

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

Nicht selten ist zu hören, der Wohnungsbau in Deutschland sei in einem beklagenswerten Zustand. Die Politik kümmere sich zu wenig um die Situation im Wohnungsbau. Tatsache ist, dass nach der Expansion der Baubranche in den 90er Jahren in Folge der Wiedervereinigung Deutschlands es zunächst zu einem massiven Rückgang der Bautätigkeit kam, diese sich allerdings seit einigen Jahren wieder auf einem gleich bleibenden Niveau bewegt. Dies trifft auch für den Teilbereich des Wohnungsbaus zu.

Da liegt es nahe, nach den Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau, der Lage des Wohnungsmarktes und den Möglichkeiten der Wohnraumförderung zu fragen.

1 Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau

Städtebauliche Erneuerung

Die Wohnungswirtschaft in Deutschland wird durch die städtebaulichen Förderprogramme des Bundes und der Länder erheblich unterstützt. Seit 2002 trägt vor allem das Bundes-Länder-Programm Stadtumbau Ost in hohem Maße dazu bei, dass sich die ostdeutschen Städte und Gemeinden positiv entwickeln. Daran lässt der im vergangenen Jahr vorgelegte Evaluierungsbericht keinen Zweifel. Bund und Länder sind sich im Grundsatz einig, dass dieses Programm in den kommenden Jahren weitergeführt werden muss. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Bevölkerungsrückgangs werden auch künftig Maßnahmen des Rückbaus von nicht mehr benötigtem Wohnraum unumgänglich sein. Gleichzeitig werden Maßnahmen der Aufwertung von Wohngebieten, insbesondere in innerstädtischen Lagen, ihren hohen Stellenwert behalten. Es geht darum, die ostdeutschen Städte und Gemeinden zu lebens- und liebenswerten Orten weiter zu entwickeln. Neuerdings wurde auch ein Stadtumbauprogramm West aufgelegt. Denn auch in westdeutschen Städten und Gemeinden gibt es zunehmend Bedarf an Maßnahmen, die der Stadterneuerung und der Stadtentwicklung dienen.

Wohnraumförderung

Die Wohnraumförderung sollte als integrativer Teil der Stadtentwicklung verstanden werden. Gleichwohl ist sie ein eigenständiger Politikbereich, der durch die Föderalismusreform I im Jahr 2007 in die Zuständigkeit der Länder übergegangen ist. Die Länder nehmen ihre Verantwortung wahr, indem sie mit eigenen Wohnraumförderprogrammen ihre Wohnungspolitik gestalten.

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

Energetische Sanierung und Klimaprogramm

Angesichts der globalen klimatischen Veränderungen beschloss die Bundesregierung im August 2007 in Meseberg Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm. Es ist für die Wohnungswirtschaft von großer Bedeutung. Im Gebäudebereich soll die angestrebte CO₂-Minderung vor allem durch Gebäudesanierung und effiziente Heizungsanlagen sowie die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien im Wärmesektor erfolgen. Um die Ziele zu erreichen, hat die Bundesregierung ordnungs- und förderpolitische Maßnahmen kombiniert und Förderprogramme aufgelegt, die durch die KfW ausgereicht werden. Die Länder unterstützen diese Ziele durch eigene Förderungen.

Konjunkturpakete

Als Antwort auf die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat der Bund in Abstimmung mit den Ländern in jüngster Zeit die Konjunkturpakete I und II auf den Weg gebracht. Sie sollen dazu dienen, die Wirtschaft wieder anzukurbeln und damit auch Arbeitsplätze zu sichern und neu zu schaffen. Zu den Erwartungen gehört, dass dadurch auch die Bauwirtschaft ihre Auftragslage verbessern kann und sich die Auswirkungen der Wirtschaftskrise so für viele Akteure kompensieren lassen.

2 Wohnungsmarkt, Wohnbedürfnisse und Wohnraumbedarf

Differenzierte Betrachtung des Wohnungsmarktes

Auf die Frage nach der Situation des Wohnungsmarktes in Deutschland verbietet sich eine einfache Antwort. Zu unterschiedlich zeigt sich das Bild im Vergleich zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland. Ebenso differenziert sind die Gegebenheiten in städtischen und ländlichen Gebieten zu betrachten. Hinzu kommt, dass der Wohnungsmarkt in unmittelbarem Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft einer Region zu sehen ist. Die Menschen ziehen dorthin, wo sie Arbeit finden. Strukturschwache Gebiete sehen sich dem Problem ausgesetzt, hochqualifizierte Menschen im erwerbsfähigen Alter zu verlieren. Durch Abwanderung der jüngeren Generation verschärfen sich die demografisch bedingten Probleme. Die ostdeutsche Bevölkerung nimmt zahlenmäßig schneller ab und ihr Altersdurchschnitt nimmt schneller zu als in Westdeutschland. Zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes bleiben von daher Maßnahmen der Städtebauförderung und der Wohnraumförderung bis auf Weiteres dringend erforderlich.

