

Förderung von Gründerzeithäusern

Bei einem Drittel der Fördermaßnahmen lag der Förderbetrag unter 5 T€. Es muss bezweifelt werden, dass damit der Förderzweck, die Beseitigung städtebaulicher Missstände, erreicht werden kann. Die Förderpraxis sollte überprüft werden.

Die geprüften städtebaulichen Verträge zur Weiterleitung der Fördermittel an Dritte waren durchweg mangelhaft. Fördermittel konnten dadurch auch zu Veräußerungsgewinnen führen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte im Rahmen der Städtebauförderung die spezielle Förderung von Gründerzeithäusern anhand der bei der SAB gespeicherten Daten und untersuchte vertieft 12 Fördermaßnahmen. Die Prüfung konzentrierte sich auf die Begründetheit der Förderung dem Grunde und der Höhe nach und bei den Einzelmaßnahmen vor allem auf die zugrunde liegenden städtebaulichen Verträge. Eine baufachliche Prüfung führte der SRH nicht durch.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Die geprüften Einzelfälle ließen Defizite bei der Feststellung der zu beseitigenden städtebaulichen Missstände erkennen. Bei rund einem Drittel der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen betrug der Zuwendungsbetrag weniger als 5 T€ bei durchschnittlichen förderfähigen Kosten von rd. 10 T€. In zahlreichen Fällen wurden nur einzelne Bauteile (z. B. Fenster, Haustür) oder Gebäudeteile (z. B. Fenster 1. Obergeschoss) gefördert.
- 3 Da nur die Beseitigung von städtebaulich relevanten Missständen und Mängeln gefördert werden kann, scheiden kleinteilige Fördermaßnahmen von geringem Aufwand grundsätzlich aus. Der SRH begrüßt, dass das SMI seit dem Programmjahr 2011 eine Begründung zu den vorgesehenen Einzelmaßnahmen mit Blick auf die Fördergebietsziele verlangt. Förderungen ohne städtebauliche Relevanz
- 4 Das SMI sollte die Förderpraxis einer kritischen Prüfung unterziehen. Die Daten der SAB, wie auch die geprüften Einzelfälle zeigen, dass das Ziel der Gebietsförderung – Beseitigung städtebaulicher Missstände und Mängel – stärker berücksichtigt werden muss.
- 5 **2.2** Sicherungsmaßnahmen wurden durchschnittlich mit rd. 80 T€ gefördert. Die förderfähigen Kosten lagen zwischen 5 und 300 T€. Bei den 3 vom SRH geprüften Sicherungsmaßnahmen zeigte sich, dass die Eigentümer ihre denkmalgeschützten Objekte jahrelang hatten verfallen lassen. Die Kommune nutzte weder ihre gesetzlichen Befugnisse¹ noch förderrechtliche Möglichkeiten, um dem Verfall frühzeitig entgegenzuwirken. Dies zog später erheblich kostenintensivere Baumaßnahmen zur Sicherung nach sich. Überhöhter Fördermitteleinsatz infolge jahrelangen Verfalls
- 6 Fast drei Viertel der Maßnahmen wurden aus dem Programm Stadumbau Ost, Teil Aufwertung ohne kommunalen Eigenanteil gefördert. Dies setzt Fehlanreize, da die Kommune den Verfall von Gebäuden in Kauf nehmen kann, ohne sich an einer kostenintensiveren Sicherung beteiligen zu müssen. Fehlanreize bei Förderungen ohne Eigenanteil

¹ Zum Beispiel denkmalschutzrechtliche Anordnungen zum Erhalt von Baudenkmalern (§ 11 Sächsisches Denkmalschutzgesetz).

