

Colloquium zu Tagespolitischen Themen Leibniz-Universität Hannover am 07. Dezember 2016

hier: **Wohnungspolitik**

In Deutschland hat sich der Wohnungsmarkt seit über 100 Jahren im Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung und freiem Markt entwickelt.

Drei Besonderheiten kennzeichnen den Wohnungsmarkt:

- Unverzichtbarkeit der Wohnung (im Unterschied zu Konsumgütern, wie z.B. Auto)
- Immobilität / Gebundenheit an Grund und Boden (Grundrente)
- Langlebigkeit, geringer Wertverlust und hoher Kapitaleinsatz bei langfristiger Rendite

Investoren versuchen aber bereits kurzfristig maximale Rendite zu erwirtschaften und die Zeit für den Kapitalumschlag so kurz wie möglich zu halten. Das gelingt bei zyklisch günstigen Rahmenbedingungen für Investitionen in den frei finanzierten Wohnungsneubau:

- Wohnungsknappheit (mit bewirkt durch vorherige Zurückhaltung von Investitionen)
- Einwohnerzuwachs (Binnenwanderung, Migration: plus 25.000 auf 537.000 von 2011- 2016)
- Steigende Wohnflächenansprüche (Wohnkonsum)
- Niedrigzinsen für Hypotheken (Sparkasse Hannover: 1,25% für 10 Jahre; 1,70% für 15 Jahre)
- Erbschaftsvermögen

Diese Rahmenbedingungen haben wir derzeit. In 2015 gab es in Hannover erstmals wieder einen Schub an Neubauwohnungen in Höhe von 1.232 (gegenüber 300 bis 600 Wohnungen p.a. in den Vorjahren) – allerdings vor allem im oberen, kurzfristig rentablen Marktsegment. Anfangsmieten von 12,00 bis zu 16,00 €/qm für hochwertige Neubauwohnungen bzw. 4.000,- bis 5.000,- €/qm für Eigentumswohnungen haben eine preistreibende Wirkung auf Bauwirtschaft und Wohnungsmarkt.



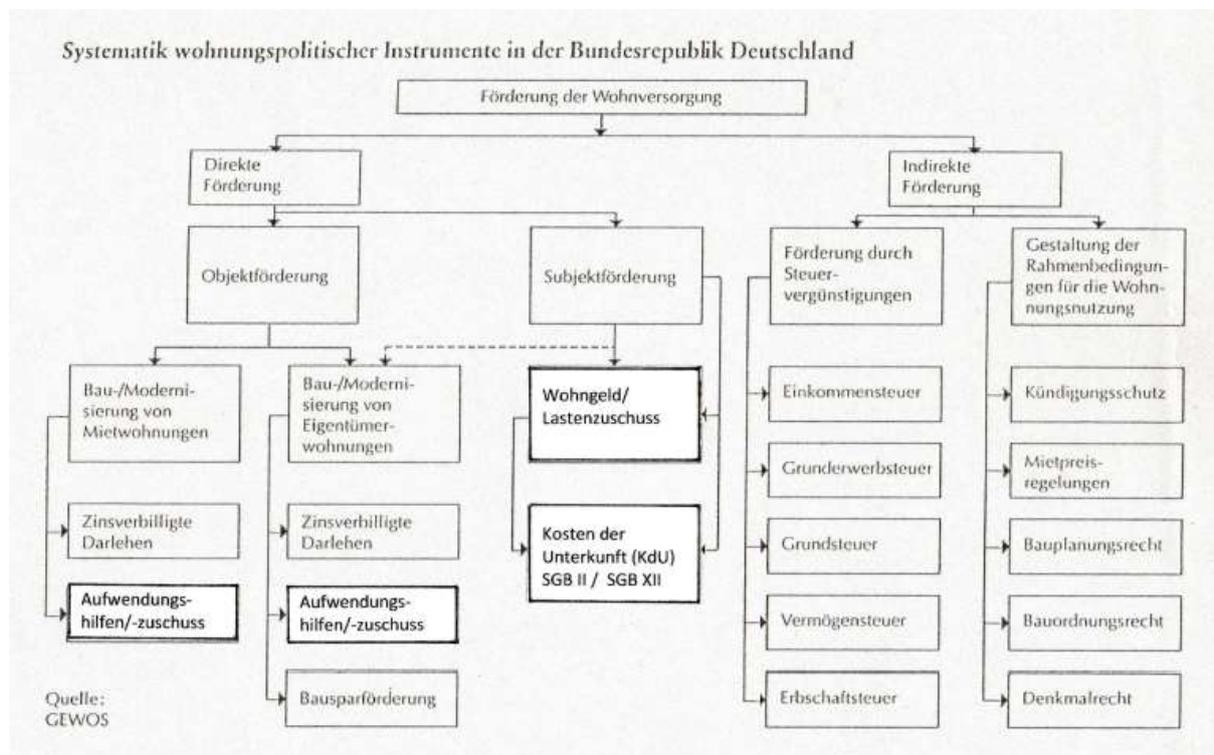
Pelikan-Viertel: Projekt Vier Firma Gundlach