Inzwischen zeigt sich immer klarer, dass der Bevölkerungsrückgang kein allein ostdeutsches Problem darstellt, sondern eine gesamtdeutsche Entwicklung kennzeichnet. Auch in Westdeutschland gibt es strukturschwache Gebiete. Vor allem in diesen Bereichen droht das Ver-

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

hältnis zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage in eine Schiefelage zu geraten. Von daher ist es richtig, dass hier vor allem über das Programm Stadtumbau West wirksame Instrumente bereit gestellt werden, die auch der Stabilisierung des Wohnungsmarktes dienen.

Veränderte Wohnbedürfnisse

Zu einer Analyse des Wohnungsmarktes in Deutschland gehört auch, die Veränderung von Lebenssituationen und Wohnbedürfnissen wahrzunehmen. Denn eine Veränderung der individuellen Wohnbedürfnisse bewirkt letztlich eine Veränderung des Wohnraumbedarfs. Das betrifft alle Generationen, besonders aber die älteren Menschen. Durch die Individualisierung der Lebensstile und die Pluralisierung der Lebensformen steht auch die Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, die auf tragfähige und in die Zukunft weisende Antworten warten. Erheblichen Einfluss auf künftiges Wohnen nehmen die zu erwartenden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Menschen aller Generationen in den Regionen ein. Dabei ist unter anderem zu fragen, inwieweit auch für Menschen mit geringem Einkommen angemessener und bezahlbarer Wohnraum dauerhaft zur Verfügung steht und ob die Gegebenheiten der Wohnung und des Wohnumfeldes auch für Familien mit Kindern, für alte Menschen und für Menschen mit Betreuungsbedarf geeignet erscheinen.

Veränderter Wohnraumbedarf

Von den Statistischen Ämtern wissen wir, dass der Bedarf an Wohnraum pro Person in den zurückliegenden Jahren stetig zugenommen hat. Besonders wichtig erscheint die Veränderung bei der Anzahl der Haushaltsgroßen und der Haushalte. Die enorme Zunahme an Ein-Person-Haushalten - in manchen Städten nähern sie sich bereits der 50 Prozent-Marke - signalisiert teilweise deutliche Veränderungen beim Wohnraumbedarf. Auch hier gilt: Es gibt erhebliche regionale Unterschiede. Ob und wie sich diese Entwicklung der Privathaushalte angesichts zu erwartender zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Problemlagen verändern wird, vermag heute kaum jemand vorherzusagen. Gleichwohl hat die Wohnungswirtschaft all dies zu berücksichtigen und muss sich künftig wahrscheinlich stärker als in früheren Jahren mit großer Flexibilität auf eine sich sehr dynamisch verändernde Nachfragesituation einstellen.

3 Mitgestaltung des Wohnungsmarktes durch Wohnraumförderung

Vorrangige Verantwortung der Wohnungswirtschaft

Eine gute Wohnungsversorgung ist zunächst Aufgabe der Wohnungswirtschaft und insofern das Ergebnis der Investitionstätigkeit aller in diesem Bereich tätigen Akteure. Allerdings ge-

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

hört die kommunale Wohnungspolitik in einem weiten Sinn zur Daseinsvorsorge einer Gemeinde. Wie die einzelne Gemeinde diese Aufgabe wahrnimmt, bleibt ihr überlassen. Um den sozialen Aspekten der Wohnraumversorgung Genüge zu tun, unterhalten die meisten Städte und Gemeinden nach wie vor eigene kommunale Wohnungsunternehmen. Manche Kommunen verkaufen ihre Wohnungsbestände ganz oder teilweise. In diesen Fällen ist die Sanierung des kommunalen Haushalts der Hauptgrund für solche Überlegungen. Kommunen, die sich für den Verkauf eigener Bestände entschieden haben oder noch entscheiden, behalten gleichwohl ihre kommunale Mitverantwortung für einen ausgewogenen Wohnungsmarkt in ihrer Stadt. Insbesondere ist es ihre Aufgabe, für angemessenen Wohnraum für sozial Benachteiligte in ihrer Stadt zu sorgen. Dies geschieht dadurch, dass sie sich bei privaten Wohnungsunternehmen das aus ihrer Sicht notwendige Kontingent an erforderlichem Wohnraum für diesen Personenkreis vertraglich sichern. Auch die in den Kommunen tätigen Wohnungsgenossenschaften sorgen in erheblichem Maße für eine soziale Ausgewogenheit des Wohnungsmarktes. Daneben engagiert sich auf diesem Markt eine Vielzahl an freien Unternehmen und Einzeleigentümern. Man könnte demnach auf den ersten Blick zu dem Schluss kommen, dass wir es in Deutschland mit einem ausgewogenen Wohnungsmarkt zu tun haben.

Stadtentwicklung als gesamtstaatliche Aufgabe

Aus den verschiedensten Gründen ist dies aber nicht so. In Ostdeutschland, zumal in Sachsen, sind noch erhebliche Rückbaumaßnahmen – Abrisse und Teilrückbau – in den kommenden Jahren notwendig. Sie sind erforderlich, damit der bis heute vorhandene Wohnungsleerstand nicht weiter ansteigt, der Wohnungsmarkt nicht in eine noch schwierigere Situation gerät und die betroffenen Städte und Gemeinden nicht neue größere Probleme bei ihrer Stadtentwicklung bekommen, die sie gerade für überwunden geglaubt haben. Nicht selten stehen Unternehmen vor der Situation, dass sich durch Abrissmaßnahmen ihre Bilanzen verschlechtern und ihre Möglichkeiten zu Bauinvestitionen zusätzlich erschweren.

