

A N T W O R T

zu der

Anfrage des Abgeordneten Michael Neyses (PIRATEN)

betr.: Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Saarland

Vorbemerkung des Fragestellers:

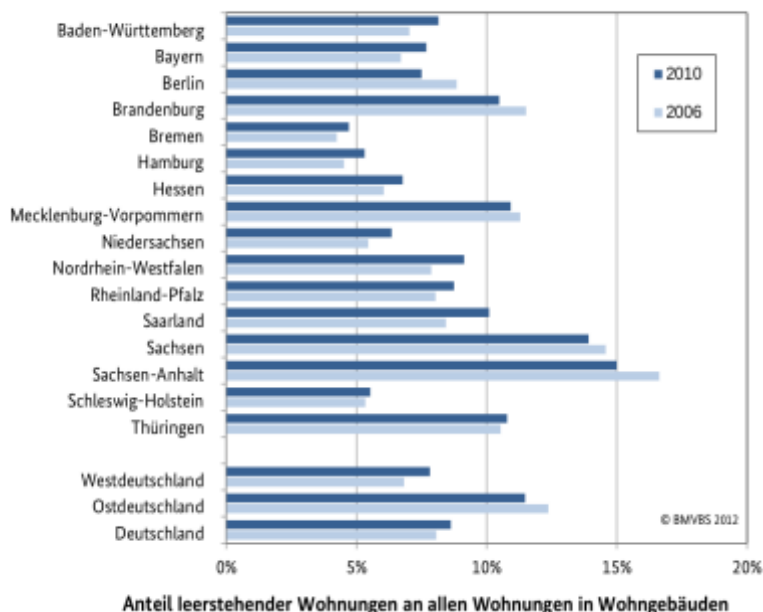
„Mehr als die Hälfte der Bundesländer, so schreibt die Rheinische Post am 05.08.2013, verwendet die für den sozialen Wohnungsbau vorgesehenen Bundeszuschüsse nicht zweckgerecht. Nach einer Aufstellung des Bundesbauministeriums (BMVBS) gehört auch das Saarland dazu. Dabei ist eine wachsende Nachfrage nach finanziell erschwinglichem Wohnraum festzustellen. Dies ist das Ergebnis einer verfehlten Wohnungsbaupolitik, vor allem in den Bundesländern, in denen über mehrere Jahre eine zu geringe Bautätigkeit resultiert. Zwar ist eine rege Bautätigkeit in Ballungsräumen feststellbar, jedoch im Hochpreissegment und Eigentumswohnungen. Diese Verknappungstendenzen schlagen sich in steigenden Preisen und Mieten nieder und gehen mit Versorgungsengpässen insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten einher. Bundesweit, so das BMVBS, wurden 2009 noch 23.600 zusätzliche Sozialwohnungen gebaut, 2011 waren es nur noch 19.300 zusätzliche Wohneinheiten.

Im Saarland, so verlautet das Finanzministerium in ihrer Pressemitteilung, werden die Finanzmittel des Bundes „zweckgerecht für Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung verwendet.“ Die soziale Wohnraumförderung wird zur Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums als auch zum Mietwohnungsbau eingesetzt, wobei bei letzteren schwerpunktmäßig die Modernisierung von Wohnungen im Zentrum stünde. Ein Sonderprogramm fördert die barrierearme bzw. barrierefreie Gestaltung von Mietwohnungen. Die Belegungsbindung ist auf 10 Jahre festgelegt.

Nach Aussage des Finanzministeriums sind von 2009 bis 2011 17 Förderanträge für insgesamt 136 Wohnungen positiv beschieden worden. Dabei handelte es sich um 16 Einzelmaßnahmen für selbstgenutzten Wohnungsbau und 120 Modernisierungsmaßnahmen für 120 Mietwohnungen.

Grafik 1:

Wohnungsleerstand 2010 und 2006



Das BMVBS zeigt in seiner Übersicht „Wohnen und Bauen in Zahlen 2011-2012“, dass das Saarland in den Westländern der Bundesrepublik mit über 10 % Wohnungsleerstand an der Spitze des Wohnungsleerstands steht – mit zunehmender Tendenz (s. Grafik 1). Im Jahr 2006 waren es ca. 8 %.

Ab Ende der 1970er Jahre nahm die Erstellung von gefördertem Wohnraum im Saarland, nach Angaben des BMVBS, überdurchschnittlich ab. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern blendete das Saarland den Zeitbereich von 2001 bis 2010 vollständig aus (s. Grafik 2).

Grafik 2: Errichteter Wohnungsbestand in den Jahren 1918 bis 2010 (Quelle BMVBS, 2012)



Nach Auskunft des Deutschen Mieterbunds (MVB), Landesverband Saarland geht die Intention der verfolgten Modernisierung am Zweck vorbei. Statt mehr Wohnraum zu günstigen Preisen werden Mietaufschläge aufgrund der Modernisierung des Wohnaltbestands erhoben. Damit werden diese Wohnungen nicht „sozialer“ sondern teurer. Zudem sind die modernisierten Wohnaltbestände, so MVB, schlecht energetisch saniert, so dass zur teuren Miete auch die Betriebskosten weiter ansteigen werden (die „zweite Miete“). Insgesamt würde guter und bezahlbarer Wohnraum immer knapper werden, argumentiert der MVB.“

Vorbemerkung Landesregierung:

Die ursprüngliche Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung im sozialen Wohnungsbau bzw. in der sozialen Wohnraumförderung und für die Zuweisung entsprechender Finanzhilfen an die Länder folgte aus den Artikeln 74 Abs. 1 Nr. 1 und 18 sowie 104a Abs. 4 des Grundgesetzes (GG). Das Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung wurde aus der Forderung nach Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet hergeleitet (vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts, BT-Drs. 14/5538 v. 13.03.2001, S. 39).

