

**Stadtforum Leipzig
Stadtforum Chemnitz
Stadtforum Freiberg
Forum für Baukultur Dresden
Haus & Grund Sachsen
Landesverein Sächsischer Heimatschutz**

Stadtforum Leipzig »
für behutsamen Stadtumbau

Gustav-Adolf-Straße 17
04105 Leipzig

stadtforumleipzig@web.de

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Wilhelm-Buck-Straße 2-4

01097 Dresden

gemeinsame **STELLUNGNAHME**

zum Entwurf (Stand 19.12.2007) der

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staats Ministeriums des Innern Über die
Förderung der Städtebaulichen Erneuerung Im Freistaat Sachsen
(Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung - **VwV StBauE**)

5. Juni 2008

Vorrede

Der Freistaat Sachsen erlebt derzeit zwei miteinander in Verbindung stehende Entwicklungen, die sein Gesicht nachhaltig verändern. Die Bevölkerung schrumpft in dramatischem Ausmaß und zugleich droht den historischen Orts- und Stadtbildern dauerhafter Schaden durch Abbrüche von Gebäuden. Dies betrifft selbst Kommunen, die keinen Bevölkerungsrückgang verzeichnen. Städte und Gemeinden stehen vor gewaltigen Umstrukturierungsproblemen. Die Bewältigung dieser Probleme ist eine der drängendsten Aufgaben von Land und Kommunen. Damit die Schrumpfungsprozesse nicht zu einer ungesteuerten Beschädigung, wenn nicht gar Auflösung oder Zerstörung der kulturellen Identität Sachsens und seiner Zukunftsfähigkeit als Wohn- und Wirtschaftsstandort führen, benötigen die Kommunen und Hauseigentümer wirksame, koordinierte Handlungsinstrumente. Dazu gehört auch der zielgerichtete Einsatz öffentlicher Gelder.

Vorrangiges Ziel muss es sein, die unvermeidliche Schrumpfung qualitativ zu steuern, damit aus dem Problem Chancen erwachsen können. Durch eine kluge Steuerung können Sachsens Städte strukturelle Missstände beseitigen und ihre Qualitäten verbessern. Sachsens Städte können attraktiver, lebenswerter und schöner werden.

Attraktive und unverwechselbare Städte mit einem hohen Altbaubestand sind einer der wichtigsten Standort- bzw. Wirtschaftsfaktoren:

Wohnstandort

- Sie dienen wegen ihres hohen identitätsstiftenden Wertes dem Kampf gegen die Abwanderung. Für die Bürger bedeuten sie Heimat und Geborgenheit.
- Sie wirken anziehend für Neubewohner. Die Immobilienmärkte prägt eine stabile und zunehmende Nachfrage nach sanierten innerstädtischen Altbauwohnungen. Gemäß einer aktuellen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach sind fast 40 % der Deutschen bereit, für eine Wohnung in einem restaurierten Altbau mehr Miete oder einen höheren Kaufpreis zu zahlen, als für eine vergleichbare andere Wohnung - vor allem wegen deren zumeist deutlich höheren Wohnqualität.
- Mit gestärkten historischen Quartieren können attraktive Alternativen zum Wohnen und Arbeiten an den Stadträndern geschaffen werden und damit die vielfältigen Probleme der Zersiedelung reduziert werden.