Eine positive Stadtentwicklung und eine zukunftsorientierte Wohnraumversorgung im Rahmen dieser Entwicklung liegen insofern nicht nur im kommunalpolitischen Interesse, sondern sind von hoher gesamtstaatlicher Bedeutung, wie uns auch die Ziele unserer nationalen Stadtentwicklungspolitik zeigen. Bund und Länder unterstützen daher gemeinsam mit Hilfe der verschiedenen Programme zur städtebaulichen Erneuerung die Entwicklungsmaßnahmen der Städte und Gemeinden. Insbesondere dort, wo Rückbaumaßnahmen erforderlich sind, reicht niemals der Abriss von Gebäuden. Vielmehr kommt es darauf an, dass auf den dann frei gewordenen Grundstücken Maßnahmen der Aufwertung des Wohnumfeldes verwirklicht werden. In dieser ganzheitlichen Sicht sollte der Rückbau von Gebäuden – wo im-

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

mer es möglich erscheint - zugleich als Maßnahme der Aufwertung des Wohnumfeldes verstanden werden. Hierzu gibt es inzwischen eine Vielzahl an sehr gut gelungenen Beispielen.

Wohnraumförderung der Länder

Da die Verantwortung des Staates für die Wohnungspolitik vom Bund auf die Länder übergegangen ist, stehen den Ländern auch in den kommenden Jahren erhebliche Investitionsmittel für die Wohnraumförderung zur Verfügung. Je nach Lage auf den Wohnungsmärkten liegt der Akzent der Wohnungspolitik stärker auf der Förderung von Neubaumaßnahmen oder auf der Förderung der Bestandes von Wohngebäuden. Es ist einsichtig, dass in Bereichen mit sehr entspanntem Wohnungsmarkt die Wohnraumförderung vorrangig oder ausschließlich in der Bestandserneuerung liegt. Wo der Wohnungsmarkt knapp und damit die Mieten tendenziell teurer sind als in anderen Gebieten, spielt auch die Förderung des Neubaus eine wichtige Rolle.

Wenn von Wohnraumschaffung – ob durch Bestandserneuerung oder durch Neubau – die Rede ist, geht es selbstverständlich darum, eine Antwort auf den heutigen Wohnraumbedarf aufgrund veränderter Wohnbedürfnisse, aber auch aufgrund begrenzter finanzieller Spielräume der potenziellen Mieter zu geben. Dabei darf aber nicht aus dem Blick geraten, dass dieses Ziel zusammen kommen muss mit einer hohen bautechnischen Qualität der jeweiligen Baumaßnahme. Das gilt ganz besonders für die Notwendigkeit, Maßnahmen der energetischen Sanierung in bestmöglicher Weise vorzunehmen. Dazu zwingen uns die dramatische globale Klimaveränderung ebenso wie steigende Rohstoff- und Energiepreise. Auch wenn die aktuellen Energiepreise sich erfreulicherweise auf einem mittleren Level bewegen, dürfen wir uns nicht darüber hinweg täuschen, dass sie in längerfristiger Sicht erheblich steigen werden.

Deutschland will hinsichtlich des Energieverbrauchs Vorreiter sein. Bund und Länder sehen sich auch hier in gemeinsamer Verantwortung. Wir müssen die vorhandenen Energien effizienter und insbesondere mehr CO₂—arme Energien einsetzen. Insofern brauchen wir Wohnungen, die den Ansprüchen des Klimaschutzes und des Klimawandels gerecht werden. Wenn uns dies gelingt, werden von diesen Maßnahmen erhebliche Impulse ausgehen, welche die Lebensqualität der Menschen in ihrem Wohnumfeld betreffen. Außerdem eröffnen sich hier zahlreiche neue Forschungs- und Anwendungsfelder, sodass die Erwartung begründet ist, dass Investitionen in neue Technologien zugleich wichtige Impulse für zukunftsfeste Arbeitsplätze nach sich ziehen.

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

Sanierung oder Neubau

In der Bau- und Wohnungswirtschaft wird intensiv über die Frage diskutiert, ob im Einzelfall der Abriss eines Wohngebäudes – gerade auch unter energetischen Gesichtspunkten und in der Langzeitbetrachtung – nicht wirtschaftlicher sei als die grundlegende Sanierung eines Bestandsgebäudes. Dies ist eine wichtige Frage mit vielen Facetten. Bauhistorische und baukulturelle Aspekte sind dabei ebenso zu bedenken wie Überlegungen zur Stadtgeschichte und zum Denkmalschutz. Diese und weitere Facetten gilt es abzuwägen und in die Berechnungen zur langfristigen Wirtschaftlichkeit und Vermietbarkeit betroffener Bauobjekte mit einfließen zu lassen. Nicht zuletzt spielt dabei eine große Rolle, welches Gesicht eine Stadt sich geben oder erhalten will, um sie aus der Geschichte heraus in der Gegenwart für die Zukunft lebens- und liebenswert zu gestalten.