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) hat der Verfassungsgesetzgeber eine Föderalismusreform vorgenommen, wobei insbesondere die Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern neu geordnet wurden. In der konkurrierenden Gesetzgebung wurde im Bereich des Wohnungswesens (bis dahin Teilbereich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) die Gesetzgebungszuständigkeit auf die Länder übertragen.

Mit dieser Zuständigkeitsverlagerung sollte unter anderem der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die landes- bzw. regionalspezifischen Erfordernisse im Wohnungswesen sich zunehmend differenziert hatten. So wurde bereits in der jeweiligen Präambel zu den Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen über die soziale Wohnraumförderung ab dem Programmjahr 2004 anerkannt, dass die bereit gestellten Mittel durch die Länder entsprechend ihrem regionalen Bedarf eingesetzt werden und damit der räumlich differenzierten Situation der Wohnungsmärkte Rechnung getragen und die zielgenaue Verbesserung der Wohnraumversorgung ermöglicht wird. Ausdrücklich festgestellt wurde dabei, dass in angespannten Wohnungsmärkten der Schwerpunkt der Förderung auf der Schaffung preiswerten, belegungsgebundenen Wohnraums liegt, während in entspannten Wohnungsmärkten die Anpassung des vorhandenen Wohnungsbestandes an zeitgemäße Wohnbedürfnisse, insbesondere durch Um- und Ausbau, durch Modernisierung bestehender Gebäude sowie durch kleinteiligen ergänzenden Neubau die Hauptaufgabe der Wohnraumförderung ist.

Mit der Übertragung der Wohnraumförderung auf die Länder entfielen auch die entsprechenden Bundesfinanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG alter Fassung. Als Ausgleich für diese wegfallenden Finanzhilfen erhalten die Länder vom Bund sogenannte „Kompensationszahlungen“. Rechtliche Grundlage dieser Zahlungen sind Art. 143c GG sowie das Entflechtungsgesetz. Kompensationszahlungen stehen den Ländern dem Grunde nach bis zum 31. Dezember 2019 zu. Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 erhalten die Länder jährlich insgesamt 518,2 Mio. Euro für Zwecke der Wohnraumförderung. Mit dem Betrag sind zugleich auch alle Altverpflichtungen des Bundes aus den bis 2006 abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zum sozialen Wohnungsbau bzw. zur sozialen Wohnraumförderung abgegolten. Die Mittel sind zweckgebunden für Maßnahmen der Wohnraumförderung einzusetzen. Dazu gehören neben dem Bau von Wohnraum auch Maßnahmen im Wohnungsbestand, insbesondere die Modernisierung von Wohnraum. Hinzu kommt die Ausfinanzierung entsprechender Altverpflichtungen der Länder.

Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben hat das Saarland die in dem Zeitraum von 2007 bis 2013 vom Bund zur Verfügung gestellten Kompensationsleistungen ausschließlich im Rahmen der Gestaltung der sozialen Wohnraumförderung und dabei streng zweckgerecht eingesetzt. In dem betreffenden Zeitraum wurden bzw. werden in der sozialen Wohnraumförderung des Saarlandes sowohl die Schaffung selbst genutzten Wohneigentums als auch der Mietwohnungsbau gefördert. Im Mietwohnungsbau wird schwerpunktmäßig die Modernisierung von Wohnungen gefördert, daneben aber auch Wohnungsbaumaßnahmen. Im Rahmen eines Sonderprogramms zur Herrichtung von Mietwohnungen für ältere und behinderte Menschen wird die barrierearme bzw. barrierefreie Gestaltung von Mietwohnungen gesondert gefördert. In allen Fällen wird eine mindestens 10jährige Belegungsbindung festgelegt. Im Rahmen des Förderprogramms wurden im Zeitraum von 2009 bis einschließlich 2011 insgesamt 17 Förderanträge für insgesamt 136 Wohnungen positiv beschieden. Dabei handelte es sich um 16 Einzelmaßnahmen des selbst genutzten Wohneigentums sowie um eine Modernisierungsmaßnahme über 120 Mietwohnungen. Im Jahr 2012 wurde die Umgestaltung von 96 Mietwohnungen in barrierefreie Wohnungen unterstützt; bei 17 weiteren Wohnungen wurde die Belegungsbindung verlängert. Zeitgleich wurden im Rahmen des Sonderprogramms „Wohnen im Alter“ rd. 2.500 Modernisierungsmaßnahmen gefördert.

Bei der Ausformung seiner sozialen Wohnraumförderung orientiert sich das Saarland an den Vorgaben des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) und nutzt die darin bestehenden Gestaltungsspielräume, um auf die Situation am hiesigen Wohnungsmarkt zu reagieren.

Dabei ist zunächst die veränderte Zielsetzung der sozialen Wohnraumförderung im Verhältnis zum früheren sozialen Wohnungsbau zu beachten. Durch das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts vom 13. September 2011, dessen Kernstück das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) ist, wurde das bis dahin bestehende System des sozialen Wohnungsbaus zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt.

Dieser Übergang stellte einen Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik dar: Neben der Schaffung von neuem Wohnraum, der bis dahin im Mittelpunkt stand, wurde nun auch die qualitative Anpassung der Wohnungsbestände an zeitgemäße Wohnbedürfnisse gestärkt als gleichberechtigter Fördertatbestand eingeführt. Dies war unter anderem dadurch veranlasst, dass gegen Ende der 1990er Jahre der Wohnungsmarkt als in großen Teilen ausgeglichen galt.

