

Dr.-Ing. Patrycja Bielawska-Roepke

Dialog **Urban**, Dresden

Revitalisierung der Wohnbestände in den Altbaugebieten polnischer Städte: Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Erfolge.

Stand: Dezember 2011

Inhalt:

1	Einleitung	2
2	Gründe und Verlauf der Verfallsprozesse der städtischen Gebiete in Polen	2
3	Wohnungsmarkt in Polen	3
3.1	Privatisierung der Wohnungen	5
3.2	Eigentumsverhältnisse	6
3.3	Mieten	7
3.4	Sanierungen der Wohnbestände.....	10
4	Europäische Programme.....	13
4.1	Integriertes Operationsprogramm der Regionalentwicklung 2004-2006.....	13
4.2	Regionale Programme 2007-2013	13
5	Nationale Unterstützung des Wohnungsbaus und der Wohnungsversorgung	15
5.1	Nationale Unterstützung der Investitionen	15
5.2	Kommunale Programme.....	18
6	Beispiele	18
6.1	Stettin (Szczecin).....	19
6.2	Zoppot (Sopot).....	22
7	Nicht institutionelle Einflüsse	24
8	Empfehlungen.....	25
9	Literaturverzeichnis	27

1 Einleitung

Revitalisierung ist „ein koordinierter Prozess, welcher durch die lokale Verwaltung geführt wird gemeinsam mit Bewohnern und anderen Akteuren als ein Element der Entwicklungspolitik und mit dem Ziel, dem Verfall des bebauten Raumes, der Krisenerscheinungen entgegenzuwirken, die Entwicklung und qualitative Änderungen durch das Wachstum der ökonomischen und gesellschaftlichen Aktivitäten, die Verbesserung des Wohnumfeldes und den Schutz des nationalen Erbes hervorzurufen unter Beibehaltung der Regeln nachhaltiger Entwicklung“ (Bryx, 2009, S. 25). In diesem Beitrag liegt der Schwerpunkt auf den ökonomischen Bedingungen bei der Revitalisierung der Wohnsubstanz, die nur einen Teilaspekt der Revitalisierungsprozesse darstellen.

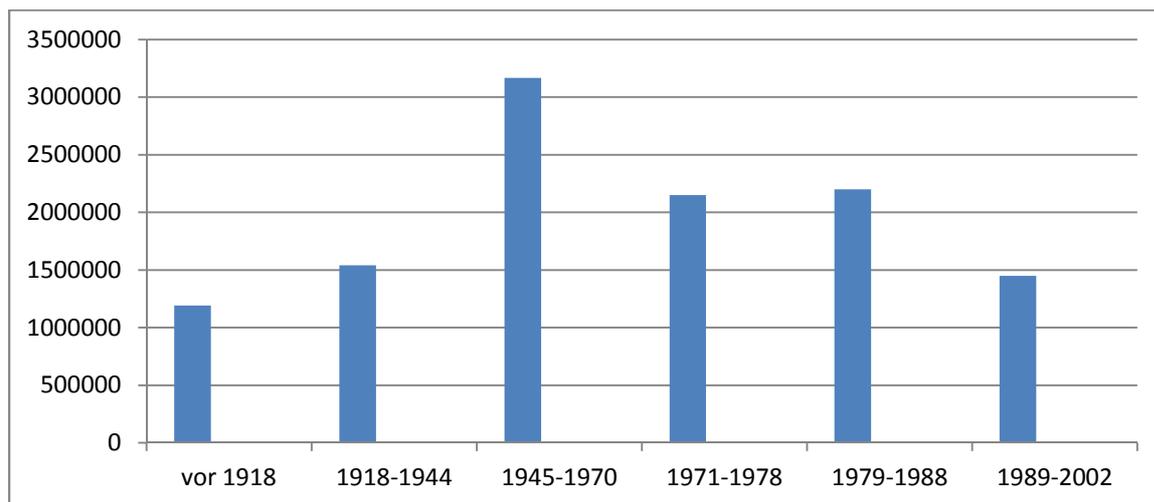


Abbildung 1. Altersstruktur der Wohnungen in Polen (2002-neueste Erfassung)

Quelle: www.stat.gov.pl am 03.01.2012

2 Gründe und Verlauf der Verfallsprozesse der städtischen Gebiete in Polen

Die größte Bedeutung für die Herausbildung der sozialen und räumlichen Struktur der Städte nach 1945 hatte in Polen die forcierte Industrialisierung. Allerdings hielt die Ansiedelung der Industriebetriebe und in wachsender Bedarf an Industriearbeitern nicht mit der Verstädterung Schritt. Als Konsequenz wuchs der Wohnbedarf für die Arbeiter in den Städten. Um diesen zu decken, wurden prioritär große Wohnkomplexe gebaut. Das staatliche Budget reichte nicht aber aus, um gleichzeitig sowohl Stadterweiterung mittels der Errichtung von Großwohnanlagen als auch den Bau von Massenverkehrsmitteln zu betreiben und auch noch in den älteren Baubestand zu investieren (Lichtenberger, 1998, S. 289). Die Erneuerungslücke in den vorhandenen Wohnungsbeständen hat sich kontinuierlich vergrößert sowie die Wertminderung und deren physischen und sozialen Verfall beschleunigt. Neben fehlenden Finanzmitteln gab es politische Gründe, nicht in die Altbauten zu investieren: Die Altbauten verkörperten die alte Ordnung mit Klassenungleichheit, welche mit der neuen Ideologie des Egalitarismus nicht zu vereinbaren seien. Die Sanierungen der Altbauten wären auch mit einer Entdichtung der überfüllten Wohnungen verbunden, was aufgrund der prekären Wohnungsnot nicht möglich war. Es hätte damals die Gruppe der auf eine Wohnung Wartenden vergrößert (Heczko-Hylowa, 2000).

Die Verteilung der Mietwohnungen erfolgte nicht nach sozialen Kriterien, sondern nach den „Verdiensten für den Aufbau der sozialistischen Gesellschaft“. Das führte zur Ansiedelung der politischen Eliten und der sozioökonomisch besser gestellten Haushalte in die staatlich kontrollierten Wohnungen, meist hochwertigere Plattenbauten, in attraktiven Lagen. Schlechter gestellte Haushalte wurden in die präsozialistischen und vernachlässigten Wohnbauten oder in weniger gut ausgestattete Neubauten verteilt.

Die politische Wende 1989 brachte keine wesentliche Änderung der Herangehensweise an die Erneuerung der Innenstädte mit sich. Die ursprünglichen Besitzer haben zwar teilweise ihre Immobilien zurück bekommen, aber in einem technisch miserablen Zustand, wodurch wesentliche finanzielle Aufwendungen für umfassende Sanierungen erforderlich wurden. Niedrige Mieteinkünfte haben größtenteils deren Durchführung unmöglich gemacht. In vielen Städten hat sich auch die soziale und ökonomische Situation der Bewohner aufgrund der Schließung von Staatsunternehmen verschlechtert. Zu den Vernachlässigungen im Bereich der Sanierungen kamen also Probleme der bisher verdeckten Armut und sozialer Ausgrenzung in den Altbaugebieten hinzu (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 194).

In den Innenstädten großer Agglomerationen sinkt gegenwärtig die Zahl der Bewohner zum Vorteil der peripheren Gebiete und kleiner und mittlerer Städte. Die hohen Kosten innerstädtischer Grundstücke machen den Wohnungsneubau sehr teuer, so dass die innerstädtischen Wohnungen nur für reiche Personen erschwinglich sind. Die meisten Leute, die nach einer Wohnung suchen, müssen sich deshalb am Stadtrand umschaun oder aufwendige und teure Renovierungen in einer gebrauchten Immobilie durchführen. Die unstrukturierte und ungebremste Entwicklung des Baugeschehens an den Peripherien der Städte beschleunigt aber den weiteren Verfall vorhandener Stadtgebiete. Eine wachsende Zahl an Wohnungen auf dem Markt bedeutet wachsende Mobilität in der Stadt, was wiederum zur wachsenden Polarisierung des Stadtraumes führt. Es entstehen Gebiete, in denen die Ansiedlung attraktiver ist als anderswo; dort steigen die Wohnungspreise und die Zahl privater Investitionen. Derselbe Prozess führt aber auch zu der Entstehung von sozial und physisch vernachlässigten Fluchtgebieten. Es entstehen immer mehr separierte Räume der Armut und des Reichtums (Sagan, 2000; Weclawowicz, 2003, S. 107).

3 Wohnungsmarkt in Polen

Die gegenwärtige Wohnsituation in Polen ist sehr schlecht, nicht nur im Vergleich mit den westeuropäischen Staaten, sondern auch mit anderen MOE-Ländern. Die Zahl von 351,8 Wohnungen pro 1000 Einwohner (2010) bringt Polen innerhalb der EU-Länder auf einen der letzten Plätze (IRM, 2011, S. 7). Der statistische Mangel an Wohnungen betrug 2010 ca. 1 850 000 Wohnungen (www.ign.org.pl am 10.11.2011). Das Defizit konzentriert sich in den Städten, besonders in großen städtischen Agglomerationen. Zur Ermittlung des Defizits wurde nur der Unterschied zwischen der Zahl der Haushalte und der verfügbaren Wohnungen berücksichtigt. Die Statistik zeigt nicht den tatsächlichen Wohnungsmangel, denn die Probleme wie niedriger technischer Standard, zu niedrige Nutzflächen pro Person und niedrige Nutzqualität der Wohnungen wurden nicht berücksichtigt. Der Wohnungsmangel ist vor allem mit dem Problem der unzureichenden finanziellen Zugänglichkeit zu den Wohnungen verbunden: Ein durchschnittliches Einkommen in Polen reicht zum Kauf von ca. 0,5 m² Wohnfläche in der Stadt. Im westlichen Europa sind es 2 bis 3 m² (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

Abbildung 2 zeigt die statistische Abhängigkeit zwischen dem Baujahr der Immobilie und derer Ausstattung. Demnach korreliert das Alter der Gebäude mit deren technischen Ausstattung; je älter der Bestand, desto schlechter die Ausstattung der Wohnungen.

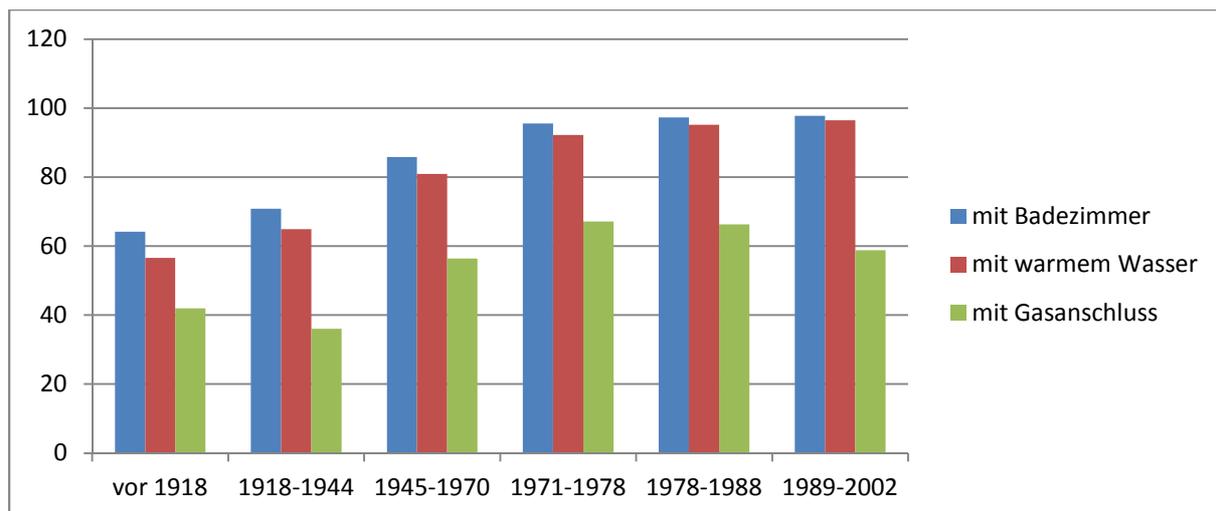


Abbildung 2. Bewohnte Wohnungen nach Ausstattungsgrad und Baujahr in Prozent (2002)

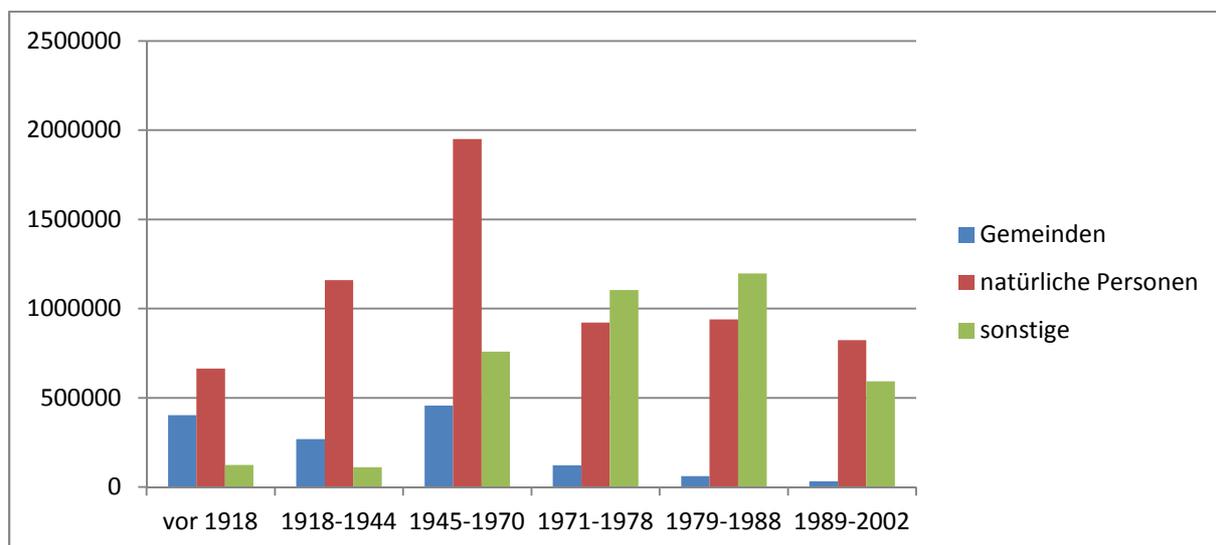
Quelle: www.stat.gov.pl am 03.01.2012

Abbildung 3. Bewohnte Wohnungen nach Baujahr und Besitzer (2002)

Quelle: www.stat.gov.pl am 03.01.2012

In den Jahren 1944-1990 gehörten alle Wohnungen im öffentlichen Besitz dem Staat. Leistbare Wohnungen wurden als ein Grundanspruch gesehen, welcher die Zentralregierung garantierte. Während der Transformationsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft nahmen die Regierungen ihre Unterstützung für das Wohnungswesen zurück. In den 1990er Jahren wurden in Polen eine Reihe rechtlicher Instrumente eingeführt, welche das Wohnungswesen an die Marktwirtschaft anpassen sollten. Die wichtigste Änderung war die Vergabe der Kompetenzen in der Realisierung der Wohnungspolitik des Landes an die lokalen Selbstverwaltungen sowie Eigentumsänderungen (Privatisierung), Änderungen in der Wohnungswirtschaft (Wachstum der Mieten mit gleichzeitigem sozialem Schutz) und systematische Änderungen im Finanzierungssystem des Wohnungswesens (Zaniewska 2003, S. 48). 1990 wurde das nationale Eigentum gesetzlich an die Gemeinden übertragen und somit ist in Polen die Kategorie der kommunalen Wohnungen entstanden. Der kommunale Wohnungsbau wurde als eigene Aufgabe der Gemeinden festgelegt.