In den Ländern und Kommunen werden dazu unterschiedliche Antworten gegeben, weil die Bedingungen sehr verschieden sind. Sachsen ist beispielsweise im Vergleich der Länder aufgrund seiner besonders prosperierenden Entwicklung im 19. Jahrhundert mit einer Fülle von Baudenkmalen, auch von Industriebauten, ausgestattet. Je nach Betrachtung kann dieses Erbe als großer baukultureller Schatz, aber auch als eine ebenso große Bürde begriffen werden. Insofern kommt es immer sehr genau auf die Betrachtung des Einzelfalls im Kontext mit der Stadtentwicklung insgesamt an. Unerlässlich ist, dass die mit dem Erhalt von wertvoller Bausubstanz verbundenen Kosten stets mit einer in die Zukunft gerichteten wirtschaftlichen Nutzung in Einklang gebracht werden müssen. Es gilt also, in jedem Einzelfall sehr behutsam und verantwortlich eine Entscheidung zu fällen.

4 Der sächsische Weg

Umsteuerung in der Wohnraumförderpolitik

Als erstes der ostdeutschen Länder hat Sachsen vor genau einem Jahrzehnt die Prioritäten in der Wohnraumförderung grundlegend geändert. Standen bis dahin die Fördersignale auf Wachstum und Ausweitung des Wohnraumangebotes auch mit Hilfe erheblicher Neubautätigkeit, so erfolgte nun ein deutlicher Paradigmenwechsel. Zum Ende der neunziger Jahre war klar: Sachsen muss sich für lange Zeit auf einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang einstellen. Dramatisch niedrige Geburtenzahlen in den neunziger Jahren und eine anhaltende Tendenz der Abwanderung junger Menschen aus Sachsen waren die äußeren Kennzeichen einer unumkehrbaren Entwicklung. Sie fiel zusammen mit einer regen Neubautätigkeit im Wohnungsbau, die bis dahin unbedingt notwendig war. Denn bis weit in die neunziger

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

Jahre hinein war der bewohnbare Wohnraum in Sachsen knapp und das verfügbare Angebot insbesondere in qualitativer Hinsicht weithin ungenügend.

Diese beiden gegenläufigen Entwicklungen – Bevölkerungsrückgang und Neubautätigkeit - bewirkten, dass um die Jahrtausendwende mehr als 400.000 Wohnungen leer standen. Ganze Stadtteile und ehemalige Wohnquartiere drohten zu veröden. Jedem politisch Verantwortlichen musste bald einsichtig sein, dass wir es in Sachsen inzwischen mit einem erheblichen Wohnungsüberhang zu tun hatten, für den es in Zukunft keinen Nutzungsbedarf geben wird. Diese Einsicht war ausschlaggebend dafür, dass Sachsen die Initiative für ein eigenes Landesrückbauprogramm entwickelte, das ab dem Jahr 2000 den Abriss von nicht mehr genutztem Wohnraum förderte. Gleichzeitig haben wir von Sachsen aus uns beim Bund und bei den anderen ostdeutschen Ländern massiv dafür eingesetzt, dass die Bewältigung dieses Problems als gesamtstaatliche Aufgabe begriffen wird und somit eine Bund-Länder-Vereinbarung zur Förderung des Stadtumbaus durch Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung erforderlich erscheint. Der Grund dafür lag in unserer festen Überzeugung, dass wir es mit einer Problemlage zu tun hatten (und immer noch haben!), deren Ursache in der vier Jahrzehnte währenden deutschen Teilung zu sehen ist.

Große Erfolge beim Stadtumbauprozess

Mit dem sächsischen Landesrückbauprogramm in den Jahren 2000 und 2001 und dem daran anschließenden Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost konnten bis heute etwa 90.000 Wohneinheiten abgerissen werden. Gleichzeitig wurden zahlreiche Infrastrukturmaßnahmen und Aufwertungsprojekte in Angriff genommen. Der Stadtumbau ist als integrativer Teil eines umfassenden langjährigen Stadterneuerungsprozesses zu verstehen, an dem die unterschiedlichsten Bund-Länder-Programme ebenso wie die EFRE-Förderung beteiligt sind. Insgesamt sind seit 1991 bis heute in alle Programme der Städtebaulichen Erneuerung und der Stadtentwicklung einschließlich der EU-Förderung und der Mittel aus dem Konjunkturpaket I für die Städte in Sachsen 3,9 Milliarden Euro bewilligt worden. Jeder von uns kann täglich sehen, wie sehr sich das Gesicht unserer Städte und Gemeinden zum Guten verändert hat. Dennoch bleibt auch in den kommenden Jahren noch sehr viel zu tun.

Entschlossene Weiterführung des Stadtumbaus

Im bundesweiten Vergleich ist Sachsen vom demografischen Wandel besonders betroffen. Abwanderungen und Geburtenrückgang haben in Sachsen seit 1990 zu einem Bevölkerungsrückgang von mehr als einer halben Million Einwohnern auf aktuell 4,2 Millionen Ein-

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

wohner geführt. Für 2020 wird eine Bevölkerungszahl von gut 3,8 Millionen Einwohner prognostiziert. Innerhalb von 30 Jahren, das ist die Spanne einer Generation, wird damit die Bevölkerung in Sachsen gegenüber 1990 um eine Millionen Menschen zurückgehen. Das entspricht der derzeitigen Bevölkerung unserer beiden größten Städte in Sachsen, nämlich Dresden und Leipzig zusammen.