Allerdings bestanden weiterhin in Teilsegmenten bzw. bei bestimmten Marktteilnehmern Probleme bei der selbständigen Versorgung mit Wohnraum. Aus diesem Grund bestimmte § 1 Abs. 2 WoFG als Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung diejenigen Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Diese allgemeine Zielgruppenbeschreibung wird im Gesetz selbst durch eine nicht abschließende Aufzählung verfeinert und für den Mietwohnungsbau insbesondere auf Haushalte mit geringem Einkommen sowie auf Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen konkretisiert. Mit der Einführung der sozialen Wohnraumförderung wurden bereits vor der Reform des Wohnungsbaurechts bestehende Elemente einer differenzierten und bedarfsgerechten Ausgestaltung der Förderung weiter ausgebaut. Im Interesse einer besseren sozialen Treffsicherheit und Effizienz der Förderung erfolgte damit eine Neuausrichtung weg von der stark quantitativ ausgerichteten Wohnungsbauförderung der Vergangenheit zugunsten breiter Bevölkerungsschichten hin zu einer zielgenaueren Förderung unter wesentlich stärkerer Mobilisierung des Wohnungsbestandes.

Im Rahmen dieser rechtlichen Vorgaben richtet das Land seine Förderung an den Gegebenheiten am hiesigen Wohnungsmarkt aus. Dabei ist von Bedeutung, dass es in Deutschland keinen einheitlichen Wohnungsmarkt, sondern eine Vielzahl von regionalen Wohnungsmärkten gibt. Begrifflich sind Wohnungsmärkte in einem doppelten Sinne regionale Märkte. Einerseits reichen sie angesichts der Verflechtungen der alltäglichen Lebenszusammenhänge über das Gebiet einer Gemeinde hinaus und erstrecken sich in die Region. Andererseits geben sie auch regionale Besonderheiten im Hinblick auf Bautypologie, Gewohnheiten, Vorlieben und Preisstrukturen wider. Deswegen muss bei der Betrachtung eines Wohnungsmarktes immer auch der regionale Zusammenhang beachtet werden.

Wichtige Bestimmungsgrößen für einen Wohnungsmarkt sind die Zahl der Wohnungen und die Zahl der Haushalte und deren künftige Entwicklung. Für diese Entwicklung sind vielseitige Faktoren entscheidend. Die Zahl der Haushalte wird durch die künftige Bevölkerungsentwicklung, durch die Altersstruktur der Bevölkerung, aber auch durch sich verändernde Lebensentwürfe geprägt. Eine weitere wichtige Rolle spielen Ausgabepreferenzen der Haushalte und dabei insbesondere der Wunsch nach selbst genutztem Wohneigentum. Letzterer spielt im Saarland eine besondere Rolle. Mit einem Anteil des selbst genutzten Wohneigentums von 58,1% steht das Saarland an der Spitze der Bundesländer (Stat. Landesamt, Zensus 9. Mai 2011, Gebäude- und Wohnungskennzahlen im regionalen Vergleich).

Wie andere Märkte auch, werden Wohnungsmärkte durch Angebot und Nachfrage bestimmt, wobei Angebot die Wohnungen und Nachfrager die Haushalte sind. Stimmen die Zahl der Wohnungen und die Zahl der Haushalte in etwa überein, spricht man von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt.

Im Saarland hat sich die Nachfragesituation seit 2001 wie folgt entwickelt (Angaben in Tsd.):

Jahr	Wohnungen¹	Haushalte²
2001	496,9	509,5
2002	499,5	513,6
2003	502,3	510,3
2004	504,9	517,5
2005	507,2	502,3
2006	509,2	504,5
2007	510,9	495,6
2008	512,2	492,3
2009	513,3	481,7
2010	514,3	486,5

Für vorstehende Aufstellung ist jedoch zu beachten, dass neben den verlässlichen Zahlen der Wohnstättenzählung im Rahmen der Volkszählung zum 25. Juli 1987 nur die Ergebnisse der 1 %-Mikrozensuserhebung und bezüglich der Anzahl der Wohnungen die Zahlen der Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestandes zur Verfügung standen. Aussagen aufgrund dieser Zahlen sind deswegen nicht unproblematisch, weil bei der Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestandes zwar die Zahl der neu errichteten Wohnungen hinlänglich exakt ermittelt werden kann, nicht jedoch die Zahl der nicht mehr zur Verfügung stehenden Wohnungen. Insofern war zu erwarten, dass die Zahl der Wohnungen tatsächlich niedriger ist.

Mit den inzwischen vorliegenden Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 liegen nunmehr aktuelle Daten zum Gebäude- und Wohnungsbestand für Mai 2011 vor. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Anzahl der Wohnungen im Saarland in Gebäuden mit Wohnraum mit 510.353 festgestellt. Allerdings liegen zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Zensusergebnisse zur Zahl der Haushalte vor. Diese werden erst Anfang 2014 veröffentlicht, so dass einstweilen bezüglich der Zahl der Haushalte auf die Ergebnisse aus dem Mikrozensus zurückgegriffen werden muss. Für das Jahr 2011 wurde hier eine Zahl von 485.200 Haushalten ermittelt. Vor diesem Hintergrund kann für das Saarland von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt ausgegangen werden, der keine flächendeckende Neuschaffung von Wohnungen erfordert.

Diese Auffassung wird auch durch Wohnungsmarktprognosen gestützt, so beispielsweise durch die Wohnungsmarktprognose 2025 des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, in der für das Saarland lediglich ein niedriger Neubaubedarf im Bereich von Ein- und Zweifamilienhäusern und kein Bedarf im Geschosswohnungsbau erwartet wird (BBSR-Berichte Kompakt, Wohnungsmärkte im Wandel, Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025).