3.1 Privatisierung der Wohnungen

Die Privatisierung kommunaler Wohnbestände wurde zum dominanten Thema in der gegenwärtigen Reform der Wohnungspolitik in allen MOE-Ländern. „Als die nationalen Wohnungsbestände an die Kommunen, die keine finanziellen Ressourcen zum Unterhalt hatten, transformiert wurden, standen die Verwaltungen vor einer wenig beneidenswerten Entscheidung zwischen dem Umgang mit den über schlechte Wohnverhältnisse klagenden Bürgern und der Steigerung der Mieten, um die Unterhaltungs- und Sanierungskosten zu decken. Die Entscheidung wurde umgangen durch den Verkauf der meisten Wohnungen an die Bewohner, oft unter den Marktpreisen. So wurde in Tschechien die Hälfte der nationalen Wohnbestände privatisiert, in Ungarn und Serbien fast Alles“ (Fearn, 2004, S. 10). Die Unterhaltung kommunaler Wohnungen belastet das kommunale Budget durch die notwendige Subventionierung, welche bei der Privatisierung entfällt. Zur Privatisierung wurden die Regierungen der MOE-Länder auch durch die Weltbank angespornt. „Privatisierung dominiert also bei der Transformation des Wohnungswesens vom Modell der Zentralplanung zum marktorientierten Modell. Die bisherigen Bewohner haben das Recht auf hohe Vergünstigungen beim Kauf, manchmal bekommen sie die Wohnungen sogar unentgeltlich. Die finanziellen Präferenzen und Erleichterungen sollen eine große Zahl von Bewohnern ermutigen, ihre bisherigen Wohnungen zu kaufen. Somit werden die Unterhaltungskosten der meist verfallenen Wohnungen auf die Schultern der Bewohner gelegt“ (Sagan, 2000, S. 163).

In den Jahren 1995 bis 2001 wurden in ganz Polen 24.387 kommunale Wohnungen an natürliche Personen verkauft, was 14% der Bestände von 1995 ausmacht. In den Städten waren es in den Jahren 1995-2001 18.545 kommunale Wohnungen, die verkauft wurden, was 11,3% der Bestände von 1995 ausmacht (eigene Berechnungen anhand der Daten von www.stat.gov.pl am 30.11.2011). Die Untersuchungen vom Institut für Stadtentwicklung (IRM) zeigen in ausgewählten Städten folgende Zahlen der privatisierten Wohnungen:

Städte	Anteil der privatisierten Bestände (in %):		
	Wohnungen		kommerziell
	allgemein	davon in 2010	allgemein
mehr als 100.000 EW	34,1	2,3	7,9
25.000 – 100.000 EW	54,5	1,6	36,5
weniger als 25.000 EW	43,0	1,7	23,2
insgesamt	37,9	2,2	11,7

Tabelle 1. Privatisierte kommunale Bestände in den untersuchten Städten

Quelle: IRM, 2011, S. 73

Einem Teil der Bewohner, welche ihre Wohnungen kaufen oder gekauft haben, ist allerdings die Tatsache nicht bewusst, dass sie als Besitzer höhere Unterhaltungskosten als die Mieter tragen müssen. Es ist der Tatsache geschuldet, dass die meisten Mieten irgendwie bezuschusst werden und somit niedriger sind als sie eigentlich sein sollten, um die Unterhaltungskosten und eine Rendite für den Besitzer zu sichern. Wenn die neuen Besitzer finanziell nicht in der Lage sind, die realen Unterhaltungskosten ihrer Wohnungen zu decken, werden sie ihre Wohnungen und Häuser vernachlässigen, was in Polen mehrmals beobachtet werden konnte (Bryx, 2009, S. 20).

In der Regel beträgt der Nachlass beim Verkauf von kommunalen Wohnungen 90% des Marktwertes. Die Privatisierungspolitik um jeden Preis führt in den kommunalen Beständen zu einer Verschlechterung der Qualitätsstruktur der kommunalen Wohnbestände, denn es werden vor allem die Wohnungen mit höchster Qualität verkauft. Darüber hinaus werden die Einnahmen aus der Privatisierung außerhalb der Wohnungswirtschaft verwendet.

3.2 Eigentumsverhältnisse

Es gibt in Polen gegenwärtig folgende Eigentumsformen der Wohnungen:

- Kommunalen Wohnungsbestand: Damit werden Wohnungen bezeichnet, die im Besitz der Gemeinde oder kommunaler Organisationseinheiten sind. Diese Wohnungen werden bestimmt für Haushalte mit niedrigem Einkommen und als Sozial- und Ersatzwohnungen verwendet.
- Wohnungsbaugenossenschaften: hier gibt es Wohnungen mit genossenschaftlichen Eigentumsrecht oder Mietwohnungen.
- Staatliche Wohnungen,
- Betriebliche Wohnungen,
- Gesellschaften des Sozialen Bauens (TBS) - Die TBS-Wohnungen sind für durchschnittlich verdienende Familien bestimmt, welche keine andere Wohnung besitzen. Die Mieten bei TBS decken die Unterhaltungskosten und Kreditzahlungen¹, können aber nicht höher als 4% des Wiederherstellungswertes der Wohnung jährlich sein. Die Mieter zahlen eine Kautions in Höhe von maximal 30% des Wohnungswertes ein. Um eine TBS-Wohnung zu mieten, dürfen die Haushaltseinkommen bestimmte Höchstgrenze nicht überschreiten und die Mieter müssen eine geregelte Einkommensquelle haben.
- Wohneigentümergeinschaften – bei mehreren natürlichen Personen. Das Gesetz über das Eigentum der Wohnungen vom 24. Juni 1994 hat den Verwaltern das Recht zur Entscheidung über die Immobilien genommen und die Macht über die Immobilien den Besitzern gegeben. Somit wurden die bisherigen (institutionellen) Besitzer rechtlich den individuellen Besitzern gleichgesetzt.
- Andere – im Eigentum der Institutionen, welche Wohnungen zu kommerziellen Zwecken errichtet, aber auch im Besitz der Vereine, Parteien, Stiftungen, Kirchen usw.

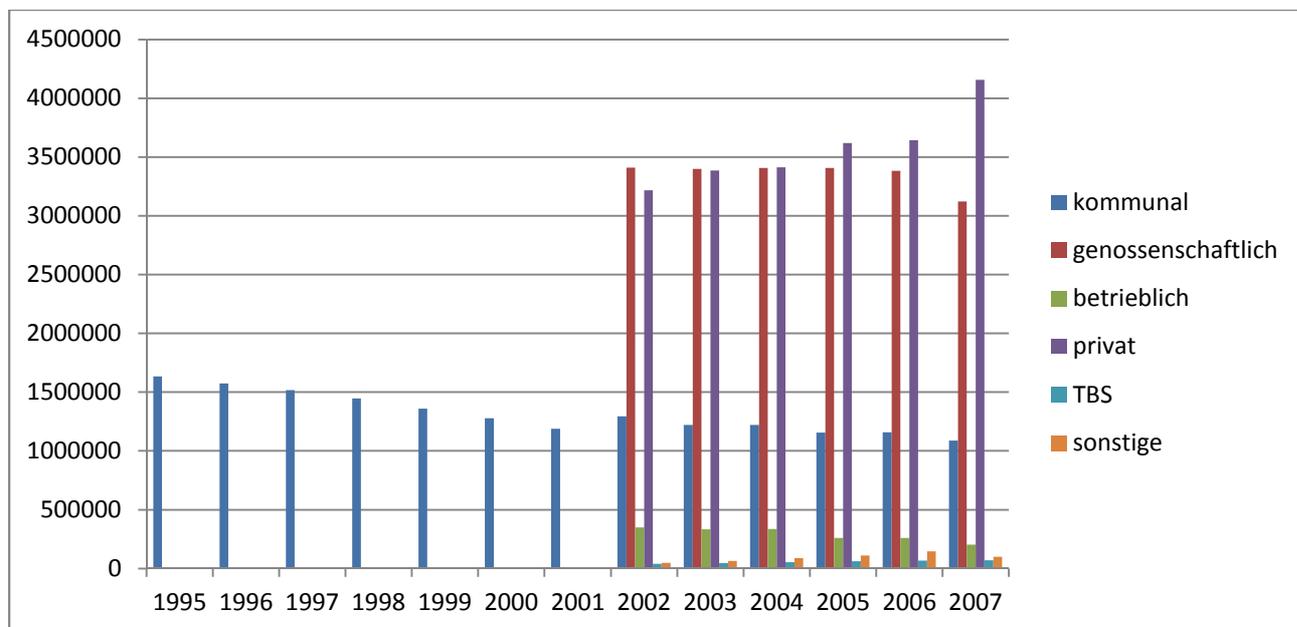


Abbildung 4. Wohneigentumsverhältnisse in den Städten 1995-2007

Quelle: www.stat.gov.pl am 10.11.2011

¹ Kredite vom Nationalen Wohnungsfonds (KFM), welcher allerdings 2009 abgeschafft wurde.

3.3 Mieten

Ein wesentlicher Faktor, der zur Sanierung der Altbaubestände beiträgt, sind die Höhen der Mieten, welche erzielt und vom Besitzer für die Sanierung verwendet werden können.

Einen stufenweisen Übergang von der öffentlichen Wohnungswirtschaft hin zu marktwirtschaftlichen Regeln bei der Vermietung sollte das Gesetz über das Vermieten der Wohnungen und Wohnungszuahlungen (*Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych*²) vom 2. Juli 1994 garantieren. Als eine allgemeine Regel wurde im Art. 6 der Mietvertrag als Grundlage der Vermietung der Wohnungen eingeführt. Die Vermietung aufgrund der administrativen Entscheidung wurde als gleichwertig mit einem Mietvertrag auf unbestimmte Zeit definiert (Art. 56).

Das Gesetz über das Vermieten der Wohnungen und Wohnungszuahlungen von 1994 hat als Regel eine freie Miete eingeführt, aber gleichzeitig wurde die Kategorie der regulierten Mieten eingeführt. Die regulierten Mieten bezahlen die Mieter der Wohnungen, die im Besitz der Gemeinde, in staatlichem Besitz, im Besitz staatlicher juristischer Personen oder der juristischen Personen, welche das Gebäude ohne Profit nutzen (außer Wohnungsgesellschaften), sind. Die maximale regulierte Miete durfte pro Jahr nicht mehr als 3% des Gebäudeherstellungswertes betragen. Ein Mietverhältnis, das durch eine administrative Entscheidung oder einen anderen juristischen Titel vor der Einführung einer öffentlichen Wirtschaft mit den Mietobjekten (also vor 1994) angefangen hat, bedeutet ein Mietverhältnis auf unbeschränkte Zeit. Bis zum 31. Dezember 2004 wurden die Mieten in einem solchen Mietverhältnis, auch in den privaten Wohnungen, nach der Vorschrift über die regulierten Mieten vereinbart (Art. 56).

Die Besitzer, die ihre Wohnungen vermieten, wurden bei der Erzielung der Marktmieten und somit der Rendite aus ihren Immobilien durch die gesetzliche Einführung der regulierten Mieten bis 2004 behindert. Dieser Umstand hat zur Aufgabe der Sanierungen der Altbaubestände geführt und die unterlassenen Sanierungen haben den Zustand der Immobilien weiter verschlechtert.

In dem Beschluss des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. Januar 2000³ wurde jedoch festgestellt, dass das Gesetz über das Vermieten der Wohnungen und Wohnungszuahlungen „den Besitzern der Wohnungen die meiste Last der Opfer gibt, welche die Gesellschaft zugunsten der Vermieter bringen muss. (...) Es wurden keine anderen möglichen Mittel genutzt wie z. B. eine zusätzliche Finanzierung aus den öffentlichen Mitteln für Unterhaltungs- und Sanierungskosten, die volle Berücksichtigung der Verluste und Aufwendungen der Besitzer oder der unterschiedlichen Miethöhen in der Abhängigkeit von dem Einkommen des Mieters in den Steuervorschriften.“ Es wurde festgestellt, dass dieses Gesetz der Regel des Schutzes der Eigentumsrechte widerspricht. Darüber hinaus wurde in dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 10. Oktober 2000⁴ festgestellt, dass es verfassungswidrig ist, den Besitzer der Wohnung zum Tragen von Kosten zu verpflichten, die höher als die Mieteinnahmen sind (Federczyk, 2008).

Am 21. Juni 2001 wurde das Gesetz zum Schutz der Mieter, Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex (*Ustawa o ochronie praw lokatorskich, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego*⁵) verabschiedet. Es wurde auf den Begriff der regulierten Mieten verzichtet, allerdings wurden strenge Regeln zur Mieterhöhung eingeführt. Diese Einschränkungen wurden durch den Verfassungsgerichtshof am 2. Oktober 2002⁶ außer Kraft gesetzt mit der Begründung, dass dieser Mechanismus weder zur Erhöhung der Mieten entsprechend den Marktpreisen noch zum Schutz der Mieter vor übertriebenen Mieterhöhungen führt (Federczyk, 2008). Nach der Novelle des

² Dz.U. 1994 nr 105 poz. 509 z dn. 02.07.1994

³ OTK ZU 2000 nr 1 poz. 3

⁴ OTK 2000 nr 6 poz. 190

⁵ Du.U. 2001 nr 71 poz. 733 z dn. 21.06.2001

⁶ OTK-A 2002, nr 5 poz.62

Gesetzes zum Schutz der Mieter, der Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex vom 22.12.2004⁷ konnten die Eigentümer die Mieten frei erhöhen, aber nur in den Grenzen von 3% des Gebäudewertes jährlich. Wenn die Miete dann mehr als 3% beträgt, dürfen die Mieterhöhungen pro Jahr nicht mehr als 10% der bisherigen Miete betragen. Am 19. April 2005⁸ hat der Verfassungsgerichtshof auch diese Mietbeschränkungen als verfassungswidrig erklärt, denn sie beschränken das Eigentumsrecht. Die Befreiung der Mieten erfolgte nicht in den Grenzen, welche die rationale Nutzung der Wohnungen erlauben. Die fraglichen Vorschriften haben am 31. Dezember 2006 ihre Gültigkeit verloren.