Für die Wohnungswirtschaft ist neben der Bevölkerungsentwicklung die Entwicklung der Privathaushalte sehr bedeutsam. Vor allem vor dem Hintergrund der veränderten Lebensstile hat sich in den zurückliegenden Jahren trotz des Bevölkerungsrückganges die Zahl der Haushalte zunächst erhöht. Die Spitze dieser Entwicklung ist aber inzwischen überschritten. Seit 2007 geht auch die Zahl der Haushalte kontinuierlich zurück und wird bis 2020 bei leicht über zwei Millionen liegen. Konkret bedeutet dies nach den Zahlen des Statistischen Landesamtes für den Freistaat Sachsen, dass die Zahl der Haushalte in der Zeit von 2007 bis 2020 um 140.000 bis 170.000 abnehmen wird. Folglich werden bis 2020 bis zu 170.000 Wohnungen zusätzlich, die heute noch gebraucht werden, nicht mehr benötigt.

Damit ist eine wichtige Aufgabe für den weiteren Stadtumbauprozess rein rechnerisch deutlich markiert. Es erscheint dringend erforderlich, bis zum Jahr 2020 mindestens weitere 170.000 Wohnungen zurückzubauen, wenn wir bis dahin das heute vorhandene Leerstandsproblem mit weit über 300.000 leer stehenden Wohnungen nicht weiter vergrößern wollen. Das heißt, es bedarf bereits ganz außergewöhnlicher Anstrengungen, wenigstens dies zu erreichen. Unser eigentliches Ziel bleibt es aber, den Leerstand deutlich zu verringern.

Aus alledem ergibt sich, dass der Stadtumbauprozess auch im kommenden Jahrzehnt unvermindert weitergehen muss. Selbstverständlich gilt: Wo Abrisse unumgänglich sind, müssen auch weiterhin erhebliche Mittel für die Veränderung der technischen und auch der sozialen Infrastruktur sowie für die Aufwertung der dauerhaft notwendigen Wohnungen und für das jeweilige Wohnumfeld bereitgestellt werden. Sachsen wird sich beim Bund dafür einsetzen, dass die Finanzhilfen des Bundes in Kombination mit den Mitteln des Landes für den Stadtumbauprozess einen noch flexibleren Einsatz ermöglichen, um zügig die Wirkungen zu entfalten, die im Interesse von Stadtentwicklung und Stadterneuerung erforderlich sind.

Neue Akzente in der Wohnraumförderung

Nicht nur die negative Bevölkerungsentwicklung, sondern ebenso die Entwicklung hin zu einer älter werdenden Gesellschaft bedeutet für Sachsen eine besondere Herausforderung. Mit einem Altersdurchschnitt von über 45 Jahren hat Sachsen heute die älteste Bevölkerung im Vergleich aller Länder. Bis 2020 wird das Durchschnittsalter auf fast 49 Jahre ansteigen. Daraus folgt: Wir brauchen Wohnungen, die besonders für die Altersgruppe der Seniorinnen

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

und Senioren angemessen sind. Hier ist für uns insbesondere der Gedanke von seniorenge- rechten, also barrierearmen oder gar barrierefreien Wohnungszuschnitten wichtig. Wir brau- chen aber auch mehr familiengerechte Wohnungen. Denn Sachsen will als familienfreundli- ches Land immer besser werden. Wir nehmen unsere Verantwortung für die nach uns kom- menden Generationen sehr ernst. Hieraus ergibt sich die Aufforderung zu nachhaltigen Lö- sungen bei der Wohnraumförderung. Im Einzelnen haben wir uns in Sachsen für folgende Programme zur Wohnraumförderung entschieden:

- **Mehrgenerationenwohnen.** Im Jahre 2007 haben wir ein Wohnraumförderprogramm mit der Bezeichnung „Mehrgenerationenwohnen“ aufgelegt. Hauptzweck ist die Förderung von generationengerechten Anpassungen von bestehenden Wohngebäuden in innerstädtischen beziehungsweise integrierten Lagen. Gefördert werden investive Maßnahmen zur nachträglichen bedarfsgerechten Anpassung bestehender Wohngebäude wie z. B. die Anpassung von Grundrissen und Türen, das Entfernen von Schwellen oder Stufen, das Anbringen oder Ver- größern von Balkonen, die Schaffung von Gemeinschaftsräumen, der Einbau von Aufzügen, automatischen Türöffnern und Notrufanlagen sowie die Gestaltung der Außenanlagen mit Terrassen und Grünanlagen. Die Fördermittel werden als sehr zinsgünstige Ratendarlehen mit einer zwanzigjährigen Laufzeit an Eigentümer von Wohngebäuden oder Eigentumswoh- nungen vergeben.