¹ Stat. Landesamt, Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes

² Stat. Landesamt, Privathaushalte im Saarland nach Haushaltsgröße – Ergebnisse des Mikrozensus

Die Situation eines ausgeglichenen Wohnungsmarkts bedeutet jedoch nicht, dass der Markt statisch ist. Auch hier findet Bautätigkeit statt, um den Bestand an die Anforderungen der nachfragenden Haushalte bspw. hinsichtlich der Gebäudeform (Ein- oder Mehrfamilienhaus), der Nutzungsform (Eigentum oder Miete), der Größe der Wohnungen, des baulichen Zustands (barrierearm/altersgerecht) oder der energetischen Effizienz anzupassen. Diese Bautätigkeit erfolgt aber überwiegend durch Modernisierung oder Umbau und weniger im Neubau.

Unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Zielgruppen des WoFG ist es daher erforderlich, auch in ausgeglichenen Märkten eine soziale Wohnraumförderung anzubieten, die dabei primär die Aktivierung des Wohnungsbestandes in den Mittelpunkt nimmt. Dieser Aufgabe wird die Ausrichtung der sozialen Wohnraumförderung im Saarland gerecht. Dies wird letztlich auch von hiesigen Akteuren am Wohnungsmarkt bestätigt, die eine Ausrichtung der sozialen Wohnraumförderung auf den Bestand grundsätzlich befürworten (vgl. bspw. vdw-Saar, Presseerklärung vom 09.09.2013 zur Lage am saarländischen Wohnungsmarkt sowie Pressemitteilung der Immobiliengruppe Saarbrücken vom 21.08.2013).

Die vom Fragesteller dargestellte pauschale Kritik des Deutschen Mieterbundes an den Zielen einer Modernisierungsförderung sowie an der Qualität der energetischen Sanierung wird seitens der Landesregierung für den Bereich des geförderten Wohnungsbaus nicht geteilt.

Zwar ist aus wohnungspolitischer Sicht die Folge einer ausgedehnten Modernisierung von Wohnraum durchaus differenziert zu bewerten. Modernisierung ist einerseits positiv zu beurteilen, weil sie Wohnraum erhält, der ansonsten wegen fehlender Marktgängigkeit aus der Nutzung fiel und weil sie den bisherigen Bewohnern ermöglicht, an der allgemeinen Entwicklung des Wohnungsstandards teilzuhaben. Eine barrierefreie Modernisierung erlaubt es bspw. älteren oder behinderten Menschen, in angestammten Quartieren zu bleiben. Zugleich vermeidet die Modernisierung die Inanspruchnahme von zusätzlichem Bauland und damit unnötigen Flächenverbrauch.

Daneben entfaltet die Modernisierung jedoch auch nachteilige Wirkungen. So können Modernisierungsaufwendungen mietwirksam werden. Dies ist zwar grundsätzlich notwendig, weil die Investition und ihr Finanzierungsaufwand innerhalb der voraussichtlichen Nutzungsdauer bezahlt werden müssen. Für diese Mieterhöhung erhält der Mieter auch einen Gegenwert in Form einer gegenüber dem ursprünglichen Mietvertrag verbesserten Wohnung. Allerdings können die jeweiligen Mieterhöhungen einkommensschwache Mieter überfordern. Zudem ist zu erwarten, dass nicht modernisierte Wohnungen preiswerter angeboten werden und durch Modernisierungen gerade dieses preiswerte Wohnungssegment verkleinert wird. Um diesem Problem zu begegnen, ist die soziale Wohnraumförderung aufgerufen, durch Fördermaßnahmen und damit die Festlegung von Mietpreis- und Belegungsbindungen preisgünstigen Wohnungsbestand zu erhalten. Dieser Auftrag findet sich in den allgemeinen Fördergrundsätzen des § 6 WoFG wieder, wonach bei der Ausgestaltung der sozialen Wohnraumförderung die Nutzung des Wohnungs- und Gebäudebestandes für die Wohnraumversorgung und die Erhaltung preisgünstigen Wohnraums im Fall der Förderung der Modernisierung zu berücksichtigen sind.

Bezüglich der Qualität durchgeführter energetischer Sanierungen wurden im Rahmen eines vor rd. 3 Jahren durchgeführten Workshops mit saarländischen Wohnungsunternehmen, die auch in der sozialen Wohnraumförderung aktiv sind, folgende relativierende Erkenntnisse gewonnen:

Es gibt vorbildliche energetische Sanierungen, die, wie durch externe wissenschaftliche Begleitung der Bauvorhaben nachgewiesen werden konnte, belegen, dass energetische Einsparquoten von über 50% zu langfristig wirtschaftlichen Bedingungen erreichbar sind. Für die betreffenden Bauvorhaben wurde ermittelt, dass ca. die Hälfte der Investitionskosten durch eine Erhöhung der Kaltmiete kostenneutral für die Mieter umgelegt werden kann. Die restlichen Investitionskosten werden dadurch aufgefangen, dass die Vermietungsquote der sanierten Objekte gegenüber dem unsanierten Zustand deutlich höher ist und fast 100% erreicht.

Andere Unternehmen führen ihre energetischen Sanierungen nicht in diesem Maße durch. Sie erreichen damit allerdings auch keine gleich hohen Einsparquoten, so dass die Vorteile für die Mieter entsprechend geringer sind. In der Konsequenz wird in entsprechenden Objekten jedoch auch keine Vollvermietung erreicht, da die Mietinteressenten kostenbewusst auswählen.