Seit 1. Januar 2007 gilt das Gesetz vom 15. Dezember 2006 über die Änderung des Gesetzes zum Schutz der Mieter, der Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex (*Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego*⁹). Nach dieser Novelle haben die Wohnungseigentümer das Recht, durch Vermietung einen angemessenen Gewinn zu erzielen. Es wurden die Ausgaben des Wohnungseigentümers definiert, die mit der Unterhaltung der Wohnung verbunden sind, was die Festlegung der Miethöhen und der Mieterhöhungen erlaubt. Die Eigentümer der Wohnungen können die Mieten oder andere Gebühren nicht öfter als alle 6 Monate erhöhen. Erhöhungen, in deren Folge die Miete 3% des Gebäudewiederherstellungswertes jährlich überschreitet, können nur in zwei Fällen vorkommen:

- Wenn die Einnahmen aus der Miete keine Deckung der Ausgaben für die Unterhaltung des Gebäudes und Kapitalrückgewinnung¹⁰ sowie eine angemessene Vergütung nicht erlauben,
- Wenn die Erhöhung die durchschnittliche Inflationsrate nicht übersteigt.

In diesem Gesetz wurden auch die Fragen der Entschädigungen der Gemeinde an die Wohnungsbesitzer reguliert. Die Gemeinden sind per Gesetz (Art. 36 Gesetz über das Vermieten der Wohnungen und Wohnungszuschüsse vom 2. Juli 1994) verpflichtet, Sozialwohnungen für Personen mit Räumungsentscheidung zur Verfügung zu stellen. Wenn sie das nicht tun, müssen die Gemeinden den Wohnungsbesitzern volle Entschädigungen für das Fehlen der Ersatzwohnungen für die Mieter zahlen, also jene Summe, welche der Besitzer bei der Vermietung der Wohnung auf dem freien Markt bekommen würde. Vor der Novelle im Jahre 2006 war die Entschädigung sehr niedrig, aufgrund der beschränkten Mieten. Nach 2007 sind die zulässigen Marktmieten aber viel höher, was die Gemeinden in finanzielle Schwierigkeiten bringen kann.

Neben den Miethöhenregelungen gehört die Regelung über die Kündigung des Mietvertrages zum Mieterschutz. Der Mietvertrag kann aus mehreren Gründen gekündigt werden, z. B. Zerstörung der Wohnung, Verletzung der Hausordnung, 3-monatiger Mietrückstand, Untervermietung der Wohnung ohne Erlaubnis des Besitzers oder, in den privaten Wohnungen, ein Eigenbedarf des Besitzers (Art. 11 und 21 Gesetz über den Schutz der Mieter, Wohnressourcen der Gemeinde und der Änderung des Zivilkodex). Diese Regelung ist besonders für die privaten Wohnungen, in denen Personen aufgrund einer administrativen Entscheidung wohnen, wichtig. Das betrifft ca. 600.000 Wohnungen in ganz Polen (Federczyk, 2008).

Wenn der Mieter einen Titel zu einer anderen Wohnung hat oder der Eigentümer ihm eine Ersatzwohnung anbietet, beträgt die Kündigungsfrist 6 Monate. Wenn das nicht der Fall ist, beträgt die Kündigungsfrist 3 Jahre. Wenn der Mieter über 75 Jahre alt ist und keinen Titel zu einer anderen Wohnung hat, dann läuft die Kündigung bis zum Tod des Mieters. Die Kündigung ist nicht mit der Pflicht der Gemeinde verbunden, eine Ersatzwohnung für den Mieter bereitzustellen. Da aber in den privaten

⁷ Dz.U. 2004 nr 281 poz. 2786 z dn. 29.12.2004

⁸ OTK-A 2005 nr 4, poz. 37

⁹ Dz.U. 2006 nr 249 poz. 1833 z dn. 15.12.2006

¹⁰ Kapitalrückgewinnung darf nicht mehr als 1,5% der Ausgaben für den Bau oder Kauf der Immobilie oder 10% der Ausgaben für die anhaltende Verbesserung der Immobilie jährlich betragen.

Wohnungen meist arme und inaktive Personen wohnen und die Wohnungen meist vor 1939 gebaut wurden, sind diese Bestände oft verfallen und ohne Standardinstallationen. Die Mieter, welche eine 3-jährige Kündigungsfrist bekommen haben, ziehen nicht selbständig aus sondern warten auf die Räumungsentscheidung. Diese Entscheidung gibt ihnen das Recht auf eine Sozial- oder Übergangswohnung (Federczyk, 2008). Am 17. Dezember 2009 wurde eine Novelle des Gesetzes zum Schutz der Mieter verabschiedet¹¹, in der der Schutz der Vermieter verbessert wurde. Es wurde eine sog. Gelegenheitsvermietung eingeführt, in der die Kündigung der Mieter aufgrund von Mietzahlungsrückständen vereinfacht wurde. Der Mieter muss eine notariell beglaubigte Erklärung vorlegen, dass er die Wohnung zum bestimmten Termin oder bei der Kündigung verlassen wird. Er muss auch angeben, wo er wohnen wird, wenn es tatsächlich zur Räumungsvollstreckung kommt. Der Besitzer dieser Ersatzwohnung muss ebenfalls seine notariell beglaubigte Erlaubnis zur Bereitstellung vorlegen.

Die kommunalen Mieten in Polen betragen 2010 ca. 1,2% des Wiederherstellungswertes der Gebäude; eine Miethöhe von 3% könnte die laufenden Unterhaltungskosten decken. Die Vorschriften zum Schutz der Mieter erlauben zwar der Gemeinde, die kommunalen Mieten zu erhöhen. Das würde in vielen Fällen helfen, die Erneuerungslücken zu schließen und die Immobilien im entsprechenden technischen Zustand zu halten. Diese Möglichkeit wird jedoch durch die finanzielle Situation der Mieter begrenzt. Bisherige Versuche, Mieten in den kommunalen Wohnungen zu erhöhen führten meist zu gegenteiligen Effekten. Die Mieter begannen unregelmäßig oder gar nicht zu zahlen. Die Mietrückstände führten zu gerichtlichen Klagen mit der Aufforderung, die Wohnung zu räumen. Die Mieter mit Räumungsgebot haben aber keinen rechtlichen Titel zu einer anderen Wohnung, deswegen muss die Gemeinde solchen Mietern kommunale Wohnungen oder Ersatzwohnungen zur Verfügung stellen.

In den privaten Beständen stellt sich die Situation differenziert dar, in Abhängigkeit davon, ob die Besitzer auch Eigennutzer oder Vermieter sind. Nicht nur in Polen, sondern auch in anderen MOE-Ländern stellte sich heraus, dass die neuen Besitzer ehemals kommunaler Wohnungen ein niedriges Einkommen haben und sie wollen nicht oder sind nicht in der Lage, die Wohnungen zu renovieren und laufend zu unterhalten oder die Häuser und Siedlungen, in denen sich die Wohnungen befinden, zu verwalten. Sie sind auch mit den administrativen Erfordernissen einer gemeinschaftlichen Wohnungsbewirtschaftung nicht vertraut (Donner, 2006).

In den Beständen der Wohnungsbaugenossenschaften betragen 2010 die mittleren Instandhaltungsgebühren jährlich knapp 3%, in TBS durchschnittliche Mieten ca. 3,1% der Wiederherstellungskosten. In den privaten Wohnungen betrug die durchschnittliche Miete ca. 2% der Wiederherstellungskosten. Eine effektive Bewirtschaftung der Wohnbestände würde bedeuten, dass die Mieten in privaten Wohnbeständen mindestens 5% der Wiederherstellungskosten jährlich betragen müssten (IRM, 2011, S. 94).

		Miete allgemein (PLN/m ² monatlich)	davon:		
			Verwaltung und Reinging	technische Instandhaltung	Abschreibung und Gewinn
2009	mittlere Miete	6,61	1,40	2,16	3,05
	wirtschaftliche Miete	15,75	1,83	7,94	4,90
2010	mittlere Miete	6,87	1,21	2,32	3,34
	wirtschaftliche Miete	16,71	1,94	8,36	6,41

Tabelle 2. Tatsächliche und wirtschaftliche Miete in den privaten Mietbeständen 2009 und 2010

Quelle: IRM, 2011, S. 94

¹¹ Dz.U. z 2010 nr 3 poz. 13

2010 befanden sich in den privaten Mietwohnungen mehr als 2.400 Mieter (24% der Familien) in einem mindestens 3 monatigen Mietrückstand. Es wurden 845 Anklagen wegen Mietrückständen erhoben. In 88% der Fällen wurden auch Räumungsentscheidungen gefällt, aber nur 5% davon (also 40 Räumungen) wurden tatsächlich vollzogen. Eine der wichtigsten Barrieren bei der richtigen Bewirtschaftung der privaten Mietbestände ist die fehlende Möglichkeit, aufgrund der fehlenden Sozialwohnungen die nicht- zahlenden Mieter zu räumen. Es führt zum Gefühl der Straflosigkeit bei den Mietern und die Besitzer der Wohnungen sind einer ausweglosen Situation. In manchen Fällen klagen dann die Verbände von Immobilienbesitzern die Gemeinden wegen entgangener Gewinne gerichtlich an (IRM, 2011, S. 84).

Die Untersuchungen von IRM zeigen, dass auch im Jahr 2010 die Mieten in den meisten Städten, sowohl in den kommunalen wie auch den genossenschaftlichen Beständen, für die notwendigen Sanierungen nicht ausreichten. Ausnahmen bilden große Städte wie Warschau oder Posen, in welchen die kommunalen Mieten anhand eines Punktesystems berechnet werden. In den privaten Mietbeständen gibt es große Unterschiede zwischen den Miethöhen. In den Wohnungen mit hohem Standard der Ausstattung erreichen die Mieten 3 bis 4% der Wiederherstellungskosten jährlich (IRM, 2011, S. 94).

3.4 Sanierungen der Wohnbestände

Beim sehr niedrigen Niveau der Mieten investierte kein Bauherr oder Entwickler in den Mietwohnungsbau. Keine Bank gab Kredite für solche Vorhaben, denn es gab keine Garantie für die Rückzahlung des Kredits bzw. die Rentabilität solcher Engagements. Also waren die Banken aus kommerzieller Sicht an der Finanzierung von Mietwohnungsbau oder Revitalisierungsmaßnahmen nicht interessiert (Kozłowski 2003). Aus den Untersuchungen vom Institut für Stadtentwicklung (IRM) wird ersichtlich, dass die komplexen Sanierungsvorhaben nur in einem Bruchteil vom Wohnbestand realisiert werden und weniger als 1% aller Mehrfamilienhäuser in Polen umfassen. Es handelt sich hier sowohl um kommunale Wohnungen wie auch um Wohneigentümergeinschaften, private Miethäuser und betriebliche Wohnungen (IRM, 2011, S. 10).

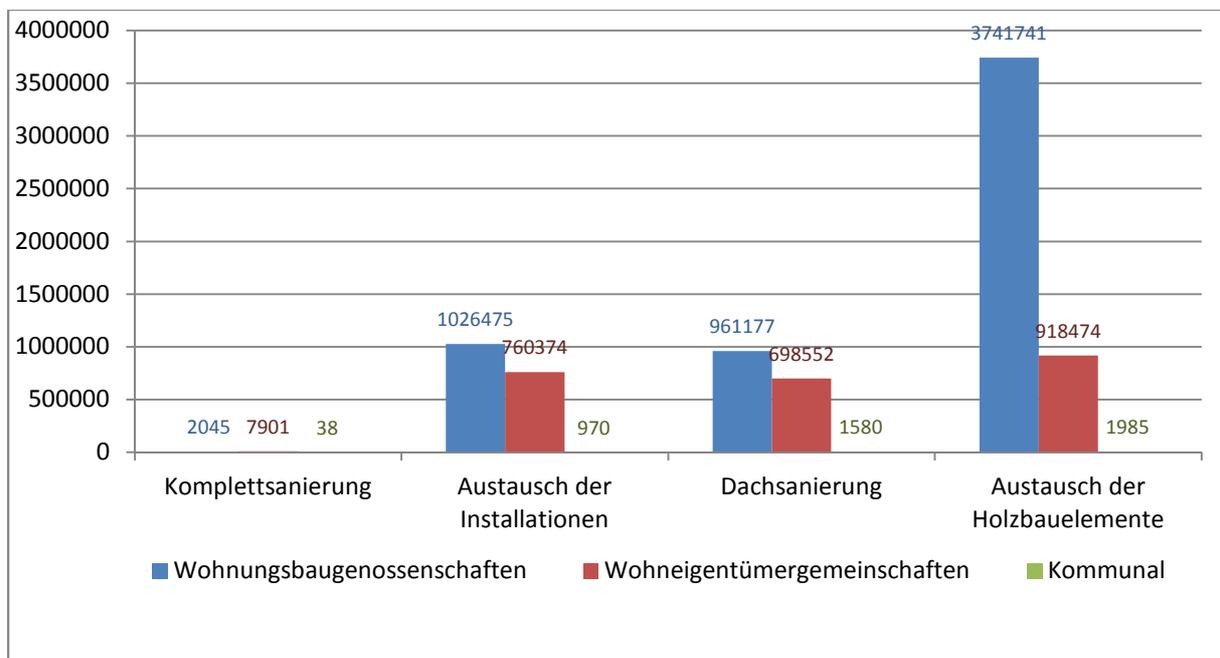


Abbildung 5. Sanierungen von Wohnungen nach Eigentümer in den Jahren 2003, 2005, 2007, 2009

