



Europäische
Kommission

Förderung von Wohnungsbaumaßnahmen durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung 2007-2013

Wohnungsbaumaßnahmen im Rahmen der nachhaltigen Stadterneuerung



*Regional
politik
und Stad-
tentwicklung*

Septembre 2013

Förderung von Wohnungsbaumaßnahmen durch den

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung 2007-2013

Wohnungsbaumaßnahmen im Rahmen der nachhaltigen Stadterneuerung

Zusammenfassung des Synthese-Abschlussberichts

Zusammenfassung

Wohnungsprobleme: tief greifend, komplex und vielfältig

Innerhalb der EU gibt es noch immer grundlegende Herausforderungen im Umgang mit qualitativ schlechten, unerschwinglichen und wenig energieeffizienten Wohnungen.. Solche Probleme sind meist tief greifend und komplex und unterscheiden sich zwischen den Mitgliedsstaaten. Wohnungsprobleme in westeuropäischen Städten konzentrieren sich meist Hochhäuser die schlecht gebaut und entwickelt wurden; weitreichende städtebauliche Fragen wie Verkehrs- und soziale Probleme im Zusammenhang mit Armut und Arbeitslosigkeit, sowie unzureichendes Management von Wohnsiedlungen. Wohnungsprobleme in Mittel- und Osteuropa gestalten sich ähnlich, haben sich jedoch durch andere Prozesse entwickelt. Auf eine staatlich geleitete Zuteilung und eine staatlich gelenkte Wirtschaft folgte eine Übergangsperiode, während sich eine Abneigung gegen alle kollektiven Eigentumsformen herausbildete. Die daraus resultierenden Probleme konzentrieren sich auf den großräumigen Verfall von Wohnsiedlungen in Stadtrandbezirken oder von traditionellen innerstädtischen Gebieten. Dieser Bericht stellt zudem Segregationsprobleme nicht nur in Großstädten, sondern auch in mittelgroßen und Kleinstädten fest.

Ziel der Studie: Verstehen, wie der EFRE in Wohnungsbauprojekten verwendet wird

Das Ziel dieser Studie (initiiert durch das Europäische Parlament) ist es, das Verständnis dafür zu verbessern, wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Wohnungsbauprojekten im Förderungszeitraum 2007-2013 verwendet wird. Sie untersucht zudem, wie der EFRE integrierte Ansätze unterstützt, die gleichzeitig auf Wohnungs-, Energie- und sozialökonomische Bedürfnisse benachteiligter Stadtteile eingehen. Mithilfe dieser Studie

können Rückschlüsse auf die Verwendung des EFRE im Förderungszeitraum 2014-2020 gezogen werden. Die Untersuchung konzentriert sich auf drei übergreifende Fragen:

1. In welchem Ausmaß gibt es Beweise dafür, dass die Wohnungsbauinvestitionen durch den EFRE der integrierten, nachhaltigen städtischen Erneuerung der Zielgebiete zugute kommen, d.h. dicht besiedelten und benachteiligten Stadtteilen?
2. Welche sind die größten Herausforderungen, die es während der Vorbereitung und Durchführung dieser Erneuerungsprojekte gab?
3. Was kann aus dem derzeitigen EFRE-Regulierungsrahmen für Wohnungsbauvorhaben und seine praktische Durchführung gelernt werden?

Diese Fragen werden in der Studie in zwei Stufen beantwortet: 1) Eine literarische und dokumentarische Auswertung erbrachte ein breites und tiefes Verständnis der Konzepte für nachhaltige Erneuerung und Wohnungsbau in Europa. Die Analyse erlaubt zudem Einblicke in die zeitliche Entwicklung der Wohnungsbauunterstützung durch die EU und in die Wohnungsbauherausforderungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten. 2) Zehn vertiefende Fallstudien aus der gesamten EU, die drei Hauptfragen der Studie zu beantworten versuchen durch einen Blick auf EFRE-unterstützte Wohnungsbauvorhaben. Ein Überblick über die Fallstudien wird in der folgende Tabelle dargestellt:

