

## **Empfehlungen zur Wohnungspolitik für Hannover und darüber hinaus**

### **- Plädoyer für ein gemeinnütziges Wohnungsmarktsegment -**

In Deutschland hat sich der Wohnungsmarkt seit über hundert Jahren im Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung, freiem Markt und der Gemeinwirtschaft als drittem Sektor nicht linear, sondern in Brüchen und Diskontinuitäten entwickelt. Je nach den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aber auch infolge besonderer Einflüsse auf die Wohnraumversorgung der Bevölkerung hat es in einzelnen Phasen mal den Ruf nach mehr Staat mal nach mehr Markt gegeben.

Die gegenwärtige von zunehmenden Wohnungsengpässen in den Groß- und Universitätsstädten und ungeahnter Migration gekennzeichnete Situation erfordert nach einer langanhaltenden Phase der Marktliberalisierung offenkundig einen Paradigmenwechsel. Dabei erlauben die Verflechtungen des Wohnungsmarktes mit dem Boden- und Kapitalmarkt sowie der Bauwirtschaft keine einfachen, singulären Lösungen. Wichtig erscheint ein strategisches Ziel, auf das hin iterative Schritte der verschiedenen Akteure auf Markt-, kommunaler sowie staatlicher Ebene abgestimmt werden können. Der folgende Beitrag unternimmt einen bescheidenen Versuch in diese Richtung, beispielhaft dargestellt für die Stadt Hannover.

### **1. Ausgangslage**

#### **a) Nachfrage:**

Hannovers Einwohnerzahl steigt seit Ende 2005 wieder. Der Zuwachs betrug seit dem rund 22.000 Personen und die Einwohnerzahl stieg auf ca. 523.600 bis Ende 2014. Unabhängig von dem Flüchtlings-Strom wächst Hannover derzeit um ca. 3.000 bis 4.000 Einwohner p.a. vor allem durch Zuwanderung der jungen Generation aus dem übrigen Niedersachsen. 2015 wurden ca. 2.500 neu ankommende Flüchtlinge untergebracht. Insgesamt leben derzeit etwa 4.850 Flüchtlinge in städtischen Unterkünften, davon etwa die Hälfte in Notquartieren (HAZ vom 20.02.2016). Die aktuelle Quote des Landes Niedersachsen sieht bis zu 6.000 weitere Flüchtlinge für die LH Hannover vor. Ein erheblicher Teil der Nachfrage richtet sich mit steigender Tendenz auf das Angebot preiswerter Mietwohnungen. Über kurz oder lang werden auch die anerkannten Asylbewerber - man rechnet mit ca. 40% der Flüchtlinge - auf dieses Wohnungsmarktsegment drängen.

Um die Nachfrageentwicklung für das preiswerte Wohnungsmarktsegment abschätzen zu können, müsste anhand der Entwicklung der Haushaltseinkommen die Zahl der Wohnberechtigten ermittelt werden. Auch die Zahl der Transferleistungsempfänger (nach SGB II empfangen Ende 2013 in der LH Hannover ca. 38.000 Bedarfsgemeinschaften KdU entsprechend ca. 15%

aller Haushalte) sowie der Wohngeldempfänger (5.800 Haushalte Ende 2012) und ihre Entwicklung könnte Aufschlüsse geben auf die sich entwickelnde, vermutlich aber zunehmende Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Immer häufiger werden „Hartz IV“-Empfänger gezwungen, ihre Wohnungen aufzugeben, weil die förderfähigen Wohnkosten hinter der tatsächlichen Mietentwicklung zurück bleiben. Einkommensschwache Haushalte werden in ihrer Wohnungsnachfrage auf bestimmte Bestände in wenig gefragten Lagen beschränkt, was zu einseitigen Sozialstrukturen führt.

b) Angebot:

Die LH Hannover verfügte Ende 2015 über ca. 292.000 Wohnungen. Der Wohnungsneubau betrug in den 5 Jahren von 2010 bis 2014 lediglich zwischen ca. 300 und 700 Wohnungen p.a.; er konzentrierte sich auf das frei finanzierte Wohnungsmarktsegment der Eigentumswohnungen sowie der hochpreisigen Mietwohnungen. Das Angebot an zweckgebundenen Sozialwohnungen beträgt mit ca. 17.850 Wohnungen (Ende 2015) nur noch ca. 6% des Wohnungsbestandes. Wenn man die inzwischen bindungsfreien 3.914 Wohnungen der GBH, eine GmbH im Eigentum der Stadt Hannover, hinzu zählt wären es ca. 7,5%. Der Bestand an Sozialwohnungen nimmt weiterhin um ca. 400 Wohnungen p.a. kontinuierlich ab (2012 = 19.030, 2013 = 18.664, 2014 = ca. 18.250). Der Wohnungsbestand der GBH betrug (Ende) 2014 13.249 Wohnungen, davon 4.882 WE öffentlich gefördert, 3.914 WE „frei finanziert“ und 4.453 WE „frei finanziert mit Preisbindung“.

Die Ende 2015 von der N-Bank vorgelegte „Analyse zur Mietpreisbremse“ zählt die LH Hannover aufgrund überdurchschnittlich steigender Mieten, überdurchschnittlicher Mietbelastung der Haushalte, unzureichender Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung und geringem Leerstand bei großer Nachfrage zu den „Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt“.<sup>1</sup>

## **2. Aktuelle Maßnahmen, um auf ein sozial verträgliches, preiswertes Wohnungsangebot hinzuwirken:**

Die LH Hannover strebt bis 2020 den Neubau von mindestens 5.000 Wohnungen, entsprechend ca. 1.000 Wohnungen p.a. an und will bis dahin 1.100 Wohnungen, entsprechend 220 WE p.a., öffentlich fördern. Allein die GBH will in diesem Zeitraum (2016 -2020) ca. 1.500 neue Wohnungen errichten, entsprechend ca. 300 Wohnungen p.a. Die GBH errichtet momentan u.a. in Modulbauweise aber auch in konventioneller Bauweise Wohnungen, die für 10 bis 15 Jahre an die LH Hannover vermietet und mit Flüchtlingen belegt werden. Fertiggestellt sind die Wohnanlagen in Kleefeld/Annateich, Bult/Janus- Korszak-Allee, Bothfeld/Eichenweg. Im Bau bzw.

Planung befinden sich entsprechende Bauvorhaben in Badenstedt, Wettbergen, Nordstadt, Bemerode, Südstadt, List, Ahlem.

Die Flüchtlingsunterbringung erfolgt gegenwärtig nach dem Dreisäulenprinzip:

- Anmietung von vorübergehenden Unterkunftsmöglichkeiten, wie z.B. Oststadt-KH, ehem. VHV-Versicherung/ Constantinstraße; ehem. Interconti-Hotel, Hotel /Am Mittelfelde oder Ankauf des Deutschen Expo-Pavillions bis hin zu Leichtbauhallen.

- Aufbau von Containern und vorgefertigten Stahl- und Holzmodulen, bei denen die LH Hannover selbst Bauträger ist; die Modulwohnungen mit einer vermutlichen Lebensdauer von ca. 20 Jahren sollen später als Sozialwohnungen genutzt werden können.

- Förderung von festen Wohnungsneubauten, die vorübergehend für Flüchtlinge angemietet und später als Sozialwohnungen genutzt werden können.

Mit den hannoverschen Wohnungsunternehmen verhandelt die LH Hannover derzeit im Rahmen der „Wohnungsbauoffensive 2016“ über den Neubau von ca. 1.000 Wohnungen p.a., darunter 20% Sozialwohnungen und deren Beteiligung an der Bereitstellung von Belegrechtswohnungen im Bestand (Verlängerung von Bindungen, Modernisierungsförderung gegen Bindungen) sowie an der Unterbringung von Flüchtlingen. Die LH Hannover ist darum bemüht und tut gut an der Strategie, so wenige Unterkünfte wie nötig im Bestand anzumieten und so viele Unterkünfte neu zu bauen wie möglich, die nach einer Übergangszeit ggf. umgebaut und als Sozialwohnungen weiter genutzt werden können.