Quelle: www.stat.gov.pl am 10.11.2011

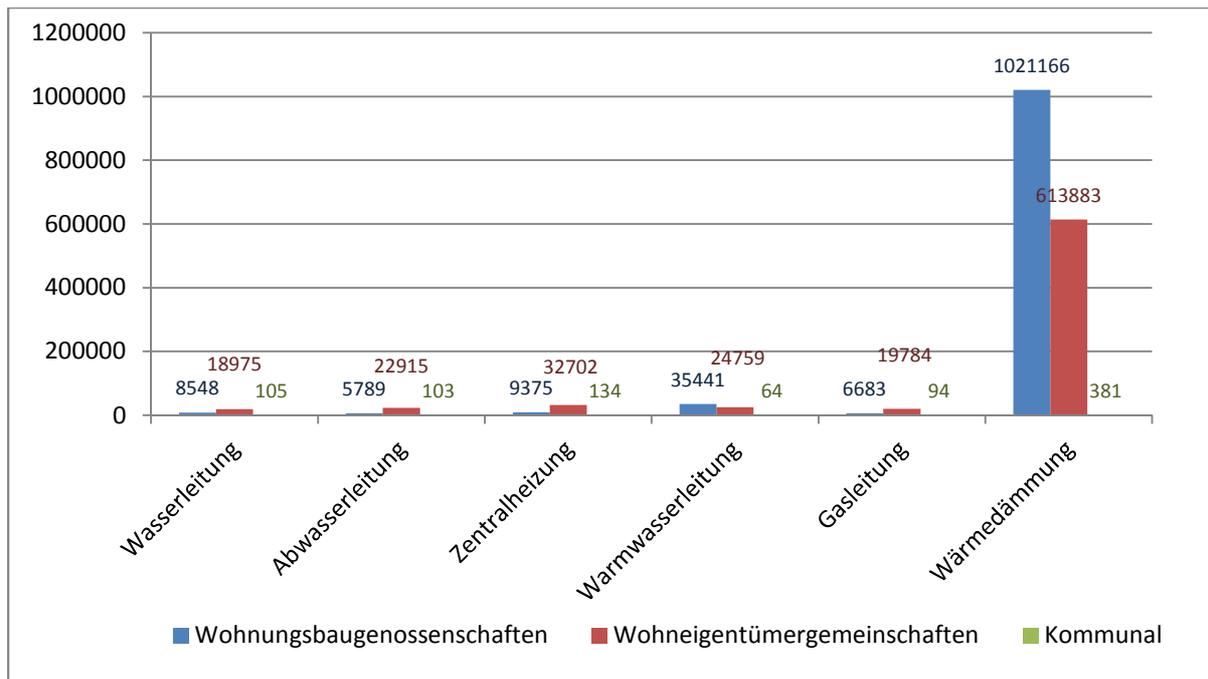


Abbildung 6. Modernisierungen in den Wohnungen je nach Eigentum in den Jahren 2003, 2005, 2007, 2009

Quelle: www.stat.gov.pl am 10.11.2011

Als eine ökonomische Kategorie zur Beschreibung der notwendigen Investitionen in die Instandhaltungen dient der sog. Sanierungssatz. Im Falle der kommunalen Bestände soll dieser Satz jährlich 1,5% der Wiederherstellungskosten der Wohnung betragen. So betrug nach Berechnungen der IRM in 2010 die Sanierungslücke 75%, definiert als Unterschied zwischen den notwendigen und den tatsächlichen Ausgaben in die Sanierungen (2009 waren es 60%). Als Hauptursache gelten sehr niedrige Mieten für Wohnungen. Die Sanierungen werden aber überwiegend aus den Mieten finanziert. In den Wohnbeständen der Wohnbaugenossenschaften decken die getätigten Ausgaben 60% der notwendigen Ausgaben für Instandhaltungen. Als Finanzierungsquelle dienen hier neben den Mieteinnahmen die Mittel aus dem Verkauf der Wohnungen. Seit Jahren herrscht die schwierigste Situation im Bereich der technischen Instandhaltung von Beständen in den privaten Mietshäusern. Es resultiert zum einen aus der Altersstruktur dieser Bestände, die einen hohen Sanierungssatz von 2,5% jährlich zu Folge hat, und zum anderen aus der langjährigen nationalen Politik, in deren Folge es kaum Möglichkeiten gibt, notwendige Instandhaltungen zu finanzieren. Berechnungen zeigen, dass trotz wachsender Ausgaben für technische Instandhaltung in den Jahren 2009-2010 die notwendigen Ausgaben in die Instandhaltung in ca. 30% getätigt wurden. Das heißt, es besteht hier eine Investitionslücke von ca. 70% (IRM, 2011, S. 64).

Eigentumsform der Wohnbestände	Jahr	Ausgaben (in PLN/m2 monatlich)		Sanierungslücke (%)
		Faktisch	Notwendig	
Kommunal	2007	2,12	3,63	42
	2008	2,10	3,88	46
	2009	1,87	4,73	60
	2010	1,89	5,01	75
Genossenschaftlich	2007	1,47	2,07	32
	2008	1,40	2,07	32
	2009	1,43	2,52	43
	2010	1,46	2,67	45
Private Mietshäuser	2007	1,95	6,04	68
	2008	1,88	6,46	71
	2009	2,16	7,89	73
	2010	2,32	8,36	72

Tabelle 3. Höhe der Sanierungslücke je nach Eigentumsform der Wohnbestände

Quelle: IRM, 2011, S. 65; IRM, 2009, S. 78

Der geschätzte Finanzierungsaufwand für die Revitalisierung von Mehrfamilienwohnbeständen in Polen betrug 1995 ca. 1,3 Mrd. PLZ, 2000 ca. 3,5 Mrd. PLZ und 2005 ca. 5,0 Mrd. PLZ. Dieser Aufwand wurde fast ausschließlich aus eigenen Mitteln der Eigentümer gedeckt und zwar aus (Bielniak & Wierzchowski, 2010, S. 135):

- Mieten für die Wohnräume,
- Mieten aus den kommerziell nutzbaren Räumen,
- anderen Quellen wie Werbung, Zinsen von den Bankeinlagen usw.

Private Investitionen in die Revitalisierungsprozesse sind zwar insgesamt von wesentlicher Höhe, aber kleinteilig. In den Jahren 1990-2003 war Revitalisierung kein Gegenstand von großen, integrierten Programmen, deswegen waren private Investitionen Ergebnisse von Einzelentscheidungen der Investoren und keine Folge einer bewussten, integrierten städtischen Politik. Größere Investitionen wurden meist in Rahmen von Auslandshilfen finanziert (z.B. Danzig – Thermoisolation der Wohngebäude in Zusammenarbeit mit der dänischen Regierung, Płock – Unterstützung von Darmstadt bei der Sanierung von einigen Wohnhäusern, Bytom – Modernisierung der Wohnbestände und der Infrastruktur aus Mitteln der Stadt Recklinghausen im Rahmen von IBA Emscher Park). Dies hat die Überzeugung von der dominierenden Rolle der öffentlichen Mittel bei der Revitalisierung verfestigt. Einen zusätzlichen Impuls gab ein unbegründeter Optimismus verbunden mit der Möglichkeit der Gewinnung von Finanzierungsmitteln aus der prä-akzessions Phase. Die Städte haben die Revitalisierung als ein Öffnungstor zur Gewinnung von EU-Mitteln gesehen, nicht nur für Sanierungen sondern auch für Infrastrukturprojekte. Dabei haben sie ihre Anstrengungen auf die Gewinnung eines Eigenanteils innerhalb des öffentlichen Sektors konzentriert, und haben den privaten Sektor fast gänzlich außer Acht gelassen (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 203).

4 Europäische Programme

4.1 Integriertes Operationsprogramm der Regionalentwicklung 2004-2006

Das Integrierte Operationsprogramm der Regionalentwicklung für 2004-2006 (*Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006 ZPORR*, MGPIPS 2003) war eines der 6 Operationsprogramme, welche zur Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans für 2004-2006 dienten. Die strategischen Entscheidungen des Programms basierten auf den Richtungen der Nationalen Strategie der Regionalentwicklung für 2001-2006, den Umsetzungsregeln der Strukturfonds der EU und den nationalen Regelungen. Eine der Prioritäten von ZPORR, mitfinanziert von EFRE, war die Unterstützung der Restrukturierungsprozesse durch lokale Projekte im Bereich der technischen, touristischen und sozialen Infrastruktur, welche der ökonomischen Entwicklung sowie der Revitalisierung der degradierten Stadtgebiete, Industriegebiete und der Militärobjekte dienen sollte. Diese Priorität wurde durch Projekte umgesetzt, welche die lokale Bevölkerung aktivieren und ihr institutionelle und nichtformelle Formen der Zusammenarbeit ermöglichen. Es wurden folgende detaillierte Projektziele vorgesehen:

- Erneuerung der denkmalgeschützten Stadtzentren und Rückgewinnung ihrer sozioökonomischen und kulturellen Funktionen,
- Modernisierung der technischen Infrastruktur,
- Investitionen in den Wohnungsbau und Modernisierung,
- Erhöhung der Anzahl an Unternehmen, welche sich in den Gebieten ansiedeln,
- Steigende Zahl der Besucher mit kulturellen, touristischen oder ökonomischen Zielen in den revitalisierten Gebieten,
- Verbesserung des Bildungsniveaus und der Berufs- und Raummobilität der Bewohner,
- Reintegration der ausgegrenzten Bewohner und Beschränkung des Ausmaßes von sozialen Pathologien,
- Aktivierung der Gebiete mit der schwierigsten sozioökonomischen Situation.

4.2 Regionale Programme 2007-2013

Ab 2007 wurden statt einem nationalen ZPORR 16 regionale operationelle Programme (*regionalne programy operacyjne RPO*, für jede Wojewodschaft getrennt) eingeführt. Grundlage für die Vorbereitung dieser Programme sind die Strategien der Wojewodschaftsentwicklung und andere strategische Dokumente wie die Strategie der Landesentwicklung. Ziele und Prioritätsachsen für die Revitalisierung oder Stadterneuerung wurden in jeder Wojewodschaft anders definiert. Das liegt darin, dass Revitalisierung rechtlich nicht definiert wurde. Über die Höhe der Mittel für das Wohnungswesen aus den Strukturfonds und über die Nutzung dieser Mittel entscheiden die Selbstverwaltungen der Wojewodschaften. Diese schaffen regionale operationelle Programme und können auch über den Verzicht von Investitionen in das Wohnungswesen und Nutzung der Mittel für andere Ziele entscheiden. Sie können komplexe Programme schaffen, welche die Investitionen in das Wohnungswesen mit anderen Investitionen im Rahmen der Entwicklung der städtischen und ländlichen Gebiete verbinden (Zygierewicz 2007).

Im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklung wird es in der VERORDNUNG (EG) Nr. 1080/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 als notwen-

dig erachtet, den neuen Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 oder danach beigetreten sind, für genau umrissene Maßnahmen zur Renovierung von Wohnungen in Stadtvierteln, die von Verfall und von sozialer Ausgrenzung geprägt oder bedroht sind, Finanzhilfen zu gewähren. Es muss festgelegt werden, dass die EFRE-Zuschüsse zu Wohnungsbauausgaben dazu dienen sollen, Menschen mit niedrigerem Einkommen Zugang zu Wohnraum von guter Qualität, insbesondere auch zum kürzlich privatisierten Wohnungsbestand, zu verschaffen und Wohnraum für Menschen aus gefährdeten gesellschaftlichen Gruppen bereitzustellen. Ausgaben für den Wohnungsbau sind nur in den Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 oder danach beigetreten sind, und unter den nachstehenden Voraussetzungen förderfähig:

- a) die Ausgaben sind im Rahmen einer Maßnahme für integrierte Stadtentwicklung oder einer Prioritätsachse zugunsten von Stadtvierteln, die von Verfall und sozialer Ausgrenzung geprägt oder bedroht sind, vorgesehen;
- b) die Fördermittel für Wohnungsbauausgaben dürfen 3 % der dem betreffenden operationellen Programm aus dem EFRE zugewiesenen Finanzmittel oder 2 % der gesamten EFRE Zuweisung nicht übersteigen;
- c) die Ausgaben beschränken sich auf
 - Mehrfamilienhäuser oder
 - Gebäude, die Eigentum staatlicher Stellen oder gemeinnütziger Unternehmungen sind und als Wohnraum für Haushalte mit niedrigem Einkommen oder für Menschen mit besonderen Bedürfnissen genutzt werden.

Die ausgewählten Bereiche für Wohnungsbaumaßnahmen gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 müssen zumindest drei der folgenden Kriterien entsprechen, wobei zwei dieser Kriterien unter den Buchstaben a bis h auszuwählen sind:

- a) hohes Maß an Armut und Ausgrenzung;
- b) hohe Langzeitarbeitslosigkeit;
- c) problematische Bevölkerungsentwicklung;
- d) niedriges Bildungsniveau, erhebliche Qualifikationsdefizite und hohe Zahl von Schulabbrechern;
- e) hohe Kriminalitäts- und Verbrechensrate;
- f) eine in besonderem Maße geschädigte Umwelt;
- g) geringe Wirtschaftstätigkeit;
- h) hoher Anteil an Einwanderern, ethnischen und anderen Minderheiten oder Flüchtlingen;
- i) vergleichsweise niedriger Immobilienwert;
- j) geringe Gesamtenergieeffizienz der Gebäude.

Lediglich folgendende Interventionen sind gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 zuschussfähig:

- a) Renovierung der gemeinschaftlichen Bereiche eines Mehrfamilienwohnhauses wie folgt:
 - i) Instandsetzung der folgenden baulichen Substanz des Gebäudes: Dach, Fassade, Fenster und Türen der Fassade, Treppenhaus, Innen- und Außenflure, Eingangsbereich und dessen Vorplatz, Aufzug;
 - ii) technische Installationen des Gebäudes;
 - iii) Energieeinsparmaßnahmen;

- b) Bereitstellung von Sozialwohnungen in moderner Qualität durch Renovierung und Umnutzung bestehender Gebäude im Besitz von öffentlichen Verwaltungen oder gemeinnützigen Betreibern.