Voraussetzung für die Förderung ist nicht, dass mehrere Generationen in dem Wohngebäu- de bereits wohnen. Aber das Gebäude und die einzelnen Wohneinheiten sollen für die unter- schiedlichen Generationen in unterschiedlichen Lebenssituationen zum Wohnen sehr geeig- net sein. Je mehr Barrieren durch Umbaumaßnahmen weggenommen werden, umso eher wird die Wohnung sowohl von älteren Menschen als auch von Menschen mit Handicaps als auch von Familien mit (kleinen) Kindern angenommen werden. Insofern verstehen wir das Mehrgenerationenwohnen sowohl als das Wohnen in Wohnungen, die für mehrere Generati- onen geeignet sind, als auch das Wohnen von mehreren Generationen in einem Wohnge- bäude, das den Wohnbelangen mehrerer Generationen entgegen kommt.

- **Energetische Sanierung.** Bereits vor den Beschlüssen der Bundesregierung in Meseberg haben wir in Sachsen im Jahre 2007 ein ehrgeiziges Programm zur energetischen Sanierung von dauerhaft erhaltenswerten Wohngebäuden aufgelegt. Über dieses Programm fördern wir die Verbesserung der Wärmedämmung sowie die Verbesserung der Effizienz der Energie- nutzung und den Einsatz erneuerbarer Energien an bestehenden Wohngebäuden. Die För- dermittel werden auch hier als sehr zinsgünstige Ratendarlehen über eine Laufzeit von zwanzig Jahren ausgereicht. Einen zusätzlichen Anreiz für eine energetische Sanierung sei- nes Wohngebäudes mit Neubaustandard erhält jeder Hauseigentümer durch eine zusätzli-

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

che Zinsverbilligung. Darüber hinaus gibt es einen Zuschuss für die energetische Bewertung des Wohngebäudes.

- **Wohneigentum.** Im Jahre 2008 haben wir in Sachsen zusätzlich ein Programm zur Förderung des Erwerbs von bestehenden Wohngebäuden in innerstädtischen Lagen zur Selbstnutzung in Verbindung mit Sanierungsmaßnahmen aufgelegt. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zunächst ist festzuhalten, dass nur rund 30 Prozent der Bevölkerung Sachsens über Wohneigentum verfügt. Damit ist Sachsen in diesem Bereich Schlusslicht im Vergleich der 16 Länder. Das wollen wir ändern, zumal auch nach aller Erfahrung derjenige, der über Wohneigentum verfügt, in aller Regel sich dauerhaft für seinen Wohnort entschieden hat. Ein weiterer Grund besteht darin, dass wir glauben, mit diesem Programm auch Anreize zum Wohnen in innerstädtischen Lagen zu geben und damit das innerstädtische Wohnen und das Leben in der Stadt aufzuwerten. Zugleich werden erhaltenswerte, zugleich aber leerstehende Wohngebäude einer neuen und zukunftsorientierten Nutzung zugeführt. Das Programm hat also ganz bewusst auch mehrere stadtentwicklungspolitische Komponenten. Und nicht zuletzt hat dieses Programm eine familienpolitische Ausrichtung, da die Fördermittel in Abhängigkeit von Familiengröße und Kinderzahl zur Verfügung gestellt werden. Die Förderung ist auch bei diesem Programm als sehr zinsgünstiges Ratendarlehen mit einer Laufzeit von zwanzig Jahren ausgerichtet.

Inanspruchnahme der Programme und Nachhaltigkeit

Obwohl die neuen Wohnraumförderprogramme erst seit knapp zwei Jahren (das Eigentumsprogramm seit weniger als einem Jahr) angeboten werden, haben sie eine außerordentlich positive Resonanz hervorgerufen. Bis heute sind in den drei Programmen mehr als 1.800 Förderanträge mit einem Gesamtvolumen von rund 82 Millionen Euro bewilligt worden. Hauptantragsteller sind bislang die privaten Selbstnutzer mit einem Bewilligungsvolumen von rund 39 Millionen Euro, gefolgt von den kommunalen Wohnungsunternehmen und den Wohnungsgenossenschaften mit einem Bewilligungsvolumen von zusammen rund 26 Millionen Euro und den privaten Vermietern in einer Größenordnung von rund 17 Millionen Euro.

Auch in den kommenden Jahren werden Fördermittel für die Wohnraumförderung in Höhe von jährlich rund 40 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Aber jedem von uns muss klar sein, dass die Mittel nicht dauerhaft bereit gestellt werden können, sondern deutlich knapper werden. Von daher kommt es auf einen sehr gezielten Mitteleinsatz an. Aus diesem Grunde haben wir uns in Sachsen bei unserer Mittelvergabe auch nicht für Zuschüsse, sondern für die Darlehensvariante entschieden, allerdings zu sehr günstigen Konditionen. Die hohe Inanspruchnahme dieser Programme in kurzer Zeit zeigt uns, dass wir auf dem richtigen Weg sind.

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

Wir haben uns mit unserer Entscheidung für die Darlehensvariante auch dem Grundsatz der Nachhaltigkeit verpflichtet. Die Mittel sollen nachhaltig eingesetzt werden, und zwar in einem doppelten Sinne: Zum einen sind die Bauinvestitionen so zu tätigen, dass sie bis weit in die Zukunft ihre Wirkungen entfalten; zum anderen haben wir für die Bereitstellung dieser Fördermittel einen revolvingierenden Fonds eingerichtet und ihn mit einem Fondsgesetz abgesichert. Das bedeutet, dass die Darlehensrückflüsse in den Fonds fließen. Auf diese Weise werden erhebliche Mittel für künftige Wohnraumfördermaßnahmen tatsächlich dauerhaft zur Verfügung stehen.