Wirtschaftsstandort

- Ein attraktives Stadtbild ist einer der wichtigsten weichen Standortfaktoren für Unternehmen bei ihren Investitionsentscheidungen. Dies ist mittlerweile durch eine Vielzahl von Studien hinlänglich belegt. Eine hohe Wohnqualität im urbanen Milieu zieht vor allem unternehmerische Entscheidungsträger an, welche wiederum vor Ort Arbeitsplätze generieren.
- Stadtbild und Altbaubestand, insbesondere an Denkmälern sind der entscheidende Faktor für den Tourismus; einer der Wirtschaftsbereiche, in denen Sachsen ein anhaltendes und arbeitsplatzintensives Wachstum aufweist.
- Öffentliche Investitionen in Altbau und Denkmalpflege bedeuten aber vor allem auch Wirtschaftsförderung an der Stelle, wo sie am sinnvollsten ist. Denkmalschutz stellt eine der zukunftsreichsten Investitionsarten dar. Hier bekommen kleine und mittlere Unternehmen bzw. Handwerksbetriebe Aufträge, die das Rückgrat unserer Wirtschaft bilden. Hier können nachhaltig Arbeitsplätze vor Ort geschaffen werden. Nach Angaben der Deutschen Stiftung Denkmalschutz werden in Deutschland jährlich 15 Mrd. € in Baudenkmale investiert. Dies entspricht der Sicherung bzw. Schaffung von rund 310.000 Arbeitsplätzen.
- Nach Angaben der Deutschen Stiftung Denkmalschutz löst die Städtebauförderung insbesondere im städtebaulichen Denkmalschutz überdies das 1,4-fache an weiteren öffentlichen Infrastrukturmitteln und das 6,3-fache an privaten Investitionen aus. Immobilien, die derzeit unvermietbar erscheinen und ihren privaten oder öffentlichen Eigentümern oftmals nur schwer zu verkraftende Unterhaltungskosten aufbürden, können so im Einzelfall in interessante Renditeobjekte verwandelt werden.

Sachsens Städte werden maßgeblich geprägt von ihren flächig erhaltenen historischen Stadtquartieren. Dies unterscheidet sie erheblich vom Durchschnitt bundesdeutscher Städte und ist einer der entscheidenden und langfristig ausbaubaren und tragfähigen Standortvorteile.

Dem letzten Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost ist zu entnehmen, dass Altbauquartiere inzwischen zunehmend von Abbrüchen im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau Ost betroffen sind. 14.000 Altbauwohnungen sind bereits beseitigt, darunter 1.000 in denkmalgeschützten Gebäuden. Während sich das Abrissgeschehen in den Großsiedlungen verlangsamt, ist schon heute jede zehnte abgerissene Wohnung eine Altbauwohnung. Da Altbauten regelmäßig nur einen Bruchteil der Wohnungszahlen von Plattenbauten (Punkthochhäuser, 12-Geschosser, etc.) aufweisen, ist der Anteil der Altbauten bezogen auf Gebäude noch deutlich höher. Jede fünfte Kommune in den neuen Bundesländern sieht den Rückbauschwerpunkt bereits in ihren gründerzeitlichen Beständen, jede siebente in der historischen Altstadt.

Der Sächsische Landesrechnungshof gelangt in seinem Bericht zum Programm Stadtumbau Ost zu der eindeutigen Feststellung, dass die Gelder im Hinblick auf die bezweckten strukturellen Verbesserungen nahezu wirkungslos geblieben sind. Seit Beginn des Programms Stadtumbau Ost ist es überwiegend nicht gelungen, die Mittel sinnvoll zu kanalisieren. Abbrüche werden zunehmend in historischen Stadtvierteln betrieben, die zwar aktuell häufig noch Leerstandsprobleme aufweisen, bei fortschreitender Sanierung und gezielter Förderung aber zu den gefragten Wohnstandorten der Zukunft zählen könnten.

Selbst ausgewiesene Baudenkmale, deren Rettung mit dem Ende der DDR schon als sicher geglaubt wurde, sind derzeit tausendfach vom Abbruch bedroht. Nach Auskunft des Landesamtes für Denkmalpflege ist derzeit jedes zehnte der 107.000 erfassten Einzeldenkmale in Sachsen vom Abgang bedroht. Zahlreiche Einzeldenkmale und Denkmalensembles (Wohngebäude und Industriedenkmale) von oftmals hohem Einzelwert aller Bauepochen sind bereits mit öffentlicher Förderung abgebrochen worden. Insgesamt sind in den vergangenen 17 Jahren bereits 3.349 Baudenkmale (Stand Februar 2008) abgetragen worden, der überwiegende Teil davon in der Zeit nach 2000 (über 1.000 allein seit Sommer 2006). Diese Entwicklung ruft in wachsendem Maße Unverständnis und Empörung bei den Bürgern Sachsens sowie der nationalen und internationalen Öffentlichkeit hervor.