5 Nationale Unterstützung des Wohnungsbaus und der Wohnungsversorgung

In dem Beschluss des Sejms¹² vom 6. Juli 1995 bezüglich der Wohnungspolitik des Staates während der sozialen und wirtschaftlichen Transformation wurden Ziele und Regeln der Wohnungspolitik folgendermaßen definiert: *„Hauptziel der Wohnungspolitik des Staates ist die Verhinderung der Verschlechterung der Wohnverhältnisse der Familien. Strategisches Ziel der nationalen Wohnungspolitik ist die Beseitigung des Defizits an modernen Wohnungen. (...) Die staatlichen Interventionen sollen vor allem auf die Schaffung von Bedingungen für die Gewinnung einer ersten Wohnung durch junge Familien ausgerichtet sein. (...) Die Verantwortung für die Bewirtschaftung vorhandener Wohnbestände soll bei deren Besitzern liegen. Die Mieten für die Wohnungen sollen die laufenden Unterhaltungskosten decken und Abschreibungen für die Sanierungen sichern. Die Mieten sollen allmählich auf ein Niveau steigen, welches die Selbstfinanzierung der Wohnungswirtschaft garantiert. Gleichzeitig sollen Familien, welche nicht in der Lage sind, diese Ausgaben zu tragen, Wohnzuschüsse bekommen. Wenn komplexe Modernisierungen und Sanierungen vorgenommen werden, sollen die Besitzer der Wohnhäuser durch die Gemeinden unterstützt werden, insbesondere bei der Finanzierung der technischen Infrastruktur. Darüber hinaus sollen sie in Zukunft mit Krediten vom Nationalen Wohnungsfonds rechnen können. (...) Lokale Selbstverwaltungen sind verpflichtet, lokale Wohnungsstrategien zu erarbeiten, die an die lokalen Bedingungen angepasst sind.“*

5.1 Nationale Unterstützung der Investitionen

Die wichtigsten Formen der Unterstützung des Wohnungswesens basierten jahrelang auf steuerlichen Instrumenten. Dieses System der Steuervergünstigungen hatte eine wesentliche Bedeutung in der Anfangsphase der politischen und wirtschaftlichen Transformation angesichts des fehlenden Systems verfügbaren Bankkredite (aufgrund der hohen Prozentsätze und des unterentwickelten Systems des kommerziellen Bankwesens). Um den Bau der Wohnungen anzuregen, wurden also Instrumente für die Personen eingeführt, welche über finanzielle Mittel verfügten, um sie in die Wohnungen zu investieren. Im Rahmen des Systems der Einkommenssteuer gab es:

- sog. große Vergünstigung in der Einkommenssteuer in den Jahren 1992-2001, welche Investitionsausgaben umfasste,
- Vergünstigung in der Einkommenssteuer in den Jahren 1992-2001, welche Ausgaben für den Kauf des Baugrundstücks umfasste,
- Vergünstigung in der Einkommenssteuer in den Jahren 1992-2000, welche Ausgaben für den Bau von Mehrfamilienhäusern zum Vermieten umfasste (für die Unternehmen galten diese Vergünstigungen in den Jahren 1992-1998),
- Vergünstigungen in der Einkommenssteuer in den Jahren 2002-2006 aufgrund der zu zahlenden Kreditzinsen.

Gemeinsam für alle diese Lösungen war die Notwendigkeit vorheriger Verfügbarkeit der Finanzmittel und die Tätigung einer Investition. Diese Instrumente waren an die Personen mit den höchsten Einkommen adressiert, welche auch die höchsten Steuern bezahlten. Diese Vergünstigungen haben mehrere Millionen Steuerzahler in Anspruch genommen. Allerdings waren die Kosten für das nationale Budget sehr hoch (ca. 9,4 Milliarden PLN in den Jahren 1993-2005). Deswegen war die Effektivität dieser Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Lösung der wichtigsten Probleme des Wohnungs-

¹² Der Sejm bildet in Polen zusammen mit dem Senat das Parlament (www.sejm.gov.pl).

wesens, insbesondere des Defizits der Wohnungen für die Personen mit mittleren und niedrigen Einkommen, fraglich (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

Seit dem Ende der 1990er Jahre gibt es immer mehr verfügbare Kredite. In der Konsequenz, basierte die staatliche Hilfe für die Haushalte in den Jahren 2002-2006 nur noch auf der Abschreibung der Zinskredite von der Einkommenssteuer. Gleichzeitig wurde die Mehrwertsteuer für das Bauwesen bis 2004 auf (7%) herabgesetzt. Seit 2006 gibt es eine Möglichkeit der Rückzahlung eines Teils der Ausgaben für Baumaterialien, welche bis 2004 mit niedrigerer MwSt. belegt waren (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zahl der Kredite (in Tausend)	200,4	300,4	311,5	286,8	189,2	230,4
Kreditsumme (in Milliarden PLN)	26,3	42,8	58,8	57,5	38,8	48,7
davon für natürliche Personen	24,3	40,4	54,1	53,0	36,2	46,3

Tabelle 4. Zahl und Summen der Kredite für Wohnzwecke 2005-2010

Quelle: IRM, 2011, S. 29

Einen Beitrag zur Sanierung der Wohnungsbestände bilden die Instrumente zur Unterstützung des Wohnungsbaus, welche im Gesetz vom 26. November 1995 über verschiedene Formen der Unterstützung des Wohnungsbaus genannt wurden. Es handelt sich hier sowohl um die Unterstützung der Handlungen einzelner Wohnungsbesitzer durch die Wohnungskassen und Vertragskredite als auch um Beiträge zum Bau und zur Sanierung durch dafür geschaffene Gesellschaften des Sozialen Bauens (TBS), die durch Kredite aus dem Nationalen Wohnungsfonds (KFM, bis 2009) unterstützt werden. Diese Instrumente sind jedoch nicht explizit auf die Sanierungen der Altbaubestände ausgerichtet, konnten aber dafür genutzt werden.

Zusammen mit der makroökonomischen Stabilisierung haben sich die Rahmenbedingungen für die Wohnungspolitik verändert. Sinkende Inflationsraten und Zinssätze haben die Möglichkeit der Finanzierung von Wohnungsinvestitionen durch kommerzielle Kredite eröffnet. Gleichzeitig wurde eine Reform der öffentlichen Finanzen durchgeführt, deren Hauptelement die Abkehr vom weit gefächerten System der Steuervergünstigungen war. Es wurden nun direkt an bestimmte Segmente gekoppelte Finanzinstrumente eingeführt.

In den Jahren 1992-1997 veröffentlichte die Regierung jährlich neue Regelungen zu Ausgleichszahlungen für Betriebskosten an Eigentümer, da die Kosten durch die Deckelung der Mieten nicht im vollen Umfang erwirtschaftet werden konnten. Es wurden auch Regeln der Vergabe von Zuschüssen genannt, welche für die Beseitigung der technischen Mängel an den Gebäuden, Modernisierung der Heizanlagen, Verbesserung der Sicherheit von Gasleitungen und andere Handlungen bei der Verbesserung des Wärmehaushaltes in den Gebäuden der Wohnungsbaugenossenschaften vorgesehen waren. Ab 1998 wurde dieser Problembereich von dem Gesetz zur Unterstützung bei der Gebäudeisolierung aus dem Thermoisolationsfonds¹³ gedeckt. Es war ein Instrument zur Kreditvergabe und Zuschussung von solchen Maßnahmen (Rebowska, 2000, S. 93). Es handelte sich hier um eine Prämie für die Rückzahlung eines Teils des Kredits für die Thermoisolierung eines Gebäudes. Im Rahmen von diesem Programm wurden bis zum ersten Quartal 2010 14.500 Thermoisolationsprojekte durchgeführt und 2.900 waren in der Realisierungsphase. Die Gesamtsumme der Vorhaben beträgt 6 Milliarden PLN (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

¹³ Die Unterstützung erfolgt anhand des Gesetzes von 1998 zur Unterstützung der Thermoisolationshandlungen (*Ustawa o wspieraniu przedsięwzięć termoizolacyjnych*, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1121). Veränderung des Gesetzes am 05.03.2010 (Dz.U. 2010, nr 76, poz.493)

Ein neuer Fonds der Thermoisolation und Sanierungen (FTiR) wurde 2009 gegründet. Aus den Mitteln der Bank der Nationalen Wirtschaft (BGK) wird finanzielle Hilfe für die Investitionen gegeben, wenn dabei auch kommerzielle Kredite beteiligt sind, für (www.mi.gov.pl am 21.10.2011):

- Thermoisolation: Ziel ist die Verringerung des Energieverbrauchs für die Heizung und Warmwasserbereitung, Verringerung der Verluste an Primärenergie, Änderung der Energiequellen. Die Prämie können alle Besitzer oder Verwalter von Wohngebäuden, Mehrfamilienhäusern, Gebäuden zur Ausübung der öffentlichen Aufgaben durch die Selbstverwaltungseinheiten, also insbesondere Gemeinden, Wohnungsbaugenossenschaften, Wohneigentümergeinschaften und Eigenheimbesitzer bekommen. Gefördert werden 20% einer Bankkreditsumme aber nicht mehr als 16% der Investitionskosten und das zweifache der voraussichtlichen jährlichen Energieersparnisse.
- Teil- und Komplettisanierungen: bezieht sich nur auf Gebäude, welche vor dem 14.08.1961 in Nutzung genommen wurden. Gefördert werden Investitionen, die mit einer Thermoisolation wie Sanierungen, einem Austausch der Fenster, Balkone, Umbau der Gebäude, einer Ausstattung mit Installationen in den Gebäuden mit mehr als 2 Wohnungen zusammenhängen. Die Sanierungsprämie können natürliche Personen, Eigentümergemeinschaften mit mehrheitlichem Anteil natürlicher Personen, Wohnungsbaugenossenschaften und TBS erhalten. Gefördert werden 20% der Bankkreditsumme, aber nicht mehr als 15% der Investitionskosten.
- Ausgleichprämie: eine einmalige Prämie für natürliche Personen, welche am 25. April 2005 im Besitz oder Erbe eines Wohngebäudes waren, in dem es mindestens eine kommunale Mietwohnung gab. Diese Prämie ist für eine Rückzahlung eines Kredites für die Verbesserung des technischen Zustandes eines Gebäudes vorgesehen. Die Höhe der Prämie wird bestimmt in Abhängigkeit von der Wohnungsfläche, der Zahl der Wohnungen im Gebäude, der Zeitspanne, in welcher der Investor im Besitz des Gebäudes war und dem gesetzlich bestimmten Umrechnungsfaktor der Kosten zur Wiederherstellung von Wohnflächen.

Aufgrund der Höhe der Bedarfe und der zugänglichen finanziellen Mittel, hat der Fonds FTiR eher eine symbolische Bedeutung für die Revitalisierung (Bielniak & Wierzchowski, 2010, S. 143). Die meisten nationalen Hilfsmittel werden für die Unterstützung der Investitionen von wohlhabenden Personen verwendet, die auch ohne staatliche Hilfe investiert hätten. Beispielhaft 2009 für die Unterstützung des Bauwesens für die Bedürftigen wurden 45 Millionen PLN verwendet aber die Rückzahlung der MwSt. hat 1 Milliarde PLN gekostet (www.ign.org.pl am 10.11.2011).

Ziel	2006	2007	2008	2009	2010
Rückkauf der Zinsen für die Wohnungskredite	180,0	130,0	152,0	148,0	130,0
Rückzahlung der Prämien	323,0	350,0	347	403	398
Nationaler Wohnungsfonds	353,0	408,0	220,0	150	0
Thermoisolationfonds	124,9	298	270	109	0
Zuzahlungsfonds	30,0	68	25	105	295
Insgesamt	1011	1196	1014	914	823
Anteil der Ausgaben fürs Wohnungswesen in den Gesamtausgaben des Staates (in %)	0,45	0,47	0,36	0,31	0,27
Anteil der Ausgaben fürs Wohnungswesen im BIP (in %)	0,10	0,10	0,08	0,07	0,06

Tabella 5. Ausgaben aus dem national en Budget für das Wohnungswesen 2006-2010 in Millionen PLN

Quelle: IRM, 2011, S. 28

5.2 Kommunale Programme

Auf der nationalen Ebene wurden in den Jahren 1990-2003 keine Instrumente erarbeitet, welche ausschließlich zur Finanzierung der Revitalisierung vorgesehen wären. Deswegen erfreute sich großer Popularität in den Gemeinden das Programm der Kleinen Verbesserungen (*Program Małych Ulepszeń*), welches auf dem deutschen Vorbild des Programms der kleinen Maßnahmen basierte. Es war ein Instrument, welches nur ein Teil der Revitalisierungshandlungen abdeckte und sollte im Zusammenhang mit anderen Instrumenten angewendet werden. Zum ersten Mal wurde es in Stettin angewendet, dann in anderen Städten wie Dzierżonów, Bielsko-Biała oder Zoppot. Für viele Städte, in welchen Sanierungen oder Modernisierungen geplant wurden, war eine Bezuschussung durch die Gemeinden von privaten Investitionen eine sehr gute Lösung. Allerdings haben die regionalen Rechnungshöfe und der regionale Verwaltungsgericht in Breslau 2007 entschieden, dass die Gemeinden keine Sanierungsarbeiten der Wohneigentümergeinschaften bezuschussen dürfen, denn es handelt sich dabei nicht um die Deckung der Bedarfe von aller Bewohner des Gemeindegebietes, sondern nur um ausgewählte Haushalte. Diese Entscheidungen stellen das Programm der Kleinen Verbesserungen infrage und gegenwärtig sind nur die kommunalen Bezuschussungen von Sanierungen in den denkmalgeschützten Objekten möglich (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 202).

Ein Großteil der Gemeinden (34%) hat in ihren Programmen aus den Jahren 2004-2006 die privaten Investoren als potentielle Partner in den Revitalisierungsprojekten komplett ausgeblendet. In den anderen Gemeinden waren die privaten Investitionen erst in späteren Phasen der Revitalisierung vorgesehen. Zu den meistens erwähnten Investoren gehörten Eigentümergeinschaften und Wohnungsgesellschaften, dann die Kirche und private Mietshausbesitzer (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 224).

6 Beispiele

Der individuelle und einmalige Charakter von Revitalisierungsprozessen führt zur Notwendigkeit, die lokalen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Eine einheitliche Entscheidungsprozedur bringt deswegen wenig – wichtiger sind die Flexibilität und die Fähigkeit der Anpassung an lokale Gegebenheiten. Als gute Beispiele können daher Lösungen genannt werden, welche unter Nutzung der gegebenen Instrumente eigene Modelle entwickelt haben:

- kleine nachbarschaftliche Projekte und Systeme deren Unterstützung in Stettin,
- Selbsthilfe und lokale Initiativen (Lublin, Płock, Sopot)
- Kredite, Bezuschussung und Refundierung der Wohneigentümergeinschaften (Dzierżonów, Sopot)
- Bezuschussung von Denkmälern (allgemein)
- Nutzung der Unterstützungsprogramme (Dzierżonów, Sopot)

Es sind gute Beispiele, welche einen Modellcharakter für andere polnische Städte mit ähnlichen Problemen und Zielen haben, obwohl in keinem der Beispiele ein komplexes Modell der Revitalisierung erarbeitet wurde, in welchem die räumlichen, sozialen und ökonomischen Aspekte der Stadterneuerung integriert wurden. Es wurden lediglich einige Algorithmen erarbeitet, welche bei der Revitalisierung Anwendung finden können. Es fehlt eine systemische Herangehensweise an alle Elemente des Modells, welche eine vollständige rechtliche und finanzielle Umgebung für Revitalisierung schaffen würde (Herbst & Jadach-Sepiolo, 2010, S. 208).

