw. Bezirken in den Stadtstaaten), nicht aber kleinräumig differenziert. Erforderlich dafür wäre eine Verschneidung der georeferenzierten Förderdaten beider Stränge und eine Auswertung mittels GIS.

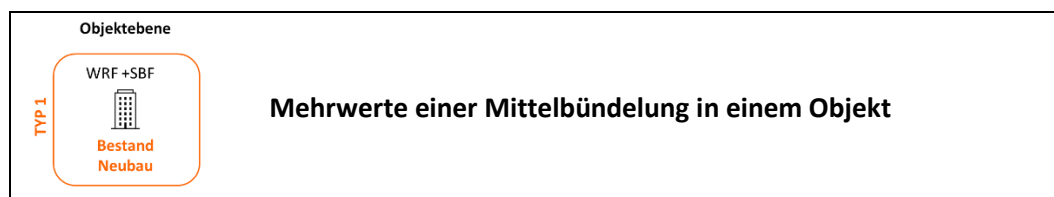
Die nachfolgend abgeleiteten Mehrwerte einer Mittelbündelung basieren daher auf ausgewählten Praxisbeispielen, die die Länder benannt haben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Ziele der Städtebau- und Wohnraumförderung nicht deckungsgleich sind (vgl. Kapitel 2). Die Wohnraumförderung zielt ausschließlich auf die Wohnraumversorgung bestimmter Zielgruppen und nimmt nicht die städtebaulichen Missstände in den Blick. Vor diesem Hintergrund muss zwischen isolierten und gemeinsamen Wirkungen beziehungsweise Mehrwerten, die durch den Mitteleinsatz erzielt werden, unterschieden werden.

Zu den isolierten Wirkungen der Wohnraumförderung zählt vor allem die Verbesserung der Wohnraumsituation im Vergleich zum Status-Quo durch mehr oder weiterhin bezahlbaren und qualitativ hochwertigeren Wohnraum. Diese Wirkung erzielt die Wohnraumförderung aber auch ohne den kombinierten Einsatz mit Mitteln der Städtebauförderung.

Im Folgenden liegt der Fokus daher auf den gemeinsamen Wirkungen, also den Mehrwerten, die durch einen kombinierten Einsatz von Städtebau- und Wohnraumförderung erzielt werden.

### Mehrwerte einer Mittelbündelung

Die erzielten Mehrwerte unterscheiden sich je nach Typus (vgl. Kapitel 4.1): Mittelbündelung in einem Objekt und Mittelbündelung im Quartier.



#### a) Schließung von Wirtschaftlichkeitslücken

Die Mittelbündelung in einem Objekt erfolgt vorrangig, um Wirtschaftlichkeitslücken zu schließen (insb. „Spitzenfinanzierung“ in Brandenburg).

#### b) Leerstandaktivierung

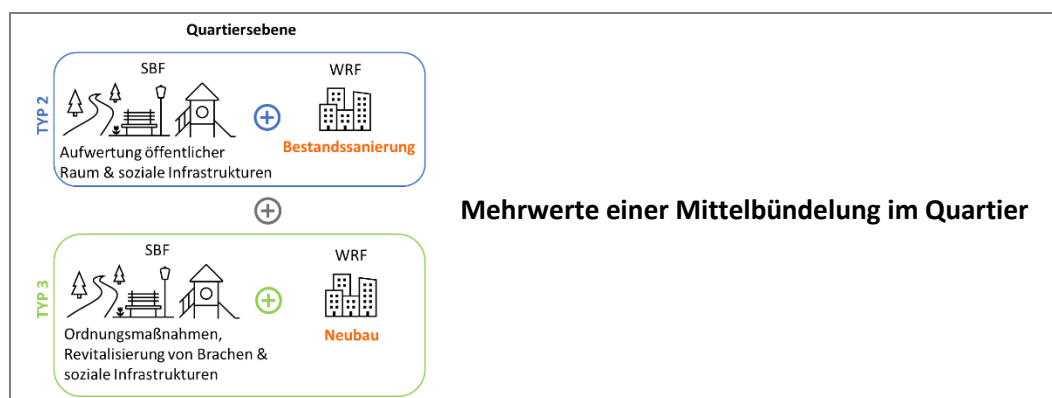
Durch die Schließung von Wirtschaftlichkeitslücken können Leerstände aktiviert sowie stadt- und ortsbildprägende Gebäude einer neuen Nutzung zugeführt werden.

