

Der Artikel wurde im Rahmen des PPP-Projektes in der Ukraine „Manager für energetische Gebäudesanierung“, 2010-2012 in der ukrainischen Zeitschrift „Zhitlowo-kommunalne gospodarstwo Ukrainy“ (Wohnungs- und Kommunalwirtschaft Ukraine), № 1(34) Januar-Februar 2011, veröffentlicht.

Wohnungssanierung in Deutschland - Wege zum Erfolg

1. Schwieriges Erbe nach 40 Jahren die staatlicher Wohnungswirtschaft

Nach der Wiedervereinigung stand die Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland vor riesigen Herausforderungen. Die Wohnraumversorgung der Bevölkerung von rund 16,4 Millionen Menschen mit etwa 6,5 Millionen Haushalten war schlecht und entsprach weder quantitativ (27 m² Wohnfläche pro Person gegenüber 36 m² in Westdeutschland) noch qualitativ (z.B. nur 41% Zentralheizung gegenüber 73% im Westen) modernen, vor allem auch zeitgemäßen energetischen Anforderungen.

Bau und Verwaltung der Wohnungen lag wie in allen Staaten Osteuropas in staatlicher Hand und war in der Praxis bei staatlichen Wohnungsverwaltungsgesellschaften, sozialistischen Genossenschaften und bei staatlichen Produktionsunternehmen an den großen Wirtschaftsstandorten des Landes angesiedelt. Diese Organisationen hatten im sozialistischen System kaum Anreize für Investitionen in den Neubau, aber insbesondere auch in den Wohnungsbestand, weil die Mieten und Nutzungsgebühren mit 1 Mark/Quadratmeter weit unterhalb der Kostendeckung lagen und der Staat die notwendigen Haushaltsmittel nicht aufbringen konnte. Das war umso schlimmer als 41% des Wohnungsbestandes auf Altbauten vor dem 1. Weltkrieg entfielen und die 41% des Neubaus nach dem 2. Weltkrieg vorwiegend energetisch ineffiziente Plattenbauten darstellten, die einen riesigen Energieverbrauch verursachten. Das Ergebnis war ein weitgehender Verfall der vorhandenen Bausubstanz, insbesondere auch der die urbane Attraktivität sichernden historischen Altbauten, und eine umweltschädliche Energieverschwendung größten Ausmaßes. Um aus dieser Situation herauszukommen, musste die Wohnungswirtschaft im Rahmen eines umfassenden wirtschaftlich konsistenten Reformprozesses so schnell wie möglich an die westlichen marktwirtschaftlichen Verhältnisse angepasst werden.

2. Kernelemente einer erfolgreichen Wohnungsreform

Die Kernaufgabe bestand – wie auch im heutigen osteuropäischen Raum – darin, den enormen Investitionsstau aufzulösen und eine massive Welle von Neuinvestitionen sowohl im Neubau und als auch im Bestand anzustoßen, nicht zuletzt um damit auch ein breites Betätigungsfeld für das Baugewerbe mit Arbeitsplätzen, Einkommen sowie Steuern und Sozialabgaben zu eröffnen. Dabei sollte in Deutschland die Finanzierung vorwiegend marktwirtschaftlich privat und im Kreditwege erfolgen. Der Staat sollte nur subsidiär Fördermittel bereitstellen. Außerdem musste die Preisentwicklung so gesteuert werden, dass sie für die Bevölkerung erschwinglich war, also in vernünftiger Relation zur Einkommensentwicklung und zur sozialen Leistungsfähigkeit stand. Schließlich mussten zeitgemäße Qualitätsstandards insbesondere für Energie, Umwelt und Verbraucher erreicht werden.

Ein solcher komplexer Zielkatalog lässt sich natürlich nur im Rahmen eines umfassenden Gesamtkonzepts verwirklichen, das deutlich über die Wohnungspolitik im engeren Sinne hinaus geht und viele weitere Politikbereiche erfasst, insbesondere die Strukturpolitik zur Schaffung investitionsfreundlicher Wirtschaftsstrukturen, die Stabilitäts- und Finanzpolitik, die Wettbewerbspolitik sowie die Politiken für Städte- und Bauplanung sowie die Energie und Umweltpolitik.

Leider ist in Osteuropa ein solcher komplexer Reformansatz nicht verfolgt worden. Vielmehr hat man sich dort in unkoordinierten und rechtlich unklaren Einzelschritten ans Werk gemacht, die nicht aufeinander abgestimmt waren und sich jetzt als gewaltige Investitionshemmnisse erweisen, wie etwa die verfehlte „Wohnungsprivatisierung zum Nulltarif“ an Bürger, deren Einkommen für die Sanierung ihres Wohnungsvermögens nicht ausreicht.