Im Ergebnis kommt es somit darauf an, die energetische Sanierung möglichst umfangreich durchzuführen, weil nur dann einerseits der Wohnkomfort steigt und andererseits die Kosten für Heizenergie begrenzt werden, was letztlich für aufmerksame Mieter zum Auswahlkriterium wird. Diese Erkenntnis gilt auch für die soziale Wohnraumförderung.

Weiterhin gibt es Erfahrungen aus dem Förderprogramm „Klima Plus Saar“ des Landes zur energetischen Sanierung. Dieses wird auch von Eigentümern von Mehrfamilienhäusern und vermehrt für energetische Komplett-sanierungen in Anspruch genommen. Entsprechende Maßnahmen werden mit einem 50% erhöhten Satz gefördert, wenn eine zu erwartende Energieeinsparung von über 50% durch einen externen Sachverständigen bestätigt wird. In diesen Fällen kommt den Mietern zukünftig eine Halbierung der Kosten für Heizenergie zugute. Zugleich verringert sich langfristig die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen.

Einschränkend bleibt anzumerken, dass das tatsächliche Ergebnis der erzielbaren Energieeinsparung wie in allen Fragen der energetischen Gebäudesanierung stark vom Nutzerverhalten abhängig ist. Dieses kann in extremen Einzelfällen gegenüber einer sog. Standardnutzung um 50% nach unten und bis zu 300% nach oben abweichen. Gerade im sozialen Wohnungsbau sind oftmals überhöhte Wärmeverbräuche festzustellen. Dort können daher über eine entsprechende Schulung bzw. Inanspruchnahmen der kostenfreien Energieberatung durchaus weitere Einsparoptionen auf organisatorischem Weg erfolgen, wie z.B. eine Studie des Instituts für ZukunftsEnergie-Systeme (IZES) aus 2011 auch für das Saarland belegt. Oftmals wird gerade nach einer umfangreichen energetischen Sanierung das prognostizierte Einsparziel nicht erreicht, weil die Nutzer das Heiz- und Lüftungsverhalten nicht auf die geänderte Situation hin anpassen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die soziale Wohnraumförderung im Saarland im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel sachgerecht an den Belangen des hiesigen Wohnungsmarkts ausgerichtet ist. Die seit 2007 bereit gestellten Kompensationsleistungen des Bundes wurden bzw. werden immer und ausschließlich zweckgerecht für Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung verwendet. Dies wurde dem Bund durch Vorlage von Verwendungsberichten nachgewiesen. Eine Sichtweise, die nur die Neuschaffung von Wohnungen als zweckgerechte Verwendung anerkennen will, entspricht nicht der Gesetzeslage und verkennet, dass die Fördertatbestände des WoFG gleichberechtigt nebeneinander stehen und jeweils flexibel unter Berücksichtigung der Situation am jeweiligen Wohnungsmarkt eingesetzt werden.

Was bedeutet „zweckgerecht“ für die Landesregierung, wenn man die eindeutigen Bestimmungen des Sozialen Wohnungsbau – laut BMVBS – zugrunde legt?

Zu Frage 1:

Nach Art. 143c Abs. 1 GG stehen den Ländern ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 unter anderem für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährliche Beträge aus dem Bundeshaushalt zu (sog. „Kompensationszahlungen“). Die Beträge werden gemäß Art. 143c Abs. 2 Nr. 2 GG bis zum 31. Dezember 2013 jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierung den Ländern zugewiesen.

Als einfachgesetzliche Ausführungsnorm zur Abwicklung der Finanzhilfen und zur Finanzierung beendeter Gemeinschaftsaufgaben wurde das Entflechtungsgesetz (EntflechtG) als Artikel 13 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098) erlassen. Die den Ländern gemäß der Verteilungsvorgabe in § 4 Abs. 4 EntflechtG zufließenden Zahlungen sind nach § 5 Abs. 4 EntflechtG für die Finanzierung von Maßnahmen der Wohnraumförderung einzusetzen. Damit ist eine eindeutige Zweckbestimmung der Mittel vorgegeben.

Maßnahmen der Wohnraumförderung sind alle im WoFG dargestellten Fördertatbestände. Wie bereits in der Vorbemerkung der Landesregierung dargestellt, sind neben dem Bau von Wohnraum auch Maßnahmen im Wohnungsbestand, insbesondere die Modernisierung von Wohnraum Maßnahmen der Wohnraumförderung. Die Zweckbestimmung bedeutet jedoch nicht, dass die Mittel ausschließlich für neue Fördermaßnahmen einzusetzen sind. Wie sich aus § 3 Abs. 2 EntflechtG ergibt, sind die Mittel auch zur Erfüllung von Verpflichtungen aus bereits erteilten Förderzusagen gedacht.

Die bisherige Verwendung der Mittel wurde dem Bund unter Beachtung der Vorschriften der Verordnung zur Durchführung des Entflechtungsgesetzes vom 18. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3222) nachgewiesen und blieb beanstandungsfrei.

Wie hoch sind die Anteile (in Prozent) der sozialen Wohnungsbauförderung, die in die Schaffung von selbstgenutzten Wohneigentum fließen?

Zu Frage 2:

Von den im Zeitraum von 2009 bis 2011 für Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung bewilligten Mitteln entfielen rd. 15,6% auf Maßnahmen des selbst genutzten Wohneigentums und rd. 84,4% auf Maßnahmen der Förderung des Mietwohnungsbaus.

Wie sind die Grenzen zwischen sozialer Wohnungsbauförderung und Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum aus diesen Mitteln definiert?

Zu Frage 3:

Unter dem Oberbegriff der „sozialen Wohnraumförderung“ bietet das WoFG seine Unterstützungsleistungen einerseits für die Nutzung von Wohnraum in der Form von Mietwohnungen und andererseits für die Bildung von selbst genutztem Wohneigentum an. Damit ist die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums Ziel und Erscheinungsform der sozialen Wohnraumförderung; sie kann daher nicht von der sozialen Wohnraumförderung „abgegrenzt“ werden.