Häufig erfolgen die Abbrüche im Altbau allein, um kurzfristig bestimmte Abbruchquoten - verbunden mit Abbruchförderung und Altschuldenerlass - zu erreichen, die in den Wohngebieten des industriellen Wohnungsbaus am Stadtrand aktuell nicht zu erreichen sind. Die Leerstandsentwicklung der letzten Jahre ist hier vielerorts dramatisch. Mancherorts weisen diese Bestände jedoch noch einen relativ guten Vermietungsstand auf, sind allerdings auch dort von zunehmender Überalterung und dauerhaftem Ausbleiben von Nachmietern geprägt. Ein Zurückführen dieser Wohngebiete auf langfristig vermietbare Größen und im Bezug zum übrigen Stadtkörper sinnvolle Lagen wird jedoch massiv behindert. Seitens der kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften gibt es erhebliche Widerstände gegen weitere Abbrüche. In diese Gebiete sind seit den 1990er Jahren wiederholt umfangreiche und milliardenschwere öffentliche Investitionen geflossen, die den anhaltenden Mieterschwund jedoch nicht aufzuhalten vermochten. (Teil-)Sanierte Plattenbauten sichern häufig Kredite. Auch wenn sich die unvermeidlichen Abbrüche dennoch auf Dauer nicht verhindern lassen werden, drohen den Kommunen und ihren Bürgern durch jahre- und jahrzehntelangen Verzögerungen erhebliche finanzielle Belastungen. Kräfte werden gebunden, die für die städtebauliche Entwicklung städtischer Kernlagen fehlen.

Z i e l der Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung muss es daher sein, den Kommunen die Mittel zur Verfolgung einer klaren Strategie zu geben. Langfristig nicht zu haltende Strukturen (Wohnstandorte und Infrastruktur) müssen sozialverträglich zurückgebaut werden. Dabei darf es auch keine Rolle spielen, ob hier in der Vergangenheit (Fehl-) Investitionen getätigt wurden. Zugleich müssen nachhaltige, attraktive Stadtstrukturen und Stadtbilder als wichtiger Standortfaktor gestärkt und Sachsens Städte vor einem unwiederbringlichen Kultur- und Gesichtsverlust bewahrt werden. Gerade im Bezug auf die bestehenden wirtschaftlichen Probleme großer Wohnungsunternehmen (Altschulden und zurückliegende Investitionen in potentielle Rückbaubestände) muss sichergestellt werden, dass der Mitteleinsatz aus der Städtebauförderung sich eindeutig an städtebaulichen Erfordernissen zu orientieren hat. Die kurzfristige finanzielle Entlastung dieser Unternehmen zu Lasten einer nachhaltigen Stadtentwicklung ausgerechnet mit Hilfe der Städtebauförderung muss künftig sicher ausgeschlossen sein. Für die Probleme der Wohnungsunternehmen müssen dringend Lösungen ausserhalb der Städtebauförderung gefunden werden.

Begrüßenswerte Ansätze

Der Entwurf enthält hierzu einige Ansätze, die ausdrücklich zu begrüßen sind.

Dazu gehören:

- die an mehreren Stellen verankerte erhöhte Förderung für wichtige Gebäude der Zeit vor 1949 und Kulturdenkmäler unabhängig ihres Baujahrs;
- die verbesserte Berücksichtigung von Leistungen und Kosten bei der Erneuerung privater Gebäude im Bezug auf die förderfähigen Gesamtkosten;
- die vollständige Förderung notwendiger abbruchbedingter Investitionen an Nachbargebäuden (Brandwände);
- die Förderung der Evaluation der Maßnahmen;
- Kumulationsmöglichkeiten von Städtebaufördermitteln.