Projekttitle	Projektbeschreibung
Projekt REECH (Renewable Energy and Energy Efficiency in Community Housing - Erneuerbare Energien und Energieeffizienz in gemeinschaftlichen Wohnanlagen) - (GB)	<p>REECH soll dabei helfen, die Binnennachfrage nach kohlenstoffarmen Technologien zu steigern. Dies wird durch die Arbeit mit 2000 Haushalten im Nordwesten Englands in Kooperation mit „Registered Social Landlords“ (RSL) umgesetzt. Durch die Steigerung der Nachfrage nach umweltfreundlichen Technologien will das Projekt die Brennstoffarmut verringern und gleichzeitig einen neuen Markt für lokale Unternehmen stimulieren.</p>
Chemnitz Sonnenberg (Deutschland)	<p>Das Projekt soll das Gebiet attraktiver machen und einer weiteren Verschlechterung vermeiden. Die Förderung durch den EFRE richtet sich auf eine Reihe von Maßnahmen einschließlich Stadtteilmanagement und der energetischen Sanierung einer Kinderbetreuungseinrichtung. Die EFRE-Unterstützung vervollständigt ein breiteres Spektrum an Richtlinien und Maßnahmen im Stadtteil Sonnenberg, die einen integrierten Erneuerungsansatz fördern sollen.</p>
Integration in Sozialwohnungen und Waisenhäusern (Estland)	<p>Die Stadt Tallinn verwendet EFRE für die Renovierung von Sozialwohnungen und Waisenhäusern. Die Projekte haben zwei Ziele: die innovative Verbesserung sozialer Infrastrukturen und die Einführung energiesparender Maßnahmen und Verwendung erneuerbarer Energien in diesen Einrichtungen.</p>
Quartier La Forêt, Cambrai (Frankreich)	<p>Das EFRE-Projekt hat es sich zum Ziel gesetzt, 446 Sozialwohnungen mit hohem Energieverbrauch zu sanieren und somit den Energieverbrauch zu senken. Dies soll die Lebensqualität und Sicherheit der Bewohner und das Gesamtbild des Stadtteils verbessern.</p>
Verbesserte Energieeffizienz in Wohnblöcken (Lettland)	<p>Ziel ist es, der Energieeffizienz von mehrstöckigen Wohnhäuser zu verbessern, um die Nachhaltigkeit des Wohnungsbestandes und die effiziente Nutzung der Energieressourcen sicherzustellen. Das Projekt soll zudem dabei helfen, soziale Spannungen zu mindern und die Wohnverhältnisse niedrig verdienender Bewohner zu verbessern.</p>
Sozial sensible Sanierung der Ady Wohnsiedlung (Ungarn)	<p>Die Projektaktivitäten konzentrieren sich sowohl auf das Schaffen neuer öffentlicher Räume und Infrastrukturen als auch auf die Reduzierung der Instandhaltungskosten privaten (gelegentlich sozialen) Wohnraums. Ein Schwerpunkt liegt zudem auf der Verwendung des ESF zur Förderung von Aktivitäten Bewohner in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren.</p>
IPRM Mostu - DEMOS: Fortentwicklung benachteiligter Wohngebiete und des Zusammenlebens der Bürger (Tschechische Republik)	<p>Dieses EFRE-Projekt verbindet Investitionen in die Sanierung von 4 Wohnblöcken in Chanov und einiger anderer Blöcke in Stovky mit Verbesserungen von öffentlichen Räumen, öffentlichen Einrichtungen (Bildung, Sozialleistungen, Gesundheitswesen, Kultur), Arbeitsplätzen und Ausbildungsprojekten sowie Verkehrswesen. Ein Teil dieser sanierten Wohnungen sollen als Sozialwohnungen innerhalb eines integrierten dreistufigen Systems für annehmbare Wohnungen (einschließlich Privatmietern) verwendet werden.</p>
Energetische Umqualifizierung von Sozialwohnungen (Italien)	<p>Ziel ist es, Sozialwohnungen in den sozial am meisten benachteiligten Gebieten Piedmonts energieeffizienter und somit nachhaltig zu machen. Hierdurch sollen die sozialen Bedingungen spezifischer Rand- und Risikogruppen, wie z. B. alleinerziehender Eltern, verbessert werden. Besonderer Wert wird auf die Nutzbarmachung erneuerbarer Energiequellen gelegt.</p>
Die Sanierung von Wohnblöcken für Mehrfamilien durch den Jessica-Holding-Fonds (Litauen)	<p>Ziel ist es, in Projekte zu investieren die neue Geschäftsmöglichkeiten, bessere öffentliche Räume, körperliche und geistige Gesundheit und allgemeine Lebensqualität schaffen. Das zweite Ziel ist die Verbesserung der Energieeffizienz und die Reduzierung des Energieverbrauchs in ganz Litauen, indem in Verbesserungen an Wohnblöcken für Mehrfamilien investiert wird.</p>
Die Altstadt von Sieradz als historisches und kulturelles Erbe der Region (Polen)	<p>Ziel dieses EFRE-Projektes ist es, das Wohnungswesen in den ältesten Stadtbezirken zu erneuern. Etappenziele betreffen die Verbesserung der Lebensbedingungen, die Attraktivität des Gebietes, die Wohnbedingungen und die Förderung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Integrierte Maßnahmen konzentrieren sich auf die Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner, die Bekämpfung von Armut und die Umorganisation des Landmanagements im Gebiet der Altstadt von Sieradz.</p>

1) Inwiefern tragen die durch den EFRE durchgeführten Wohnungsbauvorhaben zu einer integrierten, nachhaltigen urbanen Erneuerung bei?