Die soziale Wohnraumförderung ist generell ausgerichtet auf „Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 WoFG). Diese allgemeine Zielgruppenbeschreibung wird für den Bereich des Mietwohnungsbaus und der Förderung des selbst genutzten Wohneigentums durch zusätzliche Merkmale verfeinert.

Neben die allgemeine Zielgruppenbeschreibung tritt für den Mietwohnungsbau nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 WoFG eine Aufzählung von Haushalten, denen die Förderung „insbesondere“ gelten soll. Aufgeführt sind Haushalte mit geringem Einkommen, Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen.

Auch für die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums gilt zunächst die allgemeine Zielgruppenbeschreibung. Daneben tritt die nähere Beschreibung, wonach insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen unterstützt werden sollen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder des Erwerbs von Wohnraum ohne soziale Wohnraumförderung nicht tragen können (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 WoFG).

Die im Aufbau des Gesetzes erfolgte Reihung von Maßnahmen des Mietwohnungsbaus und des selbst genutzten Wohneigentums in zwei Punkten ist rein numerisch und gibt keine Wertigkeit der Förderziele vor. Während in der früheren Förderung des sozialen Wohnungsbaus die Förderung überwiegend der Bildung selbst genutzten Wohneigentums dienen sollte, verzichtet das WoFG auf eine entsprechende Festlegung.

Welcher Zweck wird mit der Belegungsbindung von 10 Jahren, im Gegensatz zur früheren Belegungsdauer von 20 Jahren, verfolgt?

Zu Frage 4:

Durch die Begründung und Sicherung von Belegungsbindungen wird sichergestellt, dass die geförderten Wohnungen nur der jeweils begünstigten Zielgruppe zur Verfügung stehen. In der sozialen Wohnraumförderung werden Belegungsbindungen in der Förderzusage für eine bestimmte Dauer begründet und durch Belegungsrechte durchgesetzt. Diese können je nach Intensität der Bindung als allgemeine Belegungsrechte, als Benennungsrechte oder als Besetzungsrechte ausgestaltet sein.

Hinsichtlich der Dauer der Belegungsbindungen enthält das WoFG keine Vorgaben, diese kann im Rahmen der Wohnraumförderungsbestimmungen des Landes festgelegt und durch die Förderzusage konkretisiert werden.

Bereits unter der Geltung des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland (Wo-BauG Saar) wurden Belegungsbindungen festgelegt, deren Dauer je nach Förderprogramm, Ziel und Intensität der Förderung variierte. Im früheren öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, dem sog. 1. Förderungsweg, war die Belegungsbindung an die Laufzeit des Förderdarlehens gekoppelt. Solange die zur Förderung gewährten Darlehen valutierte, waren die Bindungen zu beachten. Allerdings konnten sich die Förderungsnehmer durch Rückzahlung des Förderdarlehens von allen Bindungen lösen. In der Regel erfolgte eine solche Ablösung nach Ablauf der 10jährigen Zinsbindung und der anschließenden Höherverzinsung. Im sog. 2. Förderungsweg war die Dauer der Belegungsbindung auf den Zeitraum begrenzt, für den sich durch die Gewährung der Mittel die laufenden Aufwendungen verminderten; dies waren zunächst 12 und später 15 Jahre. Für den 3. Förderungsweg, die sog. „Vereinbarte Förderung“, wurde in § 51e Abs. 2 Nr. 2 WoBauG Saar festgelegt, dass die Dauer der Belegungsbindungen 15 Jahre nicht überschreiten soll. Zur Durchführung der Vereinbarten Förderung wurden deshalb zwei Fördermodelle mit einer 10jährigen und einer 15jährigen Belegungsbindung angeboten. In der Förderpraxis erwies sich, dass insbesondere die 10jährige Belegungsbindung auf Akzeptanz bei den Förderungsnehmern stieß, so dass diese Belegungsdauer auch bei der Umstellung auf die soziale Wohnraumförderung nach dem WoFG im Jahre 2003 übernommen wurde.

Eine 20jährige Belegungsbindung war in der sozialen Wohnraumförderung des Landes bzw. in der früheren Förderung des sozialen Wohnungsbaues nicht ausdrücklich vereinbart.

Welchen Anteil hat die soziale Wohnungsbauförderung an der barrierearmen bzw. barrierefreien Gestaltung von Mietwohnungen?

Zu Frage 5:

Hierzu liegen keine Zahlen vor. Es wird darauf hingewiesen, dass die geförderte Modernisierung nur einen Ausschnitt aus dem allgemeinen Modernisierungsgeschehen bildet, das dann, wenn keine bauaufsichtlichen Genehmigungen erforderlich sind, auch keinen Eingang in die Statistik findet.

Wie viel Förderanträge insgesamt sind in der Zeit von 2009 bis 2011 gestellt worden?

Zu Frage 6:

Wie bereits in den Vorbemerkungen der Landesregierung dargestellt, wurden im Zeitraum von 2009 bis einschließlich 2011 insgesamt 17 Förderanträge für insgesamt 136 Wohnungen positiv beschieden. Dabei handelte es sich um 16 Einzelmaßnahmen des selbst genutzten Wohneigentums sowie um eine Modernisierungsmaßnahme über 120 Mietwohnungen.

Um welche Art von Modernisierungsmaßnahmen handelte es sich bei selbstgenutztem Wohneigentum und bei Mietwohnungen? Gibt es Unterschiede? Wenn ja, welche hinsichtlich Wohneigentum und Mietwohnungen?