Defizite

Daneben weist der Entwurf einige deutliche Defizite im Hinblick auf eine klare städtebauliche Zielsetzung auf.

- (1) Die Einleitung sollte um eindeutige Aussagen zur bezweckten Strategie ergänzt werden, insbesondere um Folgendes:
 - Leitbild der Städtebauförderung im Sinne der vorliegenden Verwaltungsvorschrift ist die Verwirklichung der Ziele der „Charta von Leipzig“.
 - Die Städtebauförderung dient der nachhaltigen Stadtentwicklung und Stärkung der Innenstädte und Ortsteilzentren sowie der historischen Stadterweiterungen mit ihren reichen Denkmalbeständen. Hier liegt der Schwerpunkt im Bestandserhalt und der Wiedernutzung leerstehender Gebäude.
 - Rückbaumaßnahmen und Nachnutzungen dürfen nicht zur Beschädigung des Stadtbildes führen. Ziel ist eine möglichst flächenhafte Reduzierung von Beständen an den Stadträndern. Besondere Berücksichtigung finden die Möglichkeiten eines begleitenden Rückbaus der technischen und sozialen Infrastruktur.
 - Maßnahmen der Städtebauförderung sollen die Belange der Wohnungswirtschaft mit betrachten, orientieren sich aber vorrangig an den genannten städtebaulichen Zielsetzungen.

Zur Gewährleistung der Erreichung der städtebaulichen Zielsetzung sollte der Entwurf um folgende Punkte ergänzt bzw. wie nachfolgend modifiziert werden:

- (2) Generelle Fördervoraussetzung sollte das Vorhandensein von SEKO oder INSEK sein, die ein qualifiziertes, flächenmäßig dargestelltes städtebauliches Entwicklungskonzept enthalten. Basierend auf den Prognosen des Statistischen Landesamtes bis 2020 und darüber hinaus sollten diese zwingend in mehreren Dekadensprüngen die angestrebten Flächennutzungen darstellen. Es sollten Stadtbildkonzepte erarbeitet werden, die erkennen lassen, welche Bestände erhalten, abgebrochen, verdichtet oder erweitert werden sollen. Förderung nach der vorliegenden Verwaltungsvorschrift darf nur erfolgen, wenn die Maßnahme mit diesen Planungen in Einklang steht.
- (3) Aufgenommen werden sollte (entgegen Punkt 4.1.5) die grundsätzliche Möglichkeit der Förderung von Investitionen in Einzeldenkmale außerhalb eines ausgewiesenen Fördergebiets, wenn diesen eine stadtteilbezogen besonders hohe Bedeutung zukommt sowie generell von Einzelgebäuden und Bauensembles, wenn diesen eine städtebaulich besonders hohe Bedeutung zukommt (Beispiele: Eckgebäude an wichtigen Plätzen und Straßenkreuzungen, Zielpunkte wichtiger Sichtachsen).

- (4) Im Programm Stadtumbau-Ost, Programmteil Rückbau technische Infrastruktur (Punkt 5.2. e), sollte der Förderhöchstsatz von 50 auf 90 Prozent erhöht werden.
- (5) Im Programm Sicherung und im Programm Stadtumbau-Ost, Programmteil Aufwertung (Punkt 5.2. c, d), sollte unter bestimmten Voraussetzungen der Förderhöchstsatz 100 Prozent betragen.

Notwendige Investitionen unterbleiben regelmäßig, da Kommunen nicht in der Lage sind, ihren Eigenanteil zu erbringen.