Je mehr komplexe Probleme ein Gebiet aufweist, desto mehr integrierte Maßnahmen notwendig sind. Die Studie untersuchte daher das Verhältnis zwischen diesen Fonds und nationalen Programmen sowie vorhandenen integrierten Erneuerungsstrategien vor Ort. Wesentliche Erkenntnisse sind:

- Die Wohnungsbauvorhaben durch den EFRE bieten konkrete und oftmals zahlreiche Vorteile im Bezug auf Energieeffizienz und Energiekosten.
- Wohnungsprobleme weisen eine ökonomische, soziale und Nachhaltigkeits-(Energie) Dimension auf. Interessenvertreter äußerten sich relativ positiv über die Auswirkungen der Projekte auf verwandte Aspekte wie Arbeitsplatzschaffung und Gesundheit.
- Jedoch sprachen nur wenige Projekte alle drei Probleme gleichzeitig an, was für eine wirklich integrierte Herangehensweise notwendig wäre. Einige dieser Projekte sind „eindimensional“ und zielen nur auf eine Energieverbesserung ab; andere besitzen ein klares Energieeffizienzziel einschließlich einiger sozialer Elemente; und einer geringen Anzahl an Projekten gelang es, alle drei Dimensionen zu integrieren.
- Die Beschäftigung mit den verschiedenen Wohnungsproblemdimensionen erweist sich schwierig für Wohnungsbaumaßnahmenleiter, die oftmals nicht mit „soft“ oder bevölkerungsorientierten Maßnahmen vertraut sind. Projekte erzielen ein besseres integriertes Ergebnis, wenn die nationale Politik die EFRE-Programme dazu ermutigt, sich mit anderen Maßnahmen zu verknüpfen. Auch die

lokale und regionale politische Führung kann dies unterstützen.

- Die Art des Wohnungsbauunternehmens beeinflusst die tatsächliche Fähigkeit, EFRE-Wohnungsbaufonds zu verwenden: benachteiligte Gebiete arbeiten oft mit schwächeren privaten Wohnungsmanagementunternehmen. Dies trifft auch auf Sozialwohnungen zu, besonders in den neuesten Mitgliedsstaaten.

Wie in den Fallstudien innerhalb dieses Berichts festgestellt wurde, werden unter anderem in Deutschland bewährte Verfahrensweisen hinsichtlich tatsächlich integrierter, nachhaltiger Entwicklung in EFRE-Wohnungsbauprojekten verwendet - bei denen EFRE jedoch nicht für Wohnungsbauzwecke verwendet wurde. Hier verknüpfte das Projekt eine Reihe von sozialen und Energiemaßnahmen, um die Wirkung zu maximieren, und wurde mit einer Reihe von Richtlinien und Maßnahmen im Gebiet Sonnenberg verbunden, um einen ganzheitlichen Ansatz in der Herangehensweise an eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

2) Wichtigste Herausforderungen für EFRE-Wohnungsbauprojekte

Die Untersuchung hat und mehrere Herausforderungen identifiziert und untersucht, die während der Vorbereitung und Durchführung der Wohnungsbauprojekte auftraten.

- Begrenzte Integration verschiedener Richtlinien und begrenzte Zusammenarbeit verschiedener administrativer Ebenen. Diese Herausforderungen können durch die unzureichende Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsorganisationen, Gemeindeverwaltungen und ihrer Ministerien im Mitgliedsstaat bei Erneuerungsfragen im Allgemeinen verursacht werden. Auch können sie durch die Unvereinbarkeit verschiedener

sektorieller Pläne (Wohnungspolitik, Energiepolitik, Sanierungspolitik) auf nationalen und kommunalen Ebenen verursacht werden. Sie können auch durch die Unvereinbarkeit der Vorschriften und Ziele der verschiedenen Fonds verursacht werden (einschließlich Schwierigkeiten beim Verknüpfen von EFRE und ESF).