Kritik

Aus den Reihen der Bau- und Wohnungswirtschaft wird nicht nur Zustimmung, sondern auch Kritik an unserer Förderpolitik geäußert, die wir ernst nehmen und mit der wir uns auseinandersetzen. Wir verstehen Kritik auch als Hilfe, eigene Positionen zu überdenken und unsere Politik gegebenenfalls neu auszurichten. Vier Bereiche sollen hier angesprochen werden.

- **Neubau.** Besonders nachdrücklich wird kritisiert, dass wir nicht auch den Neubau von Wohnraum fördern. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die Förderung von Neubaumaßnahmen nicht nur im Interesse der Bauwirtschaft liegt. Vielmehr verweist auch die Wohnungswirtschaft darauf, dass heute zunehmend Wohnungszuschnitte am Markt gefragt sind, die im vorhandenen Bestand weder gegeben sind noch daraus wirtschaftlich geschaffen werden können. Die Neubauförderung wird aber auch mit stadtentwicklungspolitischen Argumenten untersetzt. So wird darauf verwiesen, dass es zahlreiche innerstädtische Baulücken gibt, die es verdienen, durch den Neubau von Wohnraum einer nachhaltigen Nutzung zugeführt zu werden. Der Neubau an diesen Stellen wird dabei zusätzlich als wirksames Instrument zur Belebung der Innenstadt eingeschätzt. Mit ähnlichen Argumenten werden innerstädtischen Brachen große Chancen zur Neubelebung mit Hilfe von neuem Wohnraum eingeräumt.

Hierzu lässt sich zunächst grundsätzlich sagen, dass nicht alles, was auf den Markt drängt, auch automatisch die Kriterien für eine Förderung durch das Land erfüllen muss. Freiheit und Kreativität sollen sich in der Stadt entfalten können. Die Kommunalpolitik ist hier vor allem gefordert, den jeweils erforderlichen Rahmen dafür vorzugeben. Was die Förderung einer Bebauung von Lücken und Brachen mit neuem Wohnraum betrifft, können wir der vorgetragenen Argumentation durchaus folgen. Allerdings ist es erforderlich, hier in sehr differenzierter Weise und am Einzelfall orientiert eine Bewertung vorzunehmen. Richtig ist, dass solche Förderungen heute noch ausgeschlossen sind. Wir arbeiten allerdings an Plänen, an deren Ende stehen könnte, dass in begründeten Einzelfällen eine Förderung doch ermöglicht wird. Allerdings ist es nicht leicht, der Öffentlichkeit gegenüber zu begründen, dass auf der einen

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

Seite erhebliche Steuermittel für den notwendigen Abriss von Wohnungen aus demografischen Gründen bereitgestellt werden müssen, gleichzeitig aber aus stadtentwicklungspolitischen Gründen der Neubau von Wohnungen in innerstädtischen Lagen gefördert wird.

- **Abriss und Ersatzneubau.** Deutliche Kritik erfährt auch der Vorrang der Sanierung von Altbausubstanz vor der Alternative eines Abrisses und Ersatzneubaus. Es wird vorgetragen, dass gerade im Interesse von Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit es in vielen Fällen angezeigt ist, den Altbau abzureißen und an seine Stelle einen Ersatzneubau zu errichten. In diesem Zusammenhang ist nicht das erhaltenswerte und historisch wertvolle städtebauliche Ensemble gemeint und schon gar nicht das einzelne Baudenkmal. Aber es wird doch kritisiert, dass Sachsen im Vergleich mit anderen Ländern überproportional viele alte Gebäude als Denkmal schützt, deren Denkmalswürdigkeit oftmals angezweifelt wird.

Tatsächlich kann im Einzelfall der Abriss und Ersatzneubau wirtschaftlicher und nachhaltiger sein als die aufwendige Sanierung eines Altbaus. Das wird ja auch praktiziert. Jeder von uns kennt Beispiele, wo nach einem Abriss beispielsweise eines dreigeschossigen Altbaus auf demselben Grundstück ein viergeschossiges Gebäude entsteht. Die Frage ist nur, ob jedes Projekt auch gefördert werden muss.

- **Altschuldenentlastung.** Von den großen wohnungswirtschaftlichen Unternehmen, insbesondere von den kommunalen Wohnungsgesellschaften und den Wohnungsgenossenschaften, in jüngster Zeit aber auch wieder von den Interessenvertretungen der Einzeleigentümer, kommt die nachdrückliche Forderung nach einer weitergehenden Entlastung der Altschulden. Es wird daran erinnert, dass 90 Prozent der bis heute getätigten Rückbaumaßnahmen von solchen Unternehmen erfolgt sind, bei denen die Regelungen der Altschuldenentlastung angewendet worden sind. Nun wird sowohl an die Notwendigkeit eines weiteren zügigen Rückbaus erinnert und darauf verwiesen, dass der große flächenhafte Rückbau an den Stadträndern weitgehend beendet ist und zugleich darauf aufmerksam gemacht, dass der Rückbau in Sachsen sehr ins Stocken geraten ist. Um die auch seitens der Politik für notwendig erachteten Rückbauziele zu erreichen, so die Forderung, müssen Anschlussregelungen an die auslaufende Regelung der Altschuldenhilfeverordnung gefunden werden.