Komfortable 4-Zimmer Wohnung 131,8 qm
Kaufpreis incl. TG ca. 525.000 € (= 3.983,-- €/qm)

Quelle: www.vier-gundlach.de (Preisangabe Stand 2015)

Um die Wohnungsversorgung der - von dem wechselhaften Marktgeschehen abgekoppelten - unteren Einkommensschichten sicherzustellen und daraus folgende soziale Spannungen zu vermeiden, haben Staat und Gesellschaft verschiedene Möglichkeiten:



Besonders wirksam sind die **Instrumente der direkten Förderung**:

- **Subjektförderung:** Subvention der Mietzahlungsfähigkeit z.B. Wohngeld – bis hin zur Übernahme der Kosten für die Unterkunft (KdU) für Transferleistungsempfänger
- **Objektförderung:** Beteiligung an der Finanzierung der Baukosten
- **Wohnungsgemeinnützigkeit:** Steuerbefreiung bestimmter Wohnungsunternehmen und Förderung der Baukosten gegen bestimmte Auflagen: Mietpreisbindung, Belegrechte, Gewinnbeschränkung, Beschränkung der Veräußerungsmöglichkeiten, Beschränkung der Geschäftsfelder und Reinvestition der Gewinne in den Wohnungsbau

Die **Wohnungsgemeinnützigkeit** für einen Teil der Wohnungsunternehmen ist die wohl nachhaltigste und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch effektivste staatliche Intervention. Sie wurde angesichts relativer Marktsättigung, noch unbekannter Arbeitslosigkeit und Neue Heimat-Skandal 1989 in einem Anflug neoliberalen Übermuts aufgelöst.

Der seit der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 voranschreitende Abschmelzprozess des Sozialwohnungsbestandes (von ca. 4 auf nur noch ca. 1,2 Mio. Wohnungen in Deutschland), seine überwiegende Veräußerung an börsennotierte Aktiengesellschaften und die Reduzierung der Objekt bezogenen sozialen Wohnraumförderung einerseits und der rasante Anstieg der Kosten für die Unterkunft für Transferleistungsempfänger nach SGB II und XII andererseits (Subjektförderung) sind das Ergebnis einer fortgesetzten neoliberalen Wohnungspolitik.

Zusammen mit dem seit mehreren Jahren wieder einsetzenden Einwohnerwachstum der Groß- und Universitätsstädte, der Zuwanderung von Flüchtlingen aus aller Welt und der immer weiter

aufgehenden Schere zwischen Arm und Reich ergeben sich zunehmend brisante Wohnungsgespässe bis Wohnungsnot für die unteren Einkommensschichten.

Wie sieht es aus in Hannover?

Die Zahl der Transferleistungsempfänger ist inzwischen auf ca. 83.000 Personen angewachsen und allein für die Kosten der Unterkunft werden 90 Mio. € p.a. von der öffentlichen Hand aufgewandt. Hinzu kommen ca. 8.500 Wohngeldempfänger, für die 7,2 Mio. € Wohngeld gezahlt werden. Insgesamt sind ca. 92.000 Personen oder ca. 17 % der hannoverschen Wohnbevölkerung auf Subventionierung ihrer Mietzahlungsfähigkeit angewiesen. Über das SGB XII (ehem. Sozialhilfe) trägt die Stadt Hannover mit 74 Mio € den Löwenanteil. Die steigende Zahl der (teilweise verdeckten) Wohnungslosen wird auf ca. 4.000 geschätzt. Von den derzeit ca. 3.850 Flüchtlingen werden schätzungsweise 30 bis 40% nach Anerkennung ihrer Asylanträge Zugang zum normalen Wohnungsmarkt suchen.