**Dabei wirken derzeit folgende Rahmenbedingungen der öffentlichen Förderung auf den Neubau preiswerter Mietwohnungen ein:**

- Soziale Wohnraumförderung des Landes, vertreten durch die N-Bank. Hierfür stellt der Bund im Rahmen der Kompensationsleistungen zur Föderalismusreform I dem Land Niedersachsen 39,8 Mio € bis 2019 p.a. bereit. Dieser Betrag wurde vom Bund inzwischen ab 2016 auf ca. 78 Mio € nahezu verdoppelt und wird voraussichtlich bis 2020 verlängert. Über eine darüber hinausgehende Verpflichtung des Bundes wird derzeit verhandelt. In Rede stehen eine weitere Verdopplung der Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung sowie ihre Verlängerung im Rahmen einer möglichen neuen „Gemeinschaftsaufgabe Integration“ über 2020 hinaus. Der Bund prognostiziert - abgesehen von der Segmentierung - einen Wohnungsneubaubedarf von 350.000 WE p.a., was etwa 100.000 WE mehr entspricht als derzeit errichtet werden. Der Bund unterscheidet bei der Verwendung der sozialen Wohnraumfördermittel nicht zwischen Flüchtlingen und Wohnschein-berechtigten Bewohnern. Das Land Niedersachsen hat bisher keine eigenen Haushaltsmittel für den seit 2007 bei der N-Bank eingerichteten, revolvingierenden sozialen Wohnraumförderfonds bereit gestellt! Die N-Bank bietet ab 2016 ein 400 Mio €-Programm zur sozialen Wohnraumförderung an. Die

Finanzierungsmittel dafür werden überwiegend bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) aufgenommen. Die Kredite der EIB werden langfristig (35 Jahre) und zu derzeit günstigen Konditionen (1,25%) gewährt. Da die Fördermittel des Landes in den ersten Jahren zu 0%-Zinsen (und dann allmählich steigenden Zinsen) vergeben werden, geht die Zinsdifferenz zu Lasten des Fondsvermögens. Eine sächliche und räumliche Fokussierung der sozialen Wohnraumförderung zugunsten des Mietwohnungsneubaus in den Groß- und Universitätsstädten bzw. in den für eine Mietpreisbremse vorgeschlagenen Städte/Gemeinden steht aus und erscheint im Hinblick auf den Zentren-orientierten Bedarf an öffentlich geförderten Mietwohnungen vordringlich.<sup>2</sup>

- In Niedersachsen gibt es (noch) kein Sonderbauprogramm für Flüchtlinge wie z.B. in Schleswig-Holstein nach dem 2-Phasen Modell (1. Phase Unterbringung von Flüchtlingen in einem besonders preisgünstigen Segment „Erleichtertes Bauen“; 2. Phase Umrüstung und Nachnutzung als Sozialwohnung). Und auch (noch) kein Programm zur Unterstützung der Integrationsbereitschaft von Nachbarschaften von Flüchtlingsunterkünften wie z.B. in Hamburg.
- Als einen weiteren Beitrag zur kurzfristigen Lösung des Wohnungsmangels insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten hat der Bund (BMUB) ein Programm für kleine, modulare Wohneinheiten für Studierende und Auszubildende mit einem Volumen von 120 Mio € aufgelegt.
- Zur Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus und der Unterbringung von Flüchtlingen hat der Bund die Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstücken (VerbRKonv) 2015 beschlossen. Die Kommunen ei können Konversionsflächen mit einem Abschlag von bis zu 80% erwerben. Das Programm ist auf 4 Jahre und ein Maximalvolumen von 100 Mio € begrenzt.

**Aus den vorgenannten Fakten wird deutlich, dass das Land Niedersachsen seiner Aufgabe der sozialen Wohnraumförderung bisher nur unzureichend gerecht wird und die Initiative weitgehend dem Bund überlässt obwohl die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung mit der Föderalismusreform I (seit 2001) allein den Ländern übertragen wurde. Andere Flächenländer überkomplementieren die Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung seit Jahren um ein Mehrfaches und konzentrieren diese auf den Mietwohnungsbau in den Groß- und Universitätsstädten.**