6.1 Stettin (Szczecin)

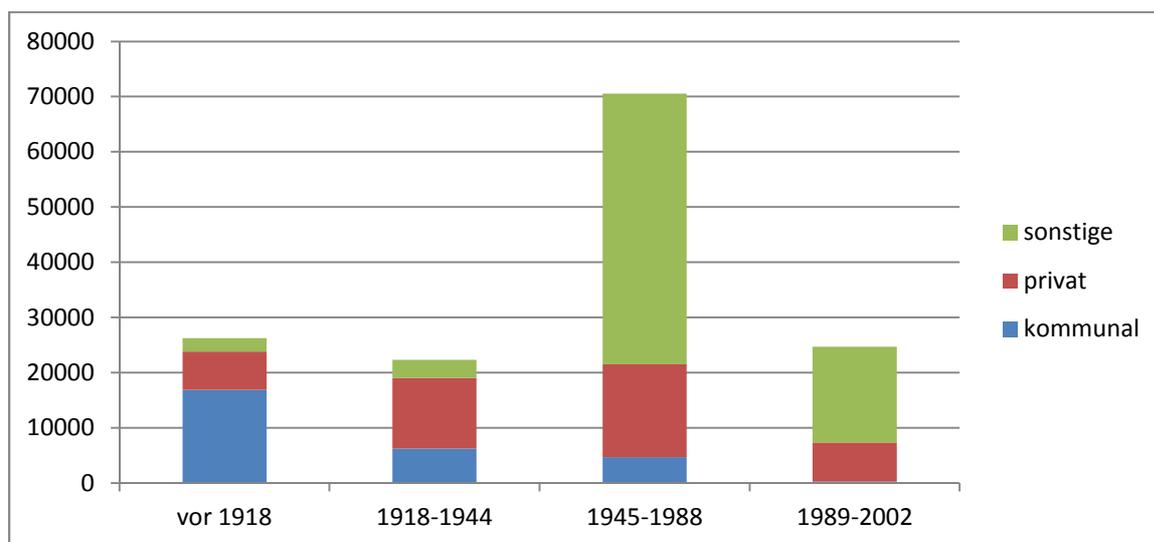


Abbildung 7. Wohnungen in Stettin nach Bauzeit und Besitzer, Stand 2002

Quelle: eigene Berechnungen anhand von www.stat.gov.pl am 27.10.2011

Stettin (pol. *Szczecin*, bis 1945 die Hauptstadt der deutschen Provinz Pommern) ist die Hauptstadt der polnischen Wojewodschaft Westpommern (*Pomorze Zachodnie*) mit einer Fläche von 302 km² (davon 52 km² Wasserfläche des Dammsees) und 401 437 Einwohnern (31.12.2006). Stettin ist eine kreisfreie Stadt (*powiat grodzki*) und administratives, wirtschaftliches und kulturelles Zentrum der Wojewodschaft¹⁴.

Die Lösung der Wohnungsprobleme – sowohl quantitativ wie auch qualitativ, wurde zu einer der wichtigsten Aufgaben der Stadtverwaltung. Die Wohnbedingungen in der kommunalen Bebauung sind besonders ungünstig aufgrund des schlechten technischen Zustandes und des niedrigen Standards der Wohnungen (Kohleöfen, keine Nasszellen in der Wohnung usw.), dem Zusammenwohnen mehrerer Familien in einer Wohnung, fehlenden Parkplätzen, Problemen mit der sozialen Struktur der Bewohner (Abhängigkeit von der Sozialhilfe, Drogen- und Alkoholkonsum, Langzeitarbeitslosigkeit usw.), des geringen Anteils an Grünflächen. 82% der kommunalen Wohnungen befindet sich in Gebäuden, die vor 1945 errichtet wurden, wodurch ein erhebliches Qualitätsdefizit besteht (Rada Miasta Szczecina, 2005, S. 63). Diese Bebauung konzentriert sich in der Innenstadt, insbesondere in den Siedlungen Turzyn und Innenstadt-West. Gleichzeitig bildet die Innenstadt ein einheitliches städtebauliches Ensemble mit hohem historischem Wert. Anfang 2006 wurden 12.546 Anträge auf Zuteilung kommunaler Wohnungen in Stettin registriert. Die Wartezeit auf eine kommunale Wohnung beträgt ca. 10 Jahre. Damit ist Stettin, neben der Stadt Zabrze, der Rekordhalter in Polen¹⁵ (Konieczny, 2005). „Entscheidend für die schlechte Wohnsituation waren aber vor allem die fast komplette Aufgabe des kommunalen Mietwohnungsbaus und mangelnde richtige und rationelle Erneuerungs- und Verwaltungspolitik der kommunalen Wohnbestände vor 1989. Ein wichtiger Grund für die Beschränkung des Wohnungsbaus ist das niedrige Angebot an Baugrundstücken in der Stadt sowie hohe Baukosten.“ (Rada Miasta Szczecina, 2005, S. 64)

Schon 1990 wurde die erste Strategie der lokalen Wohnpolitik erarbeitet. Die Sanierungen in zwei ausgewählten Quartieren wurden mit der Kommerzialisierung dieser verknüpft. 1991 wurde die Strategie der Innenstadterneuerung erarbeitet, die 56 Quartiere der Innenstadt umfasste. In den Strate-

¹⁴ Vollständige Version der Fallstudie bei Bielawska-Roepke, 2010

¹⁵ Zum Vergleich: im Jahre 2006 warteten auf eine kommunale Wohnung in Krakau 3000 Familien, in Breslau 6000 und in Danzig 4000 (Konieczny 2005b).

gien von 1993 und von 1996 wurden drei Modelle zur Finanzierung der Erneuerung der Altbauwohnungen vorgeschlagen (Zespół ds. Renowacji Historycznej Zabudowy Miasta, 1997):

- Komplexe Erneuerung finanziert durch die Stadt (sogenanntes „Budget-Modell“). In diesem Modell ist die Gemeinde der Investor, Kontroller, Organisator und Initiator der Erneuerungsprozesse. Für dieses Modell wurden Gebiete ausgewählt, in denen die Einkünfte aus gegenwärtigen und potentiellen kommerziellen Nutzungen die Gesamtkosten der Erneuerung nicht decken können, in denen kommunales Eigentum und Wohnfunktion für die Zukunft vorgesehen wurden, in denen eine sehr hohe Bebauungs- und Bewohnerdichte herrschen und in denen Grundstücke für ergänzende Bebauungen sowie Zugang zu allen Medien vorhanden sind.
- Komplexe Erneuerung finanziert durch den privaten Sektor. In diesem „kommerziellen Modell“ investieren private Personen oder darauf spezialisierte Firmen. Wesentlich an diesem Modell ist die Verpachtung der Immobilien durch die Stadt für eine bestimmte Laufzeit. Der Investor baut aus eigenen Mitteln Ersatzwohnungen und modernisiert die gepachteten Gebäude, welche er wiederum auf dem freien Markt vermietet, verkauft oder weiter verpachtet. Besonders werden dabei die Rechte der bisherigen Mieter kommunaler Wohnungen geschützt. Dieser Schutz kann verschiedene Formen annehmen: vom Bau der Ersatzwohnungen bis hin zum Verbleib der Mieter in ihren Wohnungen, wobei sich die Miete nach der Erneuerung erhöht. Nach Ablauf des Pachtvertrages übernimmt die Stadt die Gebäude wieder. In diesem Fall liegen also die Gesamtlast der Erneuerung und das Risiko beim Investor, der gleichzeitig das Recht zur freien Disposition (im Rahmen des Vertrages) mit dem gepachteten Gut hat. Für die kommerzielle Revitalisierung der Bebauung werden in erster Linie jene Gebiete vorgesehen, in denen die meisten Gebäude im Besitz der Gemeinde sind, die zentral und in der Dienstleistungszone liegen und eine besonders dichte Bebauung aufweisen.

Bei diesem Modell trägt die Stadt keine direkten Kosten für die Erneuerung, ist aber in die Erneuerungsprozesse durch deren Organisation und die Kontrolle der Erfüllung von sozialen Verpflichtungen (z. B. Ausstattung und Beschaffung von Ersatzwohnungen) eingebunden.

- Die Programme „Kleine Verbesserungen“ und „Unser Haus“ wurden für jene Gebiete vorgesehen, in denen in den nächsten 10 Jahren keine Erneuerungshandlungen geplant sind. Diese Programme beinhalten Zuzahlungen zu den Investitionen privater Wohnungsbesitzer oder Mieter für ihre Wohnungen oder Wohnhäuser.

Diese Strategie entstand in der Zusammenarbeit vieler Akteure, die Stettin auf verschiedenen Ebenen kannten. Es beteiligten sich Akteure wie der städtische Denkmalkonservator, die städtische Wärmeversorgung, die Abteilung der Immobilienverwaltung des Stadtamtes, die Bauaufsichtsbehörde usw. Eine vollständige Anwendung dieser Modelle fand aber nicht statt. Dennoch wird bis heute die Aufteilung in Budget-Quartiere und kommerzielle Quartiere fortgesetzt und die Erneuerung mit voneinander unterschiedlichen Ansätzen umgesetzt.

Das Programm der „Kleinen Verbesserungen“ (*Program Małych Ulepszeń*) wurde im März 1994 aufgestellt. Für Gebiete, in denen in den nächsten 10 Jahren keine Erneuerung geplant ist, bietet es eine Subvention für kleine Verbesserungen in den Wohnungen, welche von den Einwohnern durchgeführt und finanziert werden. Solche Verbesserungen können die komplexe Erneuerung zwar nicht ersetzen, aber dort wo diese nicht möglich ist, werden dadurch weitere Vernachlässigung und Verfall begrenzt. Insbesondere werden die Verbesserungen von Heizungsanlagen, der Einbau von Nassräumen und die Erneuerungen der Treppenhäuser und Hinterhöfe gefördert, wobei maximal 35% der Ausgaben-summe erstattet wird (Rada Miasta Szczecina, 1996).

Das Programm „Unser Haus“ (*Nasz Dom*) ist eine Erweiterung des Programms der „Kleinen Verbesserungen“. Wenn Bewohner bestimmte Erneuerungsmaßnahmen in gemeinsamen Teilen des Gebäudes durchführen, werden von der Stadt andere große Maßnahmen wie Erneuerung der Fassade oder des Dachs durchgeführt (Rada Miasta Szczecina, 1996) bzw. die Kosten für die Erneuerung teilweise

erstattet. Dieses Programm startete 1997. 2009 wurde die Finanzierung des Programms „Unser Haus“ und „Kleine Verbesserungen“ von der Gemeinde eingestellt (Kulpa-Jarocka & Mliczyńska-Hajda, 2010, S. 43).

Mit der Entscheidung der Stadtverwaltung vom 11. März 1998 werden auch solche Sanierungsarbeiten bezuschusst, welche die Wohngesellschaften an denkmalgeschützten Gebäuden oder Gebäuden mit kulturellem Wert durchführen. Die subventionierten Arbeiten beziehen sich auf Untersuchungen, Expertisen und Konservierungs- und Rettungsarbeiten, welche mit der Verbesserung des technischen Zustands oder der Rekonstruktion architektonischer Details des Gebäudes verbunden sind.

Diese Programme lösten jedoch die Probleme des Verschleißes vom gesamten Haus nicht. Es gibt keine Möglichkeit, die gesamte technische Infrastruktur zu erneuern, eine komplexe Sanierung durchzuführen oder die tragende Struktur des Hauses auszuwechseln. Unklar ist die Rolle des Architekten, der eher zufällig zum Tragen kommt. Die Sanierungen erfolgen nicht anhand eines Gesamtplanes. Dadurch kann nicht gesagt werden, inwieweit die Summe der Handlungen mehrerer einzelner Bewohner die technischen und architektonischen Werte der Gebäude insgesamt erhöht. Es ist nur eine Möglichkeit, wenigstens teilweise den Verfall der Gebäude zu bremsen und gleichzeitig die Wohnbedingungen der Bewohner zu verbessern.

Quelle	Summe (1990 bis 2007) in Mio. PLN
Eigene kommunale Mitteln	67,96
Kredite von KFM	27,12
Thermoisolationskredit	14,98
EU-Fonds	5,04
sonstige	92,03
Private Investitionen	100-150
Ersatzwohnungen aus TBS-Mitteln	50
Insgesamt	ca. 410

Tabelle 6. Finanzierungsquellen und -höhen bei der Revitalisierung in den Jahren 1990-2007

Quelle: Kulpa-Jarocka & Mliczyńska-Hajda, 2010, S. 41

Insgesamt betragen die Ausgaben für die Revitalisierungsmaßnahmen bis 2007 ca. 410 Mio. PLN, wobei die Ausgaben der privaten Personen in Sanierungen und Modernisierungen ihrer Wohnungen außerhalb der Unterstützungsprogramme eher noch unterrepräsentiert sind.