Auf der Angebotsseite schmilzt der Bestand an Sozialwohnungen mit (theoretischem) Belegrecht von 30.600 im Jahr 2000 auf inzwischen 22.500 Wohnungen – davon wegen Gebietsfreistellungen und Belegrechtsverzicht tatsächlich belegt sind 19.329 Wohnungen – ab. Das entspricht einem Anteil von 7,5% der insgesamt 292.000 Wohnungen. Der anhaltende durchschnittliche Verlust an Sozialwohnungen mit Belegrecht beläuft sich auf jährlich 500 Wohnungen.

Demgegenüber stehen die mit der Arbeitsgemeinschaft von Wohnungsunternehmen in der Region Hannover in der „**Wohnungsbauoffensive 2016**“ vereinbarten Bemühungen um ca. 250 neue Sozialwohnungen jährlich bis 2020. Aber selbst von diesen mit 7,5 Mio € verlorener Zuschüsse aus dem Kommunalhaushalt und teilweise zusätzlich mit Landesdarlehen geförderten Wohnungen soll nur ca. die Hälfte Belegrechte haben und die Einkommensgrenzen einhalten müssen; ein anderer Teil darf die Einkommensgrenzen um bis zu 20% bzw. um bis zu 60% überschreiten.

Fazit: die wohnungswirtschaftlichen Anstrengungen der Stadt und auch des Landes reichen nicht aus. Mit den immer weiter zunehmenden, kostentreibenden Mietsubventionen (Subjektförderung) für einen anwachsenden Teil der Bevölkerung läuft die Gesellschaft dem neoliberalen Marktgeschehen hinterher. Nötig ist ein Paradigmenwechsel der Wohnungspolitik auf staatlicher und kommunaler Ebene. Die dafür im Folgenden vorgeschlagenen Lösungsansätze sind keine theoretischen Wunschträume, sie basieren auf praktischen Erfahrungen in Vergangenheit und Gegenwart. Sie werden hiermit gern zur Diskussion gestellt.

Auf Bundesebene:

Wiederherstellung der gesetzlichen **Rahmenkompetenz für die soziale Wohnraumförderung** des Bundes - ggf. als Bestandteil einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Infrastruktur. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 1. September 2006 („Föderalismusreform“) war die soziale Wohnraumförderung in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen. Die Übertragung auf die Länder hat sich nicht bewährt – viele Länder haben die Kompensationsmittel des Bundes nicht für die soziale Wohnraumförderung eingesetzt oder, wie Niedersachsen, lediglich die Kompensationsmittel ohne eigene Komplementärmittel zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung eingesetzt. In Niedersachsen revolvieren diese Bundesmittel seitdem immerhin in einem Fonds soziale Wohnraumförderung, soweit sie als zurück fließende Darlehen eingesetzt werden.

Über die Zweckbindung der inzwischen auf 1,5 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018 erhöhten Kompensationsmittel des Bundes für die soziale Wohnraumförderung der Länder hinaus sollte die im Parlament 2016 gescheiterte **Gesetzgebung einer zeitlich befristeten, erhöhten Abschreibung für den Mietwohnungsneubau** mit einer räumlichen Beschränkung auf Gebiete mit erhöhtem Wohnbedarf und einer sächlichen Beschränkung auf die soziale Wohnraumförderung (analog dem ehemaligen §7k EStG) kurzfristig wieder aufgegriffen werden.

Um dem zunehmenden Verlust an Sozialwohnungen vor allem in den Groß- und Universitätsstädten wirksam zu begegnen, bedarf es eines **Neuen Gemeinnützigen Wohnungssektors (NWG)**. Als Anreize für Investitionen in ein gemeinnütziges Wohnungsangebot sind die Befreiung von der Körperschafts-, Gewerbe- und Vermögenssteuer, eine Absenkung der Grunderwerbsteuer durch die Länder, Ermäßigungen bei der kommunalen Grundsteuer sowie bevorzugte Berücksichtigung bei der Vergabe kommunalen/staatlichen Baulandes denkbar. Die vorliegenden Konzepte der Parteien „Die Linke“ und „Bündnis 90/Die Grünen“ dienen dabei als Diskussionsgrundlage. Aber bei der Sozialmiete ist eine dynamische Ankopplung an die Marktmiete erforderlich; und anstatt der vorgeschlagenen dauerhaften Bindung ist eine Begrenzung der Zweckbindung auf z.B. 30 Jahre als Investitionsanreiz und zur Flexibilität der Mietverhältnisse vorzuziehen. Mit dem Aufbau eines neuen gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes geht die Umgewichtung von der Subjekt- zur der Objektförderung einher.