Zu Frage 7:

Im geförderten Wohnungsbau ist die Modernisierung Fördergegenstand nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 WoFG, wenn damit die Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum oder bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum erfolgt. § 16 Abs. 3 WoFG definiert die Modernisierung als bauliche Maßnahmen, die

1. den Gebrauchswert des Wohnraums oder des Wohngebäudes nachhaltig erhöhen,
2. die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder
3. nachhaltig Einsparung von Energie oder Wasser bewirken.

Eine Differenzierung nach Mietwohnungsbau oder selbst genutztem Wohneigentum erfolgt nicht.

Worauf sind die zunehmenden Wohnleerstände im Saarland (s. Grafik 1) zurückzuführen, wenn nach Aussage der Landesregierung die für den sozialen Wohnungsbau zu verwendenden Finanzmittel überwiegend in die Modernisierung von Mietwohnungen fließen?

Zu Frage 8:

Die vom Fragsteller in Bezug genommene Grafik 1 zum Wohnungsleerstand 2010 und 2006 entstammt der Publikation „Wohnen und Bauen in Zahlen 2011/2012“, 7. Aufl., Stand: Juni 2012, Seite 15, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Sie basiert auf Daten des Statistischen Bundesamtes der Mikrozensus-Zusatzerhebung (Fachserie 5 Heft 1) und eigenen Berechnungen des BMVBS.

Bei einer Interpretation der wohnungsbezogenen Ergebnisse ist zu beachten, dass die Daten des Mikrozensus als Stichprobenbefragung von Haushalten auf die Gesamtheit der Wohnungen hochgerechnet werden. Die Präzision dieser Hochrechnung ist allerdings eingeschränkt. Sie basiert auf der amtlichen Fortschreibung des Wohnungsbestands der zurückliegenden Gebäude- und Wohnungszählungen (in den alten Ländern zuletzt 1987), die durch den Saldo der Wohnungszu- und -abgänge sowie die Ergebnisse der Bautätigkeitsstatistik fortgeschrieben werden. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu der Vollerhebung wächst zugleich die statistische Unsicherheit der Stichprobenerhebung. Auf diesen Umstand wird in den Erläuterungen zum Tabellenteil der Publikation (Seite 13) hingewiesen.

Zugleich ist für eine Interpretation die Definition des Leerstandsbegriffs im Mikrozensus zu berücksichtigen. Danach gilt im Mikrozensus eine Wohnung als unbewohnt/leer stehend, wenn sie zum Zeitpunkt der Erhebung (in der Berichtswoche) als unbewohnt/leer stehend identifiziert wurde. Ob sie zu diesem Zeitpunkt jedoch noch vermietet ist, vom Eigentümer selbst genutzt wird oder eine Ferien- oder Freizeitwohnung ist,

ist nicht erkennbar. Die Aussagekraft der Ergebnisse des Mikrozensus ist daher zur Frage des Wohnungsleerstandes eingeschränkt.

Verlässlichere Ergebnisse bieten Vollerhebungen der Gebäude- und Wohnungszählungen. Nach dem Ergebnis der Gebäude- und Wohnungszählung zum Stand Mai 2013 beträgt die Leerstandsquote im Saarland 5,8% und im Bund 4,5% (Stat. Landesamt, Gebäude- und Wohnungskennzahlen im regionalen Vergleich, Zensus 2011 – Ergebnis der Gebäude- und Wohnungszählung). Definitionsgemäß gilt dabei eine Wohnung als leerstehend, wenn sie am Erhebungsstichtag weder vermietet ist, noch vom Eigentümer selbst genutzt wird und auch keine Ferien- und Freizeitwohnung ist.

Zur Frage der Einordnung des Wohnungsleerstandes sind die möglichen Ursachen eines Leerstandes zu berücksichtigen, wobei es jedoch keine eindeutigen oder allgemein von der Wohnungswirtschaft, der Wohnungspolitik oder der Wissenschaft anerkannten Definitionen gibt. Grundsätzlich wird ein Leerstand von etwa 2 bis 3% des Bestandes als normal und als sog. „Fluktuationsreserve“ auch erforderlich angesehen. Dieser Leerstand ergibt sich aus Umzügen und Baumaßnahmen im Bestand und wird als Merkmal eines funktionstüchtigen Wohnungsmarktes eingeschätzt. Als struktureller Leerstand wird dagegen allgemein ein dauerhafter Leerstand bezeichnet, der länger als drei Monate existiert. Hiervon abzugrenzen ist ein durchführungsbedingter Leerstand, wie er bspw. bei Sanierungs- oder Modernisierungsarbeiten auftritt.

Im Rahmen der Modernisierungsförderung trägt die soziale Wohnraumförderung zur Verringerung des Leerstandes bei, indem sie Wohnraum aktiviert, der ansonsten wegen veränderter Wohngewohnheiten und fehlender Marktgängigkeit aus der Nutzung fallen würde

Trifft es zu, dass im Zeitabschnitt von 2001 bis 2010 keine Sozialwohnungen im Saarland erstellt wurden (s. Grafik 2)? Oder warum blieb das Saarland für diesen Zeitbereich eine Antwort schuldig?

Zu Frage 9:

Nein, eine entsprechende Interpretation ist weder aus der betreffenden Grafik noch aus den zugrunde liegenden Tabellen abzuleiten.

Die vom Fragesteller in Bezug genommene Grafik 2 basiert offensichtlich ebenfalls auf der Publikation „Wohnen und Bauen in Zahlen 2011/2012“ des BMVBS (vgl. Antwort der Landesregierung zu Frage 8), und zwar auf der dortigen Tabelle „Wohnungsbestand – Strukturdaten nach Ländern im Überblick 2010“, Seite 16 der Veröffentlichung. Diese Tabelle bezieht sich jedoch jeweils auf den gesamten Wohnungsbestand eines Landes und nicht nur auf den Bestand an Sozialwohnungen.