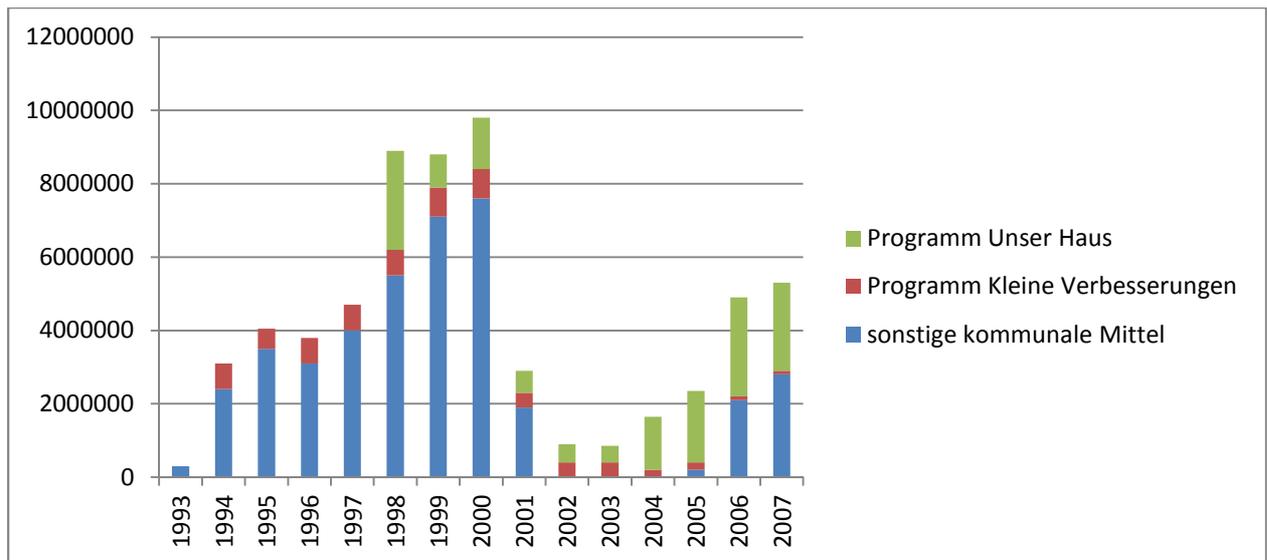


Abbildung 8. Kommunale Ausgaben für die Revitalisierungsprozesse 1993-2007

Quelle: Kulpa-Jarocka & Mliczyńska-Hajda, 2010, S. 41-43

Die Erfahrungen aus Stettin haben gezeigt, dass eine der Hauptbarrieren bei der Revitalisierung der kommerziell unattraktiven Gebiete das fehlende private Kapital ist. Aufgrund der langjährigen Vernachlässigungen und bei der heutigen Wohnungsnot, werden die Problemgebiete von Leuten mit sehr niedrigen Einkommen bewohnt. Neben finanziellen Engpässen sind die fehlenden systemischen rechtlichen Lösungen auf der nationalen Ebene, welche die Revitalisierungsprozesse unterstützen würden eine wesentliche Hürde. Als eines der wichtigen Hemmnisse bei der Revitalisierung in Stettin ist auch der politische Wechsel im Stadtrat anzusehen. Es gibt keine Entwicklungsprogramme, welche unabhängig von der regierenden politischen Partei über mehrere Jahre hinweg realisiert wurden. Bei fast jedem Wechsel des Oberbürgermeisters wurden auch die Leiter der wichtigsten Abteilungen im Stadtamt ausgewechselt. Der Wechsel erfolgte nach Parteizugehörigkeit.

6.2 Zoppot (Sopot)

Zoppot ist ein Kurort an der Ostsee und eine der reichsten Städte Polens mit ca. 38 000 Einwohnern.

Die Erarbeitung des Programms zur Revitalisierung der Innenstadt wurde von sehr intensiven Diskussionen mit den Einwohnern begleitet – so z.B. haben im Jahre 1993 70% der erwachsenen Bewohner entsprechende Fragebögen im Rahmen einer soziologischen Studie ausgefüllt. Die strategischen Entwicklungspläne wurden zusammen mit den Repräsentanten der Einwohner in 11 Werkstätten erarbeitet. Der Stadtverwaltung ist es gelungen, Bewohner aus verschiedenen Milieus um die gemeinsamen Ziele zu mobilisieren und zu integrieren. Die aktive Beteiligung, frei von Forderungen, hat wesentlich zu späteren Erfolgen der Revitalisierungsprozesse beigetragen (Czyżewska, 2010, S. 50).

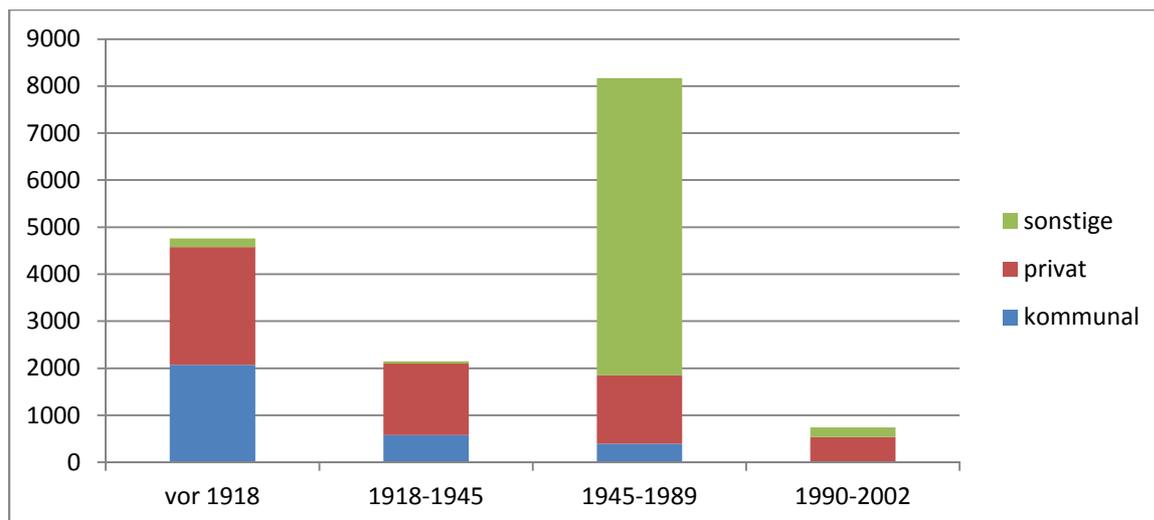


Abbildung 9. Wohnungen in Zoppot nach Bauzeit und Besitzer, Stand 2002

Quelle: Eigene Berechnungen nach www.stat.gov.pl am 27.10.2011

Die Prozesse begannen mit der Privatisierung der Verwaltung von kommunalen Wohnbeständen, was erhebliche Einsparungen mit sich brachte. Die Erhöhung der Effektivität der Verwaltung von Wohnbeständen wurde erzielt durch eine Aktivierung von Wohneigentümergeinschaften, die Privatisierung der Verwaltung, den Aufbau des Marktes der Wohnungsverwaltungen, die Privatisierung der Wohnungen (mit bis zu 70% Ermäßigung) und den Aufbau eines Informationssystems über die Wohnbestände. Desweiteren wurden Richtlinien zur Beantragung der kommunalen Unterstützung (z.B. im Rahmen des Programms kleiner Verbesserungen) erarbeitet und es wurde eine intensive Informationskampagne darüber in der lokalen Bevölkerung geführt. Diese Politik wurde konsequent 20 Jahre lang verfolgt. Die umgesetzten Lösungen werden durch externe Experten als innovativ auf dem nationalen Niveau gesehen (Czyżewska, 2010, S. 51). In Zoppot wurde 1997 das Programm zur Revitalisierung des denkmalgeschützten Zentrums der Stadt verabschiedet. Es wurden folgende Hilfsprogramme geschaffen (Czyżewska, 2010, S. 56):

- Programm der Erstattung von max. 30% der Gesamtsumme der Ausgaben für die Komplettsanierung eines Gebäudes in den Händen einer Wohneigentümergeinschaft, sofern es zusammen mit der Ordnung der Außenanlagen erfolgt.
- Ebenso konnten private Wohnhausbesitzer 30% bekommen, wenn die Wohnungen an Mieter aufgrund einer administrativen Entscheidung vermietet waren. Das war damit begründet, dass Besitzer solcher Häuser entmündigt waren, die Miethöhen im Jahre 1997 von der Gemeinde bestimmt waren und die Sanierungskosten nicht deckten.
- Präferenzkredit für 5 bis 6 Jahre für die Komplettsanierung eines Gebäudes durch eine Wohneigentümergeinschaft. Die Gemeinde bezahlt die Kreditzinsen: im ersten Jahr 100%, im zweiten 90%, im dritten 80%, im vierten 70%, im fünften 60% und bei den denkmalgeschützten Gebäuden im sechsten Jahr 50%. Die Gemeinschaften mussten einen Kostenvoranschlag erarbeiten, Erlaubnisse entsprechender Ämter vorlegen und die Sanierung musste auch das Ordnen des Grundstücks mit einbeziehen.
- Programm der Rückzahlung eines Teils (bis zu 70%) der Ausgaben für die Sanierung der Fassade.
- Seit 2000 gibt es ein Programm „100 Fassaden für 100 Jahre Zoppot“ für die Wohneigentümergeinschaften, an denen die Gemeinde Anteile hat. Um die Förderung in Höhe von 50 bis 70% der Kosten zu erhalten, muss das Haus ein saniertes Dach, Wärmedämmung und Regenrinnen haben, sowie auch schuldenfrei gegenüber der Gemeinde sein.

Die Stadtverwaltung sieht die Wohneigentümergeinschaften, lokale NGOs und andere Institutionen als einen wichtigen Partner in den Revitalisierungsprozessen. Jährlich werden auch Wettbewerbe für das schönste Haus der Stadt ausgeschrieben.

Die Stadtverwaltung sieht sich als ein Administrator und Animator für verschiedene Institutionen, welche Dienstleistungen für das Wohnwesen erbringen. In den Jahren 1998-2009 hat die Gemeinde Zoppot 12 Mio. PLN für die Wohnungsprojekte und Revitalisierungsprogramme ausgegeben. In dieser Zeit haben die Wohneigentümergeinschaften 18 Mio. PLN investiert. Das tatsächliche finanzielle Engagement der Bewohner ist aber höher.

Ein Beweis für den Erfolg des Programms ist eine sehr hohe Zustimmung seitens der Bewohner, erkennbar durch die regelmäßigen Umfragen. Neben sichtbaren, ästhetischen Ergebnissen, welche aus der Umsetzung des Programms resultieren, wird der gesamte ökonomische und soziale Bereich der Stadt verändert. Die Straßen werden sicherer und das Gefühl der Mitverantwortung für das Allgemeingut ist gestiegen. Die Bewohner haben gelernt, bewusst auf ihr Umfeld einzuwirken, miteinander zu kommunizieren, gemeinsame Probleme zu lösen und eigene Ideen umzusetzen (Czyżewska, 2010, S. 63). Der Erfolg von Revitalisierungsmaßnahmen in Zoppot beruht auf folgenden Elementen (Czyżewska, 2010, S. 75):

- Präzise Diagnose des Ausgangszustandes,
- Planung in Begleitung von intensiver Beteiligung von Bewohnern,
- Konsequente Umsetzung der Strategie der Stadtentwicklung, enge Verzahnung der Strategie mit dem Revitalisierungsprogramm, anderen Stadtpolitiken, lokalen Raumbewirtschaftungsplänen und dem langjährigen Investitionsplan,
- Angebot der Stadtverwaltung – es wurden Finanzierungsprogramme aufgestellt, welche die Beteiligung der Bewohner bei der Umsetzung der Projekte im Bereich der Investitionen, Ökonomie und Sozialem unterstützen,
- Sehr gut funktionierendes System der finanziellen Unterstützung für die Wohneigentümergeinschaften.

Der Erfolg von Zoppot bei der Verbesserung des technischen Zustandes von privaten Gebäuden gründet auf einer durchdachten und detailliert geplanten Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung, der finanzierenden Bank und den Eigentümern der Wohnungen, deren die Notwendigkeit des Schutzes und der Pflege von gemeinsamen Teilen der Immobilie klar wurde (Czyżewska, 2010, S. 76).

7 Nicht institutionelle Einflüsse

Revitalisierung ist ein konfliktträchtiger Prozess. Die meisten Konflikte um die Revitalisierung sind mit dem Umzug der bisherigen Bewohner und mit steigenden Mieten im Gebiet verbunden. Es können auch Änderungen in den Nutzungen stattfinden, die nur bedingt Akzeptanz bei den Bewohnern finden. Von der Art der Strategie und den Interessen der Kapitalgeber hängt die Art der Aufwertung des Gebietes ab; es kann sich um die Gentrifizierung oder „incumbent upgrading“ handeln. Beide Vorgänge bringen jeweils andere Herausforderungen mit sich. Abhängig davon, welche Art der Aufwertung angestrebt wird, gibt es andere Partizipationsziele der Bevölkerung; von der Legitimation der Handlungen lokaler Verwaltung über die Steigerung der Effizienz der Handlungen bis hin zur Übernahme der Eigenverantwortung der Bewohner für die Handlungen im Gebiet. Fehlendes Interesse und fehlende Mitarbeit der Bevölkerung in den Erneuerungsprozessen kann einen negativen Einfluss auf diese haben und bis hin zur Blockade des Vorhabens führen.

Die Besitzer der ehemals kommunalen Wohnungen müssen wiederum in ihre Wohnungen investieren, um deren physischen Verfall zu stoppen.

In Polen bezieht sich die Bestandswahrung eines Teils der Bewohner auf die niedrigen Mieten, auf die Deckung der Unterhaltungskosten der Wohnungen und Gebäude durch die Gemeinde, auf die praktische Unkündbarkeit der Wohnung, die den Mietern fast Eigentumsrechte verlieh. Diese Privilegien sind in der Marktwirtschaft nicht mehr haltbar und die Revitalisierung der Altbaubestände führt zum Antasten dieser Bestandswahrung. Die Vorschriften zum Wohnungswesen schützen diese Bestandswahrung teilweise noch bis heute. So galten bis 2007 gedeckelte Mieten in den vor 1994 vermieteten Wohnungen. Die Notwendigkeit der Bereitstellung von Ersatzwohnungen durch die Gemeinde oder private Vermieter schränkt das Kündigungsrecht ein und auch der Verkauf der kommunalen Wohnungen an die bisherigen Mieter zu symbolischen Preisen sollte das Aufrechterhalten der Privilegien sichern. Die Mieter kommunaler Wohnungen und Besitzer ehemals kommunaler Wohnungen sind wiederum eine Wählergruppe, die wegen ihrer Größe bei den lokalen Wahlen nicht unbeachtet werden darf. So müssen auch die lokalen Politiker die Norm der Bestandswahrung beachten.