- 7 Eine Förderung ohne kommunale Beteiligung sollte grundsätzlich nicht erfolgen. Das SMI muss sicherstellen, dass eine im Sanierungsgebiet geduldete Vernachlässigung des Bauunterhalts nicht durch Fördermittel kompensiert wird.
- 8 **2.3** Allen geprüften Einzelmaßnahmen lagen städtebauliche Verträge zugrunde. Die Ausgestaltung der Verträge war sehr unterschiedlich und die Verträge wiesen zahlreiche Mängel auf.
- Fehlende Verpflichtungen zur vollständigen Sanierung
- 9 In 8 der geprüften Fälle wurde eine teilweise Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden gefördert. Die Forderung des SMI, dass die vollständige Instandsetzung, Modernisierung oder Erneuerung gesichert sein und dem Förderzweck einer Beseitigung städtebaulicher Missstände entsprechen muss, wurde in den städtebaulichen Verträgen nicht umgesetzt. Zum Teil bestand keine Verpflichtung zur vollständigen Sanierung.
- 10 In einem Fall erfolgte die Förderung von 2 aufeinanderfolgenden Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen.
- 11 **Das SMI muss die Beachtung seiner Anwendungshinweise sicherstellen. Die „isolierte“ Förderung von Teilleistungen ist auszuschließen. Der städtebauliche Vertrag muss den Förderzweck einer Beseitigung städtebaulicher Missstände wiedergeben und gewährleisten.**
- 12 Auch bei den 3 geprüften Sicherungsmaßnahmen enthielten die städtebaulichen Verträge keine Sanierungsverpflichtung. Städtebaufördermittel sind aber an Investitionen gebunden und deshalb dürfen Sicherungsmaßnahmen nur gefördert werden, wenn sie einer nachfolgenden Modernisierung/Instandsetzung zugerechnet werden können. Die Mängel des städtebaulichen Vertrags führten in einem Fall dazu, dass der Eigentümer geförderte Sicherungsmaßnahmen in Höhe von 149 T€ bei einer Eigenbeteiligung von 8,72 € zu einem Veräußerungsgewinn von 91,5 T€ nutzen konnte.
- Veräußerungsgewinn nach Förderung
- 13 **Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass eingesetzte Fördermittel nicht Veräußerungsgewinne zulasten des Steuerzahlers ermöglichen.**
- 14 Die städtebaulichen Verträge enthielten keine bzw. nur die allgemeine floskelhafte Feststellung von Missständen und Mängeln. Konkret benannt wurden diese und die Gründe für den Erhalt des Gebäudes in keinem Fall. Sanierungsgutachten oder Bauzustandsberichte mit der Darstellung der für die Förderung maßgeblichen Missstände und Mängel waren in keinem Fall vorhanden und somit auch nicht Vertragsgegenstand. Insoweit fehlte eine tragfähige Beurteilungsgrundlage und Rechtsfertigung für den Einsatz von Städtebaufördermitteln.
- Fehlende Begründung der Städtebauförderung
- 15 In den vertieft geprüften Einzelfällen wurden zudem nur Teile der baulichen Anlage instand gesetzt und modernisiert (insbesondere Dach und Fassade, sog. Hüllensanierungen). Da eine abschließende Gesamtbeurteilung der baulichen Anlage unterblieb, war nicht sichergestellt, dass tatsächlich alle bestehenden Missstände und Mängel beseitigt und die baulichen Anlagen in einen anforderungsgerechten und zweckentsprechend nutzbaren (marktfähigen) Zustand versetzt worden sind.
- 16 **SMI und SAB müssen sicherstellen, dass die städtebaulichen Verträge den Anforderungen des BauGB entsprechen und der Förderzweck gegenüber dem Eigentümer rechtswirksam durchgesetzt werden kann.**