3. Umfassender Instrumentenkasten für Investitionen und modernes erschwingliches Wohnen

Investitionsfreundliche Rahmenbedingungen und die Schaffung eines erschwinglichen modernen Wohnkomforts setzen bei der marktwirtschaftlichen Umgestaltung einer staatlichen Wohnungswirtschaft nach den deutschen Erfahrungen vor allem Dingen folgendes voraus:

- die Schaffung einer Wirtschaftsstruktur von handlungs- und leistungsfähigen Wohnungsinvestoren mit ausgeprägtem Interesse an Bau und Modernisierung von Wohnraum durch zielkonforme Privatisierungsverfahren und ein investitionsfreundliches Wohneigentumsrecht („Effiziente strukturelle Grundlage für die Privatinitiative“)
- eine breite Palette von zweckentsprechenden Förderanreizen („Politik des Förderns“)
- das Einfordern moderner Bau- und Energiestandards sowie die Zulassung marktgerechter Wohnungsmieten („Politik des Forderns“)
- Senkung der Boden-, Bau- und Verwaltungskosten durch gute Bau- und Städteplanung sowie Wettbewerb
- günstige Finanzierungsbedingungen durch eine Politik der Preisstabilität und der Bereitstellung effizienter privater und staatlicher Kreditinstrumente im Wettbewerb
- Sicherung der sozialen Akzeptanz durch Subjekthilfen für sozial schwache Haushalte
- Schulung der Akteure in allen baurelevanten Bereichen der Planung, Baudurchführung, Verwaltung und Finanzierung
- Zeitliche Optimierung des Reform- und Investitionsprozesses durch Orientierung an der Leistungsfähigkeit der Bewohner

Diese Grundsätze könnten unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen auch in die allen osteuropäischen Ländern - mit Ausnahme einer Korrektur der aus der Massenprivatisierung folgenden Wohnungsmarktstrukturen - verwirklicht werden. Leider sind bislang auf diesem Wege nur einzelne Fortschritte erreicht und kein Gesamtkonzept realisiert worden.

4. Grundzüge und der Ergebnisse des „deutschen Modells“

Der Reformprozess in Ostdeutschland hat zu einer breiten Wohnungsmarktstruktur mit hohem Mietwohnungsanteil (65 % / demgegenüber eigengenutztes Wohneigentum 35%) und damit zu vielen aktiven Investoren geführt. Hierfür waren im Wesentlichen folgende Schritte grundlegend:

- Überführung der staatlichen Wohnungsverwaltungen in private Gesellschaftsformen der AG oder GmbH, die ihre Wohnungen vermieten und deren Geschäftsanteile nach wie vor bei den Kommunen liegen (Marktanteil rund 40 %)
- Umwandlung der „sozialistischen“ Genossenschaften in private Genossenschaften, die ihre Wohnungen ebenfalls vermieten (Marktanteil rund 15 %)
- fast kostenlose Übertragung des Grund und Bodens zu den Gebäuden auf die neu geschaffenen Wohnungsunternehmen
- Restitution enteigneter Gebäude an frühere Eigentümer zur eigenen Nutzung und/oder Vermietung
- begrenzte Privatisierung von Einzelwohnungen nur nach Sanierung zum Marktpreis
- Anhebung der Mieten auf Marktniveau in drei Schritten im Zeitraum von acht Jahren in Anlehnung an die generelle Einkommensentwicklung. Die damit verbundene Vervierfachung der Miete führte zu einer Mietbelastung von rund 25 % des Einkommens. Zusätzlich konnten 11 % der Modernisierungskosten jährlich als Miete auf die Bewohner umgelegt werden
- Gewährung umfangreicher, im Zeitablauf zurückgeführter Investitionsanreize durch Steuervorteile, Kreditpräferenzen, Bau und Zinszuschüsse sowie öffentliche Bürgschaften
- umfangreiche soziale Flankierung durch staatliche Übernahme der Mietkosten für arme Haushalte (sog. Sozialhilfe) sowie teilweise Übernahme der Mietkosten für Haushalte mit begrenztem Einkommen durch besonderes Wohngeld

- Angebot günstiger langfristiger Kreditfinanzierungen mit niedrigen Zinsen dank geringer Inflationsrate aufgrund der Stabilitätspolitik der Zentralbank und einer breiten wettbewerblich strukturierte Landschaft privater und öffentlicher Banken mit leistungsfähigen Kreditinstrumenten (Hypotheken/Bauspardarlehen), oft abgesichert durch öffentliche Bürgschaften.