Dort, wo sich in einem Gebäude kommunale und ehemals kommunale, gegenwärtig private Wohnungen befinden, kommt es oft zu Konflikten bei den geplanten Sanierungsmaßnahmen. Die Eigentümer möchten oft die anteiligen Kosten für die Sanierungen gemeinsamer Immobilienteile nicht aufbringen, und blockieren die Entscheidungen der kommunalen Gesellschaften, die mit den Sanierungen beauftragt wurden. Die fehlende Bereitschaft der Eigentümer zur Mitfinanzierung resultiert zum einen aus ihrer finanziellen Situation und zum anderen aus der angesprochenen Norm der Bestandswahrung. Gemischte Eigentumsverhältnisse, Proteste der Bewohner und Konflikte um die Revitalisierungsprozesse hatten mehrere negative Folgen; sie schreckten die ausführenden Baufirmen und private Investoren ab, führten zur Verlängerung der Entscheidungsprozesse oder sogar zu deren Vertagung. Die Konflikte mit den Wohneigentümergeinschaften verlängern oder verhindern sogar die Sanierungen der Häuser. Die Verhandlungen mit den kommunalen Mietern sind sehr langwierig, müssen mit jedem Mieter individuell geführt werden und beschränken den Handlungsspielraum der Gemeinden.

8 Empfehlungen

Die Diskussion in der polnischen Fachliteratur tendiert zur Schaffung neuer Instrumente und nationaler Programme, die den Gemeinden bei der Revitalisierung behilflich sein werden sowie zu Korrekturen des polnischen Raumplanungssystems. *„Notwendig sind rechtliche, organisatorische, finanzielle und Instrumente, welche es erlauben, auf eine integrierte Weise an die Städte und Stadtteile heranzugehen, integrierte räumliche Ensembles zu bilden, diese zu revitalisieren und zu erneuern“* (Polska Rada Architektury, 2008, S. 31). Die Änderungsvorschläge im polnischen räumlichen Planungssystem und anderen Vorschriften variieren, abhängig vom Autor und Schwerpunkt seiner Überlegungen. In Bezug auf neue Maßnahmen zur Unterstützung der Revitalisierung wird nachfolgend der Konsens dieser Meinungen kurz dargestellt.

Die staatlichen Interventionen in die räumliche Politik der Gemeinde sind in Polen sehr begrenzt. In der Literatur gibt es jedoch Diskussionen, ob die staatlichen Interventionen nicht verstärkt werden sollten. Ein Argument dafür ist der Fakt der viel stärkeren staatlichen Interventionsmöglichkeit in den Ländern Westeuropas, obwohl dort die Raumwirtschaft besser geordnet ist als in Polen. Der gegenwärtige Interventionismus ist ausreichend in Bezug auf die Umsetzung einzelner öffentlicher Vorhaben, dient aber kaum der Umsetzung der räumlichen Politik des Staates. Die Rolle der öffentlichen Akteure, deren Beziehungen und Kräfteverhältnisse untereinander sind im ständigen Wandel. Die planerische Souveränität der Gemeinde muss jedoch durch übergeordnete nationale, räumliche Politik beschränkt werden.

Vor diesem Hintergrund wäre durch die nationale Ebene die Verabschiedung einer nationalen Stadtpolitik wünschenswert. Die Mitglieder der „Visegrad Gruppe“¹⁶ haben in 2008 in Budapest für die Bestimmung und Umsetzung nationaler Architekturpolitiken appelliert, die der Koordination der legislativen Handlungen dienen sollten. Auch der Architekturrat der Vereinigung polnischer Architekten bekräftigt diese Anforderung. Die Konflikte zwischen der Raumbewirtschaftung, neuen Investitionen und der Umwelt seien in Polen mittlerweile drastisch, was zur weiteren Degradierung der polnischen Landschaft führen würde¹⁷. Notwendig ist die nationale Städtepolitik, deren strategisches Ziel die *„Stärkung und Beschleunigung der Entwicklung polnischer Städte unter der Nutzung ihrer sozialen, wirtschaftlichen und natürlichen Potentiale“* (Ziobrowski, Borsa, & al., 2005, S. 17) sein soll, und bei der die Revitalisierung der städtischen Quartiere eine wichtige Rolle einnehmen würde. Als Beispiel für eine nationale Politik kann die Nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland genannt werden, die 2007 zur Umsetzung der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt ins Leben gerufen wurde¹⁸.

Es wird nach Revitalisierungsprogrammen gerufen, die auf der organisatorischen, verwaltenden und finanziellen öffentlichen Unterstützung beruhen und die auf Revitalisierung der Altbausubstanz ausgerichtet sind. Das integrierte Revitalisierungsprogramm soll eine Kontrollfunktion gegenüber den lokalen Plänen haben und es wird eine Konkretisierung der Politiken, Programme und Projekte für die sozio-ökonomische Entwicklung auf der lokalen Ebene benötigt.

Darüber hinaus wären finanzielle Instrumente zur Modernisierung der Altbauwohnungen denkbar, wie die Bildung von Instandhaltungsrücklagen, das Schaffen eines nationalen Erneuerungsfonds, kommunalen Erneuerungsfonds, welche aus dem Verkauf kommunaler Wohnungen gespeist sein könnten und Wohnungszuzahlungen, welche vor drastischen Mieterhöhungen nach den Sanierungen schützen sollten.

Eigene Untersuchungen zeigen (z.B. Bielawska-Roepke, 2010), dass die Quelle der Probleme nicht nur im Fehlen der entsprechenden Instrumente, der Unzulänglichkeit des räumlichen Planungssystems oder der finanziellen Ressourcen, sondern auch im sozialen Bereich liegt, welcher sich teilweise in den nationalen Vorschriften widerspiegelt.

Notwendig sind in erster Linie Änderungen in der Rechtsprechung, welche die Handlungsfähigkeit der Gemeinden innerhalb des bestehenden Systems der Querschnittsplanung sichern würden. Die planerische Souveränität der polnischen Gemeinden ist sowohl bei der Führung ihrer räumlichen Politik, ihrer Wohnungs- und Sozialpolitik wie auch beim Bilden von Partnerschaften und Gesellschaften eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Revitalisierungsprojekte. Das räumliche Planungssystem in Polen sowie auch andere Vorschriften schränken aber die Handlungsfähigkeit der lokalen Verwaltungen bei der Revitalisierung ein.

Das Raumplanungssystem muss die Grundlagen für die planende Verwaltung liefern. Die lokalen Verwaltungen sollen eine aktive Rolle bei der Führung ihrer Raumpolitik und der räumlichen Entwicklung einnehmen (können), und nicht nur auf die Initiativen von außen reagieren. Es geht hierbei um die Stärkung der planerischen Macht der Gemeinde gegenüber kommerziellen Investoren.

Notwendig wäre auch die Präzisierung der Vorschriften zur Akteurpartizipation, so dass die Gemeinde lokale Akteure nutzen und mit ihnen zusammenarbeiten kann. Die bestehenden Partizipa-

¹⁶ Seit 1991 die informelle Bezeichnung für die Ländergruppe Polen, Tschechien und Ungarn. Später hat sich auch die Slowakei den Arbeiten der Gruppe angeschlossen. Für mehr Informationen siehe www.visegradgroup.eu

¹⁷ Aus dem Projekt der „Polnischen Architekturpolitik“ publiziert in „Urbanista“ 9/2008, S.30-31.

¹⁸ www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de. In dieser Politik wurden folgende Schwerpunkte gesetzt: Zivilgesellschaft – Bürger für ihre Stadt aktivieren, Soziale Stadt – Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren, Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, Klimaschutz und globale Verantwortung – die Stadt von morgen bauen, Baukultur – Städte besser gestalten, Regionalisierung – die Zukunft der Stadt ist die Region.

tionsinstrumente wie z. B. „öffentliche Diskussion“ müssen definiert werden. Darüber hinaus sind neue Verhandlungsinstrumente (wie z. B. Planwerkstätten, Diskussionen bei der Ideenentwicklung, Einreichen eigener Planungsvorschläge durch die Bewohner) notwendig, die eine frühzeitige Einbindung der Akteure in die Planungsprozesse ermöglichen. Die Partizipation der Bewohner sollte nicht nur auf die Investitionen in die eigenen Bestände beschränkt werden. Die Bewohner und ihre Gruppierungen sollten bei der räumlichen Planung der Gemeinde eine aktive Rolle spielen. Das ist besonders bei den Revitalisierungshandlungen wichtig, in denen die Bewohner nicht nur mit positiven, sondern oft mit negativen Folgen dieser Handlungen (wie Umzüge oder Mieterhöhungen) konfrontiert werden.

Das lokale Revitalisierungsprogramm soll als ein neues Instrument in das Raumplanungssystem eingeführt werden. Dieses bei der Revitalisierung der Problemgebiete anzuwendende Instrument hätte zum Ziel, die Integration der Pläne auf lokaler Ebene und eine strategische Ausrichtung der Revitalisierungsprozesse herbeizuführen. Die Integration der Pläne würde auch die Revitalisierungsprozesse unabhängiger von den politischen Änderungen in den jeweiligen Stadträten machen. Somit ist das gesetzlich verankerte Instrument des lokalen Revitalisierungsprogramms eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Revitalisierungsprozesse.

Notwendig für die Revitalisierung sind nationale Programme und Leitlinien für die Gemeinden. Die nationalen Leitlinien, welche das gewünschte Modell der räumlichen Entwicklung in Polen darstellen sollen, würden als Hinweis und Hilfestellung für die Gemeinden dienen. Sie sollten jedoch keine staatliche Intervention in die lokale Politik darstellen. Es soll sich vielmehr um einen „aktivierenden Staat“ handeln, der die lokalen Verwaltungen zu bestimmten Handlungen animiert. Die Verfolgung der Leitlinien könnte durch finanzielle oder ideelle Anreize für die Gemeinden, sich aktiv an ihrer Raumpolitik zu beteiligen gefördert werden wie z. B. durch Wettbewerbe und eine gezielte Förderung bestimmter Projekte sowie fachliche Unterstützung.

Die nationalen Programme sollten die Einbindung lokaler Akteure in die Revitalisierungsprozesse sowie die Aktivierung für die Projekte fördern, die ohne diese Förderung nicht entstehen würden. So würden solche Initiativen wie das Stettiner Programm „Unser Haus“ oder „Kleine Verbesserungen“ oder nicht-investive Maßnahmen wie die Weiterbildung oder Jugendarbeit im Problemgebiet unterstützungswürdig.

Unter diesen Voraussetzungen, also der Beseitigung rechtlicher Hemmnisse, Schaffung neuer Instrumente und Definition nationaler Leitlinien, könnte die Idee der Selbstverwaltung eine bessere Entfaltung bekommen und der Einfluss der Gemeinden auf die räumliche Entwicklung und Revitalisierung wäre somit erhöht. Die Gemeinden könnten ihre Ideen und Strategien selber definieren und realisieren, sowie den Dialog mit Bewohnern und anderen Akteuren gestalten. Die staatliche Ebene könnte lediglich die Entwicklung solcher Prozesse inspirieren und unterstützen.

9 Literaturverzeichnis

Bielawska-Roepke, P. (2010). *Revitalisierung in Polen. Handlungsmöglichkeiten kommunaler Verwaltungen in den Revitalisierungsprozessen städtischer Altbaugebiete am Beispiel von Stettin (Szczecin)*. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-25986>: Dissertation TU Dresden.

Bielniak, S., & Wierzchowski, M. (2010). Ekonomiczne aspekty rewitalizacji. In: Z. Ziobrowski, & W. Jarczewski, *Rewitalizacja miast polskich - diagnoza* (S. 131-146). Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

Bryx, M. (2009). Infrastruktura rynku nieruchomości jako wsparcie procesów rewitalizacji - luka instytucjonalna i regulacyjna. In M. Bryx, *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji* (S. 13-84). Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

Czyżewska, A. (2010). Program rewitalizacji zabytkowego centrum w Sopocie. In: A. Muzioł-Węclawowicz, *Przykłady rewitalizacji miast* (S. 47-78). Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

- Donner, C. (2006). Wohnungspolitik in Mitteleuropa. *Raum 06(62)* , 48-53.
- Fearn, J. (2004). *Too poor to move, to poor to stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia*. Budapest: Open Society Institute.
- Federczyk, W. (2008). Wybrane problemy ochrony praw lokatora i gospodarki mieszkaniowej gmin w Polsce. *Samorząd terytorialny 4* , 30-43.
- Heczko-Hylowa, E. (2000). O nowy model planowania urbanistycznego i zarządzania rozwojem miast i regionów w Polsce. *Kierunki Transformacji polskich miast u progu wstąpienia do Unii Europejskiej*. Szczecin.
- Herbst, I., & Jadach-Sepiolo, A. (2010). Modele rewitalizacji miast w Polsce - ocena założeń. In: Z. Ziobrowski, & W. Jarczewski, *Rewitalizacja miast polskich - diagnoza* (S. 191-227). Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- IRM. (2009). *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2008 rok.* . Krakow.
- IRM. (2011). *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok*. Krakow.
- Konieczny, K. (2005). Rynek nieruchomości. *Gazeta Wyborcza Szczecin* .
- Kulpa-Jarocka, G., & Mliczyńska-Hajda, D. (2010). Renowacja i rewitalizacja w Szczecinie. Podsumowanie działań 1990-2009. In: A. Muzioł-Weclawowicz, *Przykłady rewitalizacji miast* (S. 23-46). Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Lichtenberger, E. (1998). *Stadtgeographie: Begriffe, Modelle, Konzepte, Prozesse*. Stuttgart, Leipzig: B.G.Teubner.
- Polska Rada Architektury . (2008). Polska polityka architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury. *Urbanista* , S. 30-31.
- Rada Miasta Szczecina. (2005). *Lokalny program rewitalizacji obszarów miejskich, powojennych i przemysłowych w Szczecinie*. Szczecin: www.szczecin.pl.
- Rada Miasta Szczecina. (1996). *Strategia Renowacji Srodmiescia Szczecina*.
- Rebowska, A. (2000). Rehabilitacja "blokowisk" - wielkich osiedli mieszkaniowych. In: Z. Ziobrowski, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rebowska, & A. Geissler, *Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja, odnowa miast*. (S. 25-106). Kraków: IGPIK.
- Sagan, I. (2000). *Miasto-scena konfliktow i wspolpracy*. Gdansk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdanskiego.
- Weclawowicz, G. (2003). *Geografia spoleczna miast*. Warszawa: PWN.
- Zespół ds. Renowacji Historycznej Zabudowy Miasta. (1997). Alternatywne warianty przedsięwzięć renowacyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem platformy TBS. In: K. S.-B. N. A. Bongwa, *Międzynarodowa Konferencja na temat renowacji i rehabilitacji zabudowy miejskiej* (S. 23-24). Szczecin: USAID.
- Ziobrowski, Z., Borsa, M., & al. (2005). Teoretyczne i empiryczne przesłanki do założeń polityki rządu wobec miast. www.eukn.org .