- 17 In einem weiteren Vertrag wurden die vom Eigentümer durchzuführen- den „zuwendungsfähigen Sicherungsmaßnahmen“ lediglich mit „Gerüst, Abbruch, Dachdecker-/Dachklempnerarbeiten, Zimmererarbeiten, Maurerarbeiten, Schwammsanierung, Baunebenkosten“ ausgewiesen. Anhand dieser Angaben ist es nicht möglich, sich ein Bild vom notwendigen bzw. geförderten Leistungsumfang zu verschaffen und eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Das vereinbarte Kündigungsrecht hätte aufgrund der unkonkreten Angaben nur eingeschränkt greifen und sich die Stadt im Streitfall ggf. nicht von ihrer Förderzusage lösen können.
- 18 **SMI und SAB haben darauf zu achten, dass der Leistungsumfang hinreichend genau beschrieben ist. Dies ist auch zur Vorbeugung gegen Fördermittelmissbrauch unerlässlich.**
- 19 In den geprüften städtebaulichen Verträgen wurde entweder keine Zweckbindungsfrist festgesetzt oder die Regelungen zur Zweckbindungsfrist waren nicht eindeutig. Eine Prüfung der Restnutzungsdauer des Gebäudes war nicht dokumentiert. Damit ist der nachhaltige Fördermitteleinsatz nicht sichergestellt.
- 20 **Das SMI sollte den Kommunen eindeutige und klare Vorgaben für die Festlegung der Zweckbindungsfrist an die Hand geben.**
- 21 **Das SMI sollte die Gemeinden darauf hinweisen, welche wesentlichen rechtlichen Aspekte bei Sicherungs- und Modernisierungs-/Instandsetzungsvereinbarungen zu berücksichtigen sind.**
- 22 **2.4** In 6 der geprüften Fälle vereinbarte die Kommune mit den Eigentümern die pauschale Förderung der Sanierung der Gebäudehülle mit Fördersätzen von 40, 43 oder 65 %. Eine Begründung zur Fördersatzhöhe fand sich nicht in den Unterlagen.
- 23 **Die fehlende bzw. mangelhafte Begründung des Fördersatzes stellt einen erheblichen Mangel im städtebaulichen Förderverfahren dar.**
- 24 Die SAB legt der Verwendungsnachweisprüfung den städtebaulichen Vertrag zugrunde. Eine Prüfung, ob nur unrentierliche Kosten gefördert worden sind, findet regelmäßig nicht statt. Dies habe – so die SAB – die Gemeinde bei der Pauschalförderung festzustellen. In den geprüften Fällen nutzte die Kommune jedoch eine für die Ermittlung der unrentierlichen Kosten ungeeignete Berechnungsmethode (Mehrertragsverfahren).
- 25 Die SAB hat als Bewilligungsbehörde die Berechnungsgrundlagen der Pauschalförderung zu prüfen, da anderenfalls eine Prüfung der Förderung dem Grunde und der Höhe nach nicht möglich ist.
- 26 **SMI und SAB haben die Einhaltung der Fördervoraussetzungen auch im Falle der Weiterleitung der Zuwendung durch die Gemeinde an Dritte sicherzustellen.**
- 27 **2.5** Die geförderten Einzelmaßnahmen ließen sich nur teilweise aus dem Förderkonzept des betroffenen Gebietes ableiten. Mitunter waren Entwicklungsperspektiven im Quartier nicht erkennbar und damit fehlten nachhaltige Nutzungsperspektiven für Einzelobjekte. Ein gefördertes Objekt befand sich in einem gründerzeitlich geprägten Quartier, das später als „Abwartegebiet“ klassifiziert worden war, da es mit vielen Unsicherheiten behaftet sei. Dort sollte vom Einsatz öffentlicher Mittel abgesehen werden, weil sie die Entwicklungsdynamik des Gebietes nicht beeinflussen können. Für eine Weiterentwicklung des Gebietes sollte der Rückbau ganzer oder halber Blöcke bzw. Häuserzeilen ermöglicht werden.

Ungenaue Beschreibung des Fördergegenstandes

Nachhaltigkeit der Förderung nicht sichergestellt

Unzureichende Verwendungsnachweisprüfung

Fehlende Nutzungsperspektiven für Förderobjekte

- 28 Einzelmaßnahmen müssen sich aus dem Förderkonzept ableiten lassen und dürfen nicht einer perspektivischen Gebietsentwicklung entgegenstehen. Wenn durch eingesetzte Fördermittel keine nachhaltigen städtebaulichen Wirkungen erreicht werden, ist eine Förderung unzulässig.
- 29 Förderkonzepte sollten frühzeitig einer Wirkungskontrolle unterzogen und ggf. angepasst werden. Im Einzelfall muss beim Verwendungsnachweis das Erreichen des Förderzwecks geprüft werden.