Nicht nur Sachsen, sondern auch die anderen ostdeutschen Länder unterstützen diese Forderung im Grundsatz. Aber hierbei handelt es sich um eine Regelung, die in der Kompetenz des Bundes liegt. Aus sächsischer Sicht ist zu sagen, dass wir ergänzende Instrumentarien benötigen, mit denen wir auf die regionalspezifischen Besonderheiten sehr gezielt reagieren können, um so den Stadumbauprozess noch wirkungsvoller zu unterstützen.

- **Steuerentlastungen.** Schließlich werden von allen im Bereich der Bau- und Wohnungswirtschaft tätigen Akteuren steuerliche Entlastungen in unterschiedlichen Formen gefordert.

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

Die Vorstellungen beziehen sich vor allem auf die Wiedereinführung einer Investitionszulage, eine Erhöhung der Abschreibung für Immobilien und eine Steuerermäßigung für die Schaffung von selbstgenutztem Wohnraum.

Diese Forderungen müssen in die allgemeinen Überlegungen zur Fortentwicklung der Besteuerungsgrundlagen einfließen und auf Bundesebene entschieden werden.

5 Ausblick - zentrale Aufgaben in Sachsen bis 2020

Sachsen hat seit 19 Jahren eine sehr erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik betrieben und damit den Kommunen und dem Land zu neuem Ansehen verholfen. Die Mittel des Bundes, des Landes, der Kommunen und auch der EU sind zielgerichtet eingesetzt worden. Unsere heutige Bilanz kann sich überall sehen lassen.

Dennoch muss auch in den kommenden Jahren noch sehr viel Auf- und Ausbauarbeit geleistet werden. Dabei setzen wir einen wichtigen Akzent auf die qualitative Weiterentwicklung der Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Kommunen, die auch zukünftig gefördert werden können. Integrierte Entwicklungskonzepte können nur entstehen, wenn zuvor auch „integriert“, also interdisziplinär und fachübergreifend, zusammengearbeitet worden ist. Die Zusammenarbeit in den Städten muss alle Politikbereiche und alle Verwaltungsbereiche ebenso einbeziehen wie das freie Engagement von Bürgern in Verbänden, Vereinigungen und Initiativen. Das vom Stadtrat verabschiedete Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzept soll also so weit wie möglich eine am Gemeinwohl orientierte Gesamtschau der mittelfristigen Entwicklungsziele einer Kommune sein, über die in den politischen Gremien unter Einbeziehung von Verwaltung und Bürgerschaft weitgehend Konsens erzielt worden ist.

Grundlage für künftige Städtebauförderung ist also ein möglichst qualifiziertes, das heißt aussagefähiges Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept. Wie jedes Konzept soll es dynamisch angelegt sein und Weiterentwicklungen der Stadtentwicklung durch Fortschreibungen des Konzeptes dokumentieren. In dieses integrierte Verständnis gehört auch die Wohnraumförderung des Landes mit ihren unterschiedlichen Programmen.

Auf dieser Grundlage muss es in den kommenden Jahren sehr zielgerichtet darum gehen,

- alle Programme der Stadtentwicklung und Städtebaulichen Erneuerung, insbesondere auch den Stadtbau mit seinen Programmteilen Rückbau und Aufwertung, auch unter Berücksichtigung der Belange einer zu verändernden Infrastruktur, konsequent und kontinuierlich weiterzuführen,

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau in Deutschland und in Sachsen

- die Klimapolitik des Bundes wirksam zu unterstützen,
- dem veränderten Wohnbedarf einer Gesellschaft, die sich sowohl älter als auch individualisierter und differenzierter darstellt, angemessen Rechnung zu tragen, selbstverständlich unter besonderer Berücksichtigung von Familien mit Kindern, Senioren und Menschen mit Behinderungen,
- das innerstädtische Wohnen attraktiver zu gestalten und dabei auch die Wohneigentumsquote zu erhöhen.

Kurzfristig setzen wir in Sachsen darauf, dass die staatlichen Hilfen aus den beiden Konjunkturprogrammen wirksame Anreize für Wachstum geben und dass sie auf diese Weise dazu beitragen, die Wirtschaft in einer schwierigen Zeit zu unterstützen und damit auch Arbeitsplätze zu sichern.

Autor:

Staatsminister Dr. Albrecht Buttolo
Sächsisches Staatsministerium des Innern
01095 Dresden

Erschienen in:

Mauerwerk 13 (2009), Heft 5, Seiten 234 – 239; Sonderausgabe zum Deutschen Mauerwerkskongress 2009 am 24. September 2009 in Dresden

Herausgeber:

Ernst& Söhne Verlag für Architektur und technische Wissenschaften GmbH & Co. KG, Berlin