Nach 20 Jahren dieser Politik können sich die Ergebnisse sehen lassen: Rund drei Viertel des Wohnungsbestandes sind inzwischen umfangreich saniert. In den sanierten Wohnungen konnten rund 60 % der Energie eingespart werden. Komplexe Wohnungssanierungen kosten mit rund 800 €/ m² lediglich ein Drittel vergleichbarer Neubauwohnungen. Das Angebot zeitgemäßen Wohnraums ist vielfältig und preislich erschwinglich. Eine weitgehende Anpassung des Wohnraums an den Strukturwandel ist erreicht, in dem – eingebettet in städtische Entwicklungsplanungen - vor allem in Zuzugsgebieten umfangreicher Neubau geschaffen und in den Abwanderungsgebieten überflüssiger Wohnraum zum Teil mit staatlicher Hilfe wieder abgebaut worden ist. Soziale Probleme konnten durch die vielfältigen Instrumente sozialer Unterstützung weitgehend vermieden werden. Derzeit ist Deutschland dabei, eine weitere Steigerung der Energieeffizienz zu erreichen und die verstärkte Etablierung erneuerbarer Energien im Neubau und Bestand durch verschärfte Standards, Einspeisungsregelungen für dezentral erzeugte Energie ins öffentliche Netz und umfangreiche Förderprogramme durchzusetzen.

5. Perspektiven der Wohnungspolitik in der Ukraine

Angesichts weiterhin unzureichender Investitionen vor allem in den Wohnungsbestand sowie mit Blick auf die langfristig steigenden Energiepreise erschiene es dringlich, die wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Ukraine weiter zu verbessern. Dabei könnten die in Ostdeutschland gesammelten Erfahrungen und angewendeten Prinzipien auch hier schrittweise mehr und mehr Geld zur Geltung gebracht werden. Hohe Priorität hätte eine Politik der Preisstabilität und die Anwendung staatlicher Kreditbürgschaften für langfristige Wohnungsfinanzierungen mit tragbaren Zinsen. Zudem wäre in allen baurelevanten Bereichen von der Stadt- und Bodenplanung über die Projektentwicklung und die Baudurchführung verstärkte das Wettbewerbsprinzip zur Preissenkung und Qualitätsverbesserung durchzusetzen. Hinzu käme die Schulung von Experten in den betroffenen baurelevanten sowie wohnungswirtschaftlichen Bereichen, insbesondere für Wohnungsverwaltung sowie Sanierungs- und Finanzierungsmanagement vor allem auch mit Blick auf zeitgemäße energetische und umweltpolitische Standards. Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse insgesamt würde wesentlich dazu beitragen, auch internationale Finanzierungen im Wohnungssektor zu ermöglichen. Fortschritte können erfahrungsgemäß nicht mit einem Schlag, sondern nur schrittweise erzielt werden. Daher würde es sich empfehlen eine Politik der Pilotprojekte zu verfolgen, in denen Erfahrungen gesammelt und praktische Schulungen abgewickelt werden könnten. Die dabei erzielten Ergebnisse könnten sodann in weitere Verbesserungen der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einmünden. Im Bereich des Wohnungsbestandes dürfte es schwierig sein, einen breiten Sanierungsprozess ohne eine intensivere Politik des Förderns und Forderns gegenüber den Wohneigentümergeinschaften in Gang zu setzen. Insoweit müsste insbesondere das Wohneigentumsrecht und seine praktische rechtliche Durchsetzung in der Weise weiterentwickelt werden, dass sich ein Sanierungswille der Mehrheit gegenüber der Minderheit der Wohneigentümer auf der Grundlage eines sachgerechten Modernisierungskonzeptes in der Praxis auch zügig verwirklichen ließe. Schließlich erschienen verstärkte Sanierungsvorgaben, z. B auf Basis von „Gebäudepässen“, flankiert durch Fördermaßnahmen und langfristige Kredite, unerlässlich.

Thomas Janicki

Ministerialdirigent a.D.

Im Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

seinerzeit verantwortlich für die Wohnungsreformen in sowie später Beauftragter des Ministers für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, derzeit Mitglied im Beirat der Initiative Wohnungswirtschaft Osteuropa, IWO e. V.