- In einigen Mitgliedsstaaten bestehen erhöhte Schwierigkeiten bei der Kooperation mit privaten Eigentümerverbänden im Vergleich zu einer stärker konzentrierten Leitung in anderen (speziell jenen in öffentlichem Eigentum). Eigentümer müssen sich aktiv für die Unterstützung durch den EFRE entscheiden - dies nimmt oft die Form einer Wahl durch die einzelnen Wohnungseigentümer an. Jene, die eine mehrheitliche Zustimmung erreichen können - und durch ihre Mitfinanzierung wesentlich beitragen - können sich die EFRE-Unterstützung sichern. Jedoch sind solche Erfolge meist am schwierigsten innerhalb von Projekten zu erreichen, die sich auf Bewohner mit niedrigerem Einkommen in den schlechtesten Wohnbedingungen konzentrieren.
- Mangel an ausreichender Ergänzungsfinanzierung für EFRE-Wohnungsbauprojekte. Sowohl den öffentlichen, privaten als auch Wohnsektoren (die normalerweise die Projekte ergänzend zum EFRE finanzieren würden) fällt es schwer, Ergänzungsfinanzierung zu leisten. Dies führt zu der gesteigerten Notwendigkeit für neue oder andere Finanzierungsarten abseits traditioneller Zuschüsse zu finden. Kreditfinanzierte Projekte können die ärmsten Bewohner (die weniger dazu in der Lage sind, einen Langzeitkredit zu finanzieren), jedoch nur begrenzt unterstützen.
- Schwierigkeiten die Finanzierbarkeit zu verbessern. Die Finanzierbarkeit ist besonders für marginalisierte Gemeinden ein Schlüsselthema. In vielen Fällen führten die Maßnahmen (Zahlungen der

Bewohner verglichen mit Energieeinsparungen) insgesamt jedoch nicht zu einer verbesserten Finanzierbarkeit.

- Der administrative Zeitraum stellt eine Herausforderung dar. Der Zeitraum für die Planung und Durchführung integrierter Projekte war oftmals zu kurz, was dazu führte, dass Projekten in benachteiligten Stadtteilen nicht genügend Zeit für die Entwicklung effektiver integrierter und nachhaltiger Langzeitaktivitäten hatten. Dies lag teils daran, dass neue Wohnungsbaumaßnahmen für die alten Mitgliedsstaaten auf halber Strecke des Zeitraums 2007-13 eingeführt wurden.

Die ‚good practice‘ zur Herangehensweise an Herausforderungen während der Durchführung von EFRE-Wohnungsbauprojekten wurden von einer Reihe von Fallstudien, einschließlich der Tschechischen Republik beobachtet. Die Landesregierung stellte der Agentur für soziale Eingliederung technische Hilfe zur Verfügung um einer Reihe von Problemen zu betrachten, die mit einer starken Durchführungsförderung verbunden sind, besonders bei der Entwicklung integrierter Projekte. Die Unterstützung umfasste sowohl die Ansprache marginalisierter Bevölkerungsgruppen (Roma), die Entwicklung von gemeindestärkenden Aktivitäten, als auch das Errichten einer agenturübergreifenden Partnerschaft - Voraussetzungen eines integrierten Ansatzes. Die Bereitstellung dieses „Durchführungsrahmenwerks“ wurde von kommunalen Wohnungsbaufachleuten als eine bewährte Verfahrensweise erkannt.

3) Erfahrungen aus dem Rahmenwerk 2007-2013

Energieeffizienzmaßnahmen sind aus sozialer Perspektive meist positiv, da sie Energiekosten senken können.

Die Integration verschiedener Politikbereiche und die Kooperation verschiedener administrativer Ebenen sind wichtig für die Entwicklung nationaler und regionaler Programme, die eine bessere Nutzung der

EFRE-Fonds erlauben und es den lokalen Akteuren ermöglicht, integrierte Projekte direkt vor Ort durchzuführen.

Integrierte Maßnahmen, die auf benachteiligte Gebiete abzielen, sind bei unterschiedlichen Prioritäten auf Kommunalebene oft weniger populär. Für die Unterstützung weniger organisierter, finanziell schwächerer Bewohnerschichten ist die spezifische Förderung durch Finanzierungsprogramme, höhere Zuschüsse und zusätzliche Verfahren notwendig. Zudem sollte eine Transformation des Ansehens und der Bedingungen stärker benachteiligter Gebiete erfolgen. Diese Art von Maßnahmen benötigen örtlich angelegte und sozial ausgelegte Ansätze.

Eine stärkere Kooperation, eine effizientere und breitere Partnerschaft und Teilnahme

stellten sich bei der Entwicklung integrierter und auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Bewohner zugeschnittene Projekte als wirksamer heraus als strenge administrative Auflagen und hierarchische Strukturen. In dieser Hinsicht ist auch genügend Zeit für die Entwicklung und Durchführung von äußerster Wichtigkeit.

Die EFRE-Unterstützung für die im aktuellen Zeitraum 2007-2013 gestarteten Wohnungsbaumaßnahmen haben sich in mehreren Bereichen positiv ausgewirkt. Der nächste Förderungszeitraum kann sich noch erfolgreicher gestalten, falls die Flexibilität der Kohäsionspolitik 2014-2020 mit einem effektiven Rahmenwerk, Vorausplanung und der aktiven Einbeziehung aller Regierungsebenen verbunden wird.