Einführung der **Mietermitbestimmung** im gesamten Mietwohnungsmarkt; im gemeinnützigen Wohnungsmarktsegment mit Vetorecht bei Veräußerungen.

Auf Landesebene Niedersachsen:

In Niedersachsen **Aufstockung** des 800 Mio. € Volumens **der Sozialen Wohnraumförderung** bis 2020 um ein Drittel auf 1.200 Mio. € entsprechend dem von der Niedersächsischen Investitionsbank (N-Bank) prognostizierten Bedarf an 12.000 Mietwohnungen für den Zeitraum bis 2020.

Nicht nur die inzwischen noch mal erhöhten Kompensationsmittel des Bundes sind für die soziale Wohnraumförderung des Landes zweckgebunden einzusetzen, vielmehr sind diese zusätzlich durch **Zuführung von Haushaltsmitteln des Landes** deutlich aufzustocken.

Soweit die N-Bank darüber hinaus Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Finanzierung der Sozialen Wohnraumförderung aufnimmt (bzw. aufgenommen hat), müssen die **Zinsausfälle** des revolvingierenden Wohnraumförderfonds des Landes durch Zuführung entsprechender Haushaltsmittel des Landes vollständig **kompensiert** werden.

Anstatt des inzwischen zusätzlich zu den Förderdarlehen zu gewährenden Tilgungszuschusses wäre eine Erhöhung der Förderung auf **75% der Baukosten pro Wohnung** aus öffentlicher Sicht sinnvoller, da effizienter. Da die Tilgungszuschüsse das Fondsvermögen schmälern müssten entsprechende Kompensationsmittel aus dem Landeshaushalt zugeführt werden. Zielführend ist eine **räumliche sowie sächliche Konzentration** der Fördermittel auf Groß- und Universitätsstädte sowie den sozialen Mietwohnungsbau vorrangig für die Zielgruppe, die die Einkommensgrenzen einhält. Wirkungsvoll wäre ein **Kumulationsgebot von Landes- und kommunalen Fördermitteln**.

Erweiterung der Zielgruppe der Sozialen Wohnraumförderung auf **Studenten, Flüchtlinge und Wohnungslose/Obdachlose**. Für Flüchtlinge und Obdachlose ist die öffentliche Förderung neben

dem Bau von erforderlichen Wohnheimen und Unterkünften vorrangig auf Belegrechtswohnungen mit geringen, Standards auszurichten. Die Chancen für Neubauwohnungen, die vorübergehend als Unterkünfte genutzt und später zu Standardwohnungen umgebaut und genutzt werden können, sind im Abgleich mit dem Konzept „Housing First“ auszuloten.

Auf Kommunalebene LH Hannover:

Einführung einer alle Nutzungsarten umfassenden **sozial gerechten Bodennutzung** (SoBoN) wie in München (seit 1994 erfolgreich) praktiziert. Soziale Mischung in Wohngebieten durch Drittmix: Eigentumswohnungen, Mietwohnungen, öffentlich geförderte Miet- und Eigentumswohnungen. Reinvestition des abgeschöpften Planungswertausgleichs (z.B. 66%) zugunsten der sozialen Wohnraumförderung inklusive Wohnumfeld und öffentlichen Einrichtungen .

Verzahnung der kommunalen **Fördermittel** mit denen des Landes (Kumulationsgebot); d.h.: Anpassung der Förderkonditionen an die des Landes durch Umstellung auf eine reine Darlehensförderung und eine entsprechende Aufstockung der sozialen Wohnraumförderung auf bis zu 85% der Baukosten pro Wohnung sowie Ausdehnung der Zweckbindung von 20 auf 30 Jahre; Vorrang für die Zielgruppe, die die Einkommensgrenzen einhält.

Über Vereinbarungen mit Verbänden der unternehmerischen Wohnungswirtschaft (Wohnungsbauoffensive 2016) hinaus sollten in enger Kooperation mit der Niedersächsischen Investitionsbank (N-Bank) **Kooperationsverträge** mit einzelnen Wohnungsunternehmen abgeschlossen werden. Das know how der Bilanzen und des Portfoliomanagements einzelner Wohnungsunternehmen und das Verhandlungsgeschick der N-Bank sind dafür zu nutzen.