#### c) Erreichung städtebaulicher Zielsetzungen

Durch den Erhalt stadt- und ortsbildprägender Gebäude können auch städtebauliche Zielsetzungen erreicht werden, indem der historische Charakter des Quartiers erhalten werden kann.

Durch die Mittelbündelung in einem Objekt entstehen neben bedarfsgerechtem Wohnraum häufig auch Begegnungsräume oder Räume für soziale Infrastrukturen, die über die Städtebauförderung gefördert werden. Dies kann das nachbarschaftliche Miteinander und den sozialen Zusammenhalt im Quartier fördern.

Die Kombination der Mittel in einem Objekt kann auch zu höheren Qualitäten führen, die sich positiv auf das gesamte Quartier auswirken. Während die Wohnraumförderung nur bis zur Haustüre fördert, wurden die Mittel der Städtebauförderung in Hannover-Stöcken vor allem in die Eingangsbereiche, private Zugewungen und Grünflächen investiert, so dass ein ganzheitliches Freiraumkonzept im Quartier umgesetzt werden konnte.



### a) Ganzheitliche, integrierte Quartiersentwicklung

Die zentrale Wirkung des kombinierten Mitteleinsatzes besteht in der ganzheitlichen Quartiersaufwertung bzw. -entwicklung, wie es in den ISEK angedacht ist, sofern sich die Fördergebietsziele mit Mitteln beider Förderstränge erreichen lassen. Neben der Modernisierung von Wohnungsbeständen und dem Neubau von nachfragerechtem Wohnraum werden öffentliche Räume und soziale Infrastrukturen aufgewertet.

Die Bündelung beider Förderstränge erhöht bei begrenzten Mitteln die Spielräume der Städtebauförderung. Statt in die Aufwertung der Wohnungsbausubstanz können durch Mittel der Städtebauförderung weitere städtebauliche Missstände im Quartier beseitigt werden, die ansonsten wegen begrenztem Fördervolumen nicht hätten in Angriff genommen werden können.

### b) Leerstandaktivierung

Eine ganzheitliche, integrierte Quartiersentwicklung verbessert die Qualitäten sowohl in den Wohnungsbeständen als auch im Wohnumfeld, was in der Folge auch zur Aktivierung von Leerständen beitragen kann.

### c) Strategischer Einsatz von Wohnraumförderung zur Förderung und Erhalt sozialer Durchmischung in Gebietskulissen der Städtebauförderung

In der Mehrzahl der durchgeführten Fallstudien ging es aus Sicht der Wohnraum- und Städtebauförderung in erster Linie darum, den Wohnungsbestand aufzuwerten, ohne die vorhandene Bewohnerstruktur mit durchschnittlich eher geringen Einkommen zu überfordern. Die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung sollte in den Bestandsquartieren erhalten werden. Dieses Ziel wurde auch erreicht.

Die Wohnraumförderung kann auch durch strategische Nutzung der Belegungs- und Preisbindung die soziale Durchmischung verändern. Beispielsweise wurde in Neubauquartieren in Würzburg und Berlin mit der Belegungs- und Preisbindung eine soziale Durchmischung mit einem Anteil von Haushalten mit geringerem Einkommen erreicht. Auch in diesen Fällen kann von einer Zielerreichung ausgegangen werden, welche ohne Einsatz von Mitteln der Wohnraumförderung nicht gelungen wäre.

Auf der anderen Seite kann der Neubau geförderter Wohnungen mit Belegungs-/Preisbindung in Quartieren mit einem hohen Anteil an einkommensschwachen Haushalten die bestehenden sozialen Strukturen nicht aufbrechen.