Quelle dieser Daten sind die Mikrozensus-Zusatzerhebung 2010 und eigene Berechnungen des BMVBS. Der Mikrozensus ist eine amtliche Repräsentativstatistik und wird als 1 %-Zufallsstichprobe erhoben. Weist eine Stichprobe weniger als 50 Fälle auf, bzw. liegen die jeweils hochgerechneten Besetzungszahlen unter 5.000 Fällen, sind die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Aussagekraft nicht ausreichend zuverlässig und werden in den veröffentlichten Tabellen durch einen Schrägstrich („/“) ersetzt. Der Schrägstrich in den betreffenden Tabellenfeldern bedeutet daher keineswegs, dass in den ausgewiesenen Jahren keine Wohnungen fertiggestellt wurden.

Genauso wenig kann hieraus der Schluss gezogen werden, dass das Land „Antworten schuldig“ blieb, da die Daten nicht beim Land, sondern bei zufällig ausgewählten Haushalten erhoben werden.

Im Übrigen wurden in dem in Rede stehenden Zeitraum in folgendem Umfang Mietwohnungen in der sozialen Wohnraumförderung bzw. der Förderung des sozialen Wohnungsbaues gefördert:

Jahr	Neuschaffung	Modernisierung
2000	18	144
2001	-	-
2002	26	210
2003	-	100
2004	-	74
2005	-	143
2006	12	159
2007	-	-
2008	-	-
2009	-	-
2010	-	120
zus.	56	950

Um wie viel Prozent steigen die Mieten durchschnittlich nach einer vollzogenen Sanierung von Wohnaltbeständen?

Zu Frage 10:

Daten zur Mietpreisentwicklung nach durchgeführter Modernisierung liegen in der amtlichen Statistik nicht vor. Allgemein haben sich die Wohnungsmieten im Saarland (ohne Nebenkosten) seit 2002 relativ wie folgt entwickelt:

Jahr	Wohnungsmieten (ohne Nebenkosten)
2002	99,1
2003	99,2
2004	99,5
2005	100
2006	100,9
2007	101,8
2008	102,3
2009	102,5
2010	103,0
2011	103,7

Quelle: Stat. Jahrbuch des Saarlandes 2012, Verbraucherpreisindex

Eine Gesamtübersicht sanierter saarländischer Wohngebäude aus dem sozialen Wohnungsbau liegt nicht vor. Eine Nachfrage bei saarländischen Immobilienträgern ergab für einen Bestand von ca. 350 Wohnungen aus den Baujahrgängen 1955-1966 mit ca. 20.000 m² Wohnfläche, die in den letzten drei Jahren saniert wurden, einen durchschnittlichen Quadratmeterpreis pro Wohnung nach Sanierung von 5,02 Euro.

Die Gesamtmieten stiegen um durchschnittlich 0,85 Euro pro Quadratmeter, dies entspricht etwa 17% der bisherigen Quadratmetermiete. Bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 56 m² bedeutet dies eine monatliche Mietsteigerung um ca. 47 Euro.

Als gegenzurechnende Position ist hierbei eine energetische Ertüchtigung nach Maßgabe der Energieeinsparverordnung zu berücksichtigen, die je nach Wohnungsgröße und Umfang der energetischen Sanierung wiederum zu Einsparungen von 20 bis 50 Euro pro Monat führt.

Werden die Altbauwohnungen von innen oder von außen her energetisch saniert?

Zu Frage 11:

Die Wohnungen werden, wenn es um die Außenwände geht, überwiegend von außen her energetisch saniert. Eine Innendämmung ist bauphysikalisch häufig sehr bedenklich und mit einem wesentlich größeren Aufwand verbunden. Aus diesem Grund wird eine Innendämmung nur in Ausnahmefällen (z.B. aus Gründen des Denkmalschutzes) angebracht. Dachsanierungen werden sowohl von innen als auch von außen durchgeführt. Bei nichtausgebauten Dachräumen ist eine Anbringung der Dämmung von innen meist unproblematisch möglich. Bei ausgebauten Dachräumen muss die Sanierung von außen erfolgen.

Welche Baumaterialien werden zur energetischen Sanierung verwandt?

Zu Frage 12:

Bei der Dämmung von Außenwänden wird sehr häufig mit Polystyrol- oder Polyurethan-Dämmungen gearbeitet. Im Dachbereich finden oft Mineralfaserdämmungen Anwendung, allerdings wird auch hier mit Polyurethan gearbeitet. Vereinzelt werden Dämmstoffe aus nachwachsenden Rohstoffen (z.B. Zellulose, Hanf, Schafwolle, etc.) eingesetzt.

Wird die Landesregierung die Schaffung von Wohnraum für einkommensschwache stärker als in Zukunft verfolgen? Wenn ja, wann wird ein entsprechendes Wohnraumprogramm aufgelegt? Wenn nein, welche Gründe sprechen dagegen?

zu Frage 13:

Die Landesregierung beabsichtigt, die soziale Wohnraumförderung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und unter Berücksichtigung der Anforderungen des Wohnungsmarkts fortzusetzen. Das jährliche Förderprogramm wird wie bisher im Landeshaushaltsplan ausgewiesen und durch die jeweiligen Wohnraumförderungsbestimmungen konkretisiert. Dabei wird im Interesse eines flexiblen Mitteleinsatzes wie bisher auf eine feste Kontingentierung zugunsten bestimmter Förderbereiche oder -tatbestände verzichtet.