Empfohlen wird die Einrichtung eines **kommunalen Wohnungs- und Bodenfonds**, in den die Einnahmen aus dem Planungswertausgleich, die Zuführungen aus dem Haushalt sowie die zurückfließenden Fördermittel/Darlehen (möglichst auch die in Hannover eingesetzten Mittel des Landes) revolving und zweckgebunden wieder eingesetzt werden. Vorbild hierfür ist der „wohnfonds Wien“. Aber schon die Bündelung der Kompetenzen für Wohnungs- und Städtebau sowie für die Liegenschaften, Baulandbeschaffung und -bevorratung im Baudezernat der LH Hannover würde die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand optimieren.

Mittelfristig ist ein **Marktanteil von ca. 10% = 30.000 öffentlich geförderter Wohnungen** (anstatt derzeit ca. 7% =20.000 mit sinkender Tendenz) mit Mietpreis- und Belegrechtsbindungen für die LH Hannover anzustreben. Das entspräche dem Sozialwohnungsbestand des Jahres 2000.

Langfristig ist (wie z.B. in Berlin und Hamburg) ein Marktanteil von 20% anzustreben. Dieses Ziel orientiert sich an den 92.000 Transferleistungs- und Wohngeldempfängern (= 17% der Wohnbevölkerung) und an einer **mittel- bis langfristigen Umgewichtung** der öffentlichen Ausgaben fort von der preistreibenden Subjekt- hin zur effizienteren Objektförderung (Beispiel Wien mit 94 Mio € Subjektförderung und 334 Mio € Objektförderung für Mietwohnungsneubau entspr. einem Proporz von etwa 1:4). Der Aufwand allein der LH Hannover für die Unterkunftskosten (KdU) nach SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) beträgt 74 Mio. € (2015) und für die kommunale Wohnraumförderung 7,5 Mio. € p.a. (ohne Landesfördermittel) – entspr. einem Proporz von 10:1.

Zur Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit sind das Konzept von 1987 (Drs.Nr.1183/87) sowie verschiedene Folgebeschlüsse (Drs.2636/2003, Drs.1635/2007) zu evaluieren und analog dem Konzept „Housing First“ den veränderten Gegebenheiten anzupassen. Nötig ist ein **Sonderprogramm**

zur Bekämpfung der Wohnungs- und Obdachlosigkeit mit einem Mehrsäulenkonzept für die Wohnraumversorgung und die soziale Integration.

Die Bundesmittel zur **Wohnraumversorgung von Flüchtlingen** sollten teilweise in Wohngebäude investiert werden, die sich zunächst als Unterkünfte nutzen und in einer späteren Phase zu Sozialwohnungen umfunktionieren lassen. Ein solches Konzept entspricht den Anforderungen an die Wohnraumversorgung derjenigen Flüchtlinge, die, wenn sie anerkannt sind, zwar formal Anspruch auf eine Belegrechtswohnung hätten, tatsächlich aber weder auf dem allgemeinen, noch dem sozialen Mietwohnungsmarkt Chancen hätten. Hamburg geht davon aus, dass ca. 40% der Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung auf Dauer vor Ort bleiben wollen. Das entspräche für die LH Hannover bei derzeit ca. 4000 Flüchtlingen einem Bedarf von ca. 1.600 Wohnungen im Standard des sozialen Wohnungsbaus.



Wohnprojekt Hannover, Hebbelstraße der GBH mit Raum für 64 Flüchtlinge mit Betreuung als Übergang von einer Unterkunft hin zur später (nach baulicher Anpassung) möglichen eigenen Sozialwohnung für einen Teil der 64 Flüchtlinge (HAZ vom 27.10.2016).

Zu guter Letzt: Welche Spielräume die Kommunen mit ihrer Bauleitplanung haben, zeigt ein pragmatischer Vorschlag zur Beschaffung von Sozialwohnungen des Architekten Brandhuber: auf alle 3- bis 4-geschossigen Gebäude sollten Penthauswohnungen gebaut werden dürfen, wenn darunter entsprechend viele Sozialwohnungen zur Verfügung gestellt werden. (The Dialogic City – Berlin wird Berlin, in SZ 22. Juli 2016)

Diskussionsbeiträge zu diesen Vorschlägen sind ausdrücklich erwünscht! (Stand 07.03.2017)

www.eckart-gueldenberg@de

eckart.gueldenberg@web.de