3 Folgerungen

- 30 Das SMI sollte die Förderpraxis einer kritischen Prüfung unterziehen. Die Förderung ist auf das notwendige Maß zu beschränken. Einzelförderungen müssen nachweisbar zur Beseitigung der städtebaulichen Missstände und Mängel beitragen. Dies setzt eine städtebauliche Relevanz der Einzelförderung voraus. Das SMI sollte weiterhin auf eine Verkleinerung der Fördergebiete drängen, um eine gezieltere Entwicklung der Gebiete zu fördern.
- 31 Zuwendungen müssen nachhaltig wirken. Die Förderung von Sicherungs-, Modernisierungs-/Instandsetzungsmaßnahmen ist nur zulässig, wenn die anforderungsgerechte Sanierung und zweckentsprechende Nutzung der baulichen Anlage erreicht wird. Sicherungs- und Teilmaßnahmen verfehlen den Förderzweck, wenn städtebauliche Missstände und Mängel auf Dauer fortbestehen.
- 32 Leitet die Gemeinde Fördermittel an Dritte weiter, hat sie durch Vertrag sicherzustellen, dass die Fördervoraussetzungen eingehalten werden und rechtlich durchsetzbar sind. Das SMI sollte die Gemeinden durch Vorgabe vertraglicher Mindestinhalte unterstützen.
- 33 Das SMI hat sicherzustellen, dass nur unrentierliche Kosten gefördert werden.
- 34 Bei der Pauschalförderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen hat die Gemeinde durch geeignete Vergleichsberechnungen sicherzustellen, dass nur unrentierliche Kosten gefördert werden. Die Kontrolle hierüber obliegt der SAB im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 35 Das SMI räumte ein, dass es bis 2010 konzeptionelle Defizite bei den Kommunen gegeben habe, die zu Zufälligkeiten in der Förderung führten. Es stimmt mit dem SRH überein, dass jede Einzelmaßnahme (auch Bagatellförderung) aus dem Fördergebietskonzept ableitbar sein muss. Im Hinblick auf die mitunter begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten privater Eigentümer halte das SMI kleinteilige Maßnahmen für vertretbar.
- 36 Die Förderung von Sicherungsmaßnahmen unter Verzicht auf kommunale Eigenanteile sei eine politische Entscheidung des Bundes gewesen. Ziel sei es, Gemeinden beim Erhalt wertvoller Bausubstanz zu unterstützen, wenn ordnungsrechtliche Anordnungen gegenüber dem Eigentümer nicht durchsetzbar sind. Kommunen würden aber auch wegen des Kostenrisikos von Anordnungen absehen. Das SMI werde die Gemeinden darauf hinweisen, dass Eigentümer vor einer Förderung in Anspruch genommen werden müssen. Außerdem solle das bisher kaum genutzte Instrument des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes gem. § 177 BauGB stärker zur Anwendung kommen.

- 37 Das SMI werde die Gemeinden auf Mindestinhalte der städtebaulichen Verträge hinweisen. Die Bezeichnung der zu beseitigenden städtebaulichen Missstände und Mängel, wie es das BauGB im Falle einer Anordnung verlangt, sei bei Verträgen nicht erforderlich. Das SMI werde die Vorgaben zur Festsetzung der Zweckbindungsfristen und Maßnahmen zur Verhinderung von Veräußerungsgewinnen prüfen.
- 38 Das Ministerium räumte ein, dass das Mehrertragsverfahren stets zu förderfähigen Kosten führe und Handlungsbedarf für ein alternatives Berechnungsverfahren bestehe.

5 Schlussbemerkung

- 39 Spätestens bei der Gebietsabrechnung bedarf es der Feststellung, inwieweit die Einzelmaßnahmen zum Erreichen der Fördergebietsziele beigetragen haben und eine Förderung zulässig war. Unzureichende Förderkonzepte waren allenfalls in den Anfangsjahren entschuldbar. Bei kleinteiligen Maßnahmen sind Instandhaltungen und Instandsetzungen nicht investiven Charakters auszuschließen und nachhaltige Wirkungen des Fördermitteleinsatzes sicherzustellen.
- 40 Der SRH empfiehlt, das Mehrertragsverfahren als Berechnungsmethode auszuschließen.
- 41 Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge, die eine behördliche Anordnung (Verwaltungsakt) ersetzen und denselben materiellen Anforderungen genügen müssen. Die Vertragsform erlaubt keine Abweichung vom Gesetz.
- 42 Im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz der Förderung begrüßt der SRH die beabsichtigte stärkere Inanspruchnahme der Eigentümer vernachlässigter Gebäude.