- (6) Die Möglichkeit der Förderfähigkeit des Erwerbs von Gebäuden (Punkt 8.1.1) sollte von Gemeinden auf Private ausgedehnt werden. Voraussetzung sollten eine Investitionsverpflichtung und die anschließende Eigennutzung sein. Für beide Voraussetzungen sollten zeitliche Rahmen festgelegt werden.

Ziel muss die Wiedernutzung von leerstehenden Häusern sein. Wohnen im Bestand muss Vorrang vor Neubau auf der grünen Wiese haben. Hierbei sollte der Erwerb leerstehender Häuser gerade für junge Familien, gefördert werden. Die Gemeinden sollten, um einen Anreiz zu schaffen, so weit gehen können, unbewohnte Gebäude mit Grundstück zu verschenken. Die finanziellen Belastungen aus den anschließenden Investitionen sind hoch genug und dienen zugleich der Stärkung der Bauwirtschaft und damit auch dem Fiskus.

- (7) Neben der Förderung des Grundstückserwerbs sollte auch der Grundstückstausch förderfähig sein, gegebenenfalls zusammen mit einem Wertausgleich.

Vielfach scheitern bislang gleichermaßen sinnvolle Rückbauvorhaben in der Fläche und notwendige Sicherungs- und Erneuerungsmaßnahmen wichtiger Gebäude an der fehlenden Fördermöglichkeit des Grundstückstauschs.

- (8) Der vorgesehene Förderhöchstsatz für stadumbaubedingte Umzüge (Punkt 8.4) von 1500 Euro muss deutlich erhöht werden.

Der Umzug, vor allem in die Innenstädte, muss noch stärker gefördert werden. Der Anreiz sollte höher als vorgesehenen ausfallen.

- (9) Bezüglich der bevorzugten Förderung von baulichen Maßnahmen im Sinne der Energieeinsparverordnung (Punkt 9.1) sollte ausdrücklich klar gestellt werden, dass dies im Einklang mit dem Ziel der Stärkung der Innenstädte und historischen Stadterweiterungen erfolgen soll.

Energetische Sanierung wird noch immer häufig als Argument für Investitionen in die angeblich dafür besonders geeigneten Plattenbaugebiete herangezogen. Mittlerweile gibt es jedoch zahlreiche Beispiele effizienter energetischer Sanierungen im Altbaubestand.

- (10) Bei der Förderung des Rückbaus von Wohngebäuden (Punkt 10.1) sollte ausdrücklich erwähnt werden, dass eine Förderung des Rückbaus von Baudenkmalen generell nicht erfolgt. Die Förderung des Abbruchs von einzelnen Gebäuden in geschlossener Blockrandbebauung sollte zumindest grundsätzlich nicht förderfähig sein. Der Abbruch von Gebäuden bis zum Baujahr 1949 sollte nur gefördert werden, wenn auf Grundlage einer Abwägungsentscheidung nicht städtebaulichen Erfordernisse gegenüber den Gründen für den Abbruch überwiegen.

- (11) Bei Sicherungsmaßnahmen privater Gebäude (Punkt 12.3.1) sollte grundsätzlich eine Förderhöchstgrenze von 100 Prozent gelten, insbesondere dann wenn eine Erbringung des Eigenanteils nachweislich nicht möglich ist, das Gebäude ein Kulturdenkmal ist oder eine besondere städtebauliche Bedeutung hat. In anderen Fällen sollte zumindest Drittmittlersatz für die über den Kostenerstattungsbetrag hinausgehenden Kosten ausdrücklich zugelassen werden.

Durch die zwingende Erbringung eines Eigenanteils bei der Gebäudesicherung ist diese in der Regel nicht mehr durchführbar. Die Ursache des Verfalls von stadtbildprägenden Gebäuden und Baudenkmalen besteht hauptsächlich darin, dass Eigentümer wirtschaftlich nicht in der Lage sind, Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen und zum anderen in schwierigen bzw. ungeklärten Eigentumsverhältnissen (Erbengemeinschaften, Insolvenzen, unbekannter Eigentümer, Eigentümer mit unbekanntem Aufenthaltsort, etc.).