- Das Kommunale Wohnraumförderprogramm der LH Hannover mit 27,3 Mio € für den Zeitraum 2013 bis 2018/19 (Beschluss-Drs. 1724/2013) wurde zwischenzeitlich auf ca. 35 Mio € aufgestockt; es werden Baukostenzuschüsse und für die Dauer von 15 Jahren Aufwendungszuschüsse (1,70 €/qm) gesondert oder auch kumulativ zur sozialen Wohnraumförderung des Landes bewilligt; dabei zielen abgestufte Förderhöhen auf unterschiedliche Eingangsmieten (5,60 €/qm, 6,00 €/qm, 6,50 €/qm) und Haushalte mit niedrigen bzw. mittleren Einkommen, für die eine Überschreitung der Einkommensgrenzen um 20% bzw. 60% vorgesehen ist.

**Zu den Förderkonditionen dieses Programms gibt es mehrere Fragen bzw. Einwände: Warum werden die kommunalen Mittel nicht zwingend kumulativ zur Landesförderung angeboten? warum werden Zuschüsse und nicht Darlehen vergeben, mit denen die Förderung des Landes einfach komplementiert und z.B. von 65% auf 85% der Baukosten aufgestockt werden könnte? Warum unterschreitet die Dauer der Zweckbindung mit nur 15 Jahren die des Landes mit inzwischen immerhin 20 Jahren? Sollte nicht die Aufstockung der Landesförderung mit kommunalen Mitteln an eine Ausdehnung der Zweckbindung auf 30 Jahre geknüpft werden? Ist bei dem vorrangigen Bedarf an Wohnungen für Wohnungssuchende innerhalb der Einkommensgrenzen die Bereitstellung von Fördermitteln für Wohnungssuchende, die die Einkommensgrenzen um 20% bzw. sogar um 60% überschreiten, sinnvoll? Damit soll zwar eine soziale Mischung angestrebt werden, aber gibt es dafür nicht andere Instrumente, wie vor allem den über einen Ratsbeschluss zur sozialen Bodenordnung (wie in München) anzustrebenden Dreiermix aus Miet-, Eigentums- und Sozialwohnungen bei Neubauvorhaben oder auch z.B. die mittelbare Belegung oder Freistellung? Mit anderen Worten: warum unterläuft die LH Hannover die an sich vorrangige Landesförderung und macht dieser Konkurrenz? Kein Wunder dass diese Art der Förderung vorrangig „akzeptiert“ wird und die kommunalen Fördermittel weitgehend vergeben sind.**

- Die Region Hannover hat ebenfalls ein kommunales Wohnraumförderprogramm aufgelegt, das aber bis vor kurzem weder mit den Landesmitteln noch mit den städtischen LHH-Fördermitteln kumuliert werden konnte. Die Bauzuschüsse sind an Belegrechte und Eingangsmieten zwischen 5,-- €/qm und 5,40 €/qm (je nach Mietstufe der Gemeinde) gebunden. Die Mittel stehen grundsätzlich auch Vorhaben in der LH Hannover zur Verfügung. Sie fanden bisher kaum Akzeptanz. Inzwischen werden die Mittel der Region sinnvollerweise auch kumulativ zur Landesförderung angeboten.
- Mietpreisbremse: das Land bereitet auf Basis einer Expertise der N-Bank u.a. für die LH Hannover eine Rechtsverordnung vor und verhandelt dazu mit der Stadt.<sup>1</sup> Die Mietpreisbremse wird voraussichtlich noch in 2016 für die LH Hannover flächendeckend eingeführt.
- Die Stadt vergibt kommunales Bauland inzwischen überwiegend anhand einer Konzeptausschreibung, wobei nicht automatisch das Höchstgebot zum Tragen kommt. Über eine Berücksichtigung eines jeweiligen Anteils von 20% oder 30% Sozialwohnungen wird im Einzelfall im Rahmen von städtebaulichen Verträgen verhandelt.
- Die LH Hannover hat bisher davon abgesehen, bei einer Festsetzung von Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung entsprechende Vorgaben zur anteiligen Berücksichtigung von Sozialwohnungen zu machen. Hier ist München seit 1994 Vorreiter einer sozial gerechten Bodennutzung (SoBoN) indem die Grundstückseigentümer an den Planungsfolgekosten beteiligt werden