- (12) Die im Entwurf enthaltenen Reglementierungen privater Investoren bei der Gebäudesicherung, wie Modernisierungsverpflichtung innerhalb von 5 Jahren und dingliche Sicherung bei zweckabweichender Mittelverwendung (Punkt 12) sollten unbedingt entfallen.

Die Hürden für Investitionen Privater in gefährdete, städtebaulich wichtige Altbaubestände dürfen nicht unnötig erhöht werden. Die Herstellung von Investitionsbereitschaft ist hier oft so schon schwer genug. Die Sicherung von Baudenkmalen und städtebaulich herausragenden Gebäuden ist eine Frage generationenübergreifender, nachhaltiger Stadtentwicklung und der Bewahrung des Kulturerbes. Dies an die Finanzierbarkeit einer Anschlussmodernisierung innerhalb kurzer Fristen zu koppeln ist sachwidrig.

- (13) Neben der unmittelbaren Förderung von Investitionen muss die nichtinvestiver Maßnahmen deutlich ausgeweitet und zu einem Schwerpunkt der Förderung werden. Orientierung bietet der Ansatz von Sozialer Stadt. Gefördert werden sollten Quartiers- und Stadtteilmanagement, städtebauliche Wettbewerbe, Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung.

Die Einbindung der Bürger und privater Akteure in die Stadtentwicklung ist unabdingbar. Nachhaltiger Erfolg städtebaulicher Maßnahmen beruht auf deren öffentlicher Akzeptanz und der Generierung zielentsprechender privater Investitionen sowie Nutzung durch den Bürger. Gerade in der Stadt Leipzig werden hierzu erfolgreich verschiedene, modellhafte Ansätze praktiziert, die akut gefährdet wären, würde die Förderung so drastisch eingeschränkt, wie es der Referentenentwurf vorsieht.

Fehlentwicklungen in der Vergangenheit beruhten in der Regel auf mangelhaften bzw. fehlenden Konzepten. Fördermittel müssen daher verstärkt zur Auslobung städtebaulicher Ideenwettbewerbe zur Verfügung stehen; insbesondere für vom Abriss bedrohte Bereiche oder Einzelgebäude im Altbaubereich zur Prüfung von Machbarkeitsstudien bei primärem Erhalt der betroffenen Gebäude.

- (14) Es muss ermöglicht werden, die Förderung einzelner Maßnahmen über mehrere Jahre hinweg zu erstrecken (Mittelabruf innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums - Mehrjahresbudgets).

Stadtentwicklung und Stadtumbau sind langfristige Prozesse und keine einmaligen Maßnahmen. Dies muss sich in der Fördermittelvergabe widerspiegeln.

- (15) Mittel müssen ausdrücklich zur Beräumung und Aufwertung (Begrünung) von Blockinnenbereichen zur Verfügung stehen.

Städtebauliche Zielsetzung muss die Erhaltung geschlossener Blockrandbebauung in den Altbauquartieren sein. Durch eine Aufwertung und Begrünung der vom Umgebungslärm unbelasteten Innenbereiche wird die Attraktivität dieser Wohnstandorte nachhaltig erhöht. Dies gilt besonders im Einzugsbereich vielbefahrener Ausfallstraßen.

Wolfram Günther
für **Stadtforum Leipzig**

Frank Kotzerke
für **Stadtforum Chemnitz**

Dr. Heinrich Douffet
für **Stadtforum Freiberg**

Dr. Sebastian Storz
für **Forum für Baukultur e.V. Dresden**

Dr. Thomas Ungethüm
für **Haus & Grund Sachsen e.V.**

Dr. Gerhart Pasch
für **Landesverein Sächsischer Heimatschutz e.V.**