und für das Wohnungssegment ein Drittmix von Miet-, Eigentums- und Sozialwohnungen vorgesehen ist.<sup>3</sup> Städte wie Berlin, Hamburg, Köln und Stuttgart haben diesen Ansatz inzwischen aufgegriffen und legen Förderquoten für anteilige Sozialwohnungen auf landeseigenen, städtischen oder auch privaten Grundstücken fest. Ein entsprechender Ratsbeschluss zur Berücksichtigung einer Quote von 20% bis 30% Sozialwohnungen bei der Vergabe kommunaler, landeseigener Liegenschaften für Wohnungsbau sowie bei der Festsetzung von Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung erscheint auch für Hannover mit dem Ziel sozialer Ausgewogenheit angemessen.

- Der bestehende Ratsbeschluss zur Einhaltung des Passivhausstandards beim Einsatz öffentlicher Mittel oder Grundstücke steht dem Ausbau eines preiswerten Wohnungsmarktsegmentes entgegen und sollte revidiert werden. Dafür reicht die jeweils geltende Energieeinsparverordnung aus. Für den Bau von Unterkünften für Flüchtlinge und Obdachlose sollte das Bauen darüber hinaus erleichtert werden und eine Nachrüstung für Sozialwohnungen ermöglichen.
- Als Einsparpotential bei den Baukosten ist eine mäßige Unterschreitung der in den Förderkonditionen des Landes (und der LH Hannover) vorgesehenen Obergrenzen für die Wohnflächenstandards im sozialen Wohnungsbau am effizientesten: 40 qm anstatt maximal möglicher 50 qm Wohnfläche für einen Einpersonenhaushalt sparen Bau- und Mietkosten. In Wien gibt es hierfür das Segment „SMART-wohnen“.

### **3. Die Wohnungsfrage bleibt, was sie immer war, eine politische!**

Der durch die Flüchtlingszuwanderung aufkommende Wohnraumbedarf verschärft die schon zuvor infolge der marktliberalen Politik entstandenen Wohnungsengpässe in den Groß- und Universitätsstädten. Sie lenkt den Blick auf die Wohnungsfrage als eine der zentralen Aufgaben der Daseinsvorsorge. Die bereitgestellten Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und noch in der Diskussion befindlichen finanziellen Unterstützungen der öffentlichen Hand bis hin zur Wiederbelebung der degressiven Abschreibung für den allgemeinen Mietwohnungsneubau eröffnen Chancen und Risiken für die Stadtentwicklung.

Die Risiken liegen in einer Funktionalisierung der staatlichen und kommunalen Wohnungspolitik für marktliberale Akteure. Allen voran profitierten seit den 90er Jahren erst angloamerikanische Pensionsfonds/Private-Equity-Fonds und inzwischen die großen in Deutschland börsennotierten Wohnungsunternehmen von den Mieterhöhungsspielräumen beim Aufkauf öffentlich geförderter Wohnungen, deren Bindungen ausgelaufen sind oder es in Kürze tun. Sie stehen bereit, die in Aussicht gestellten Steuererleichterungen und die geplanten Standardabsenkungen für ihr Modell der Gewinnmaximierung zu nutzen, ohne sich an der sozialen Wohnraumförderung mit ihren Zweckbindungen beteiligen zu müssen. Die noch im Bundestag zu beschließenden Steueranreize mit einer Sonderabschreibung von 10% für den Neubau von Mietwohnungen in den beiden ersten Jahren und 9% im dritten

Jahr würden (zuzüglich der linearen Abschreibung von 2% jährlich) dazu führen, dass die Baukosten in den ersten drei Jahren um 35% steuerlich abgeschrieben werden können. Mit diesen zeitlich und räumlich auf „Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“ begrenzten Steueranreizen würden Bund, Länder und Gemeinden auf ca. 2,15 Milliarden Euro verzichten. Die vorgesehene Baukostenbegrenzung auf 3.000 €/qm (wovon maximal 2.000 €/qm gefördert werden) ermöglicht – angesichts durchaus realisierbarer Baukosten von 1.600 €/qm für Modulbauten und ca. 2.000 €/qm im standardisierten Wohnungsbau - Neubauten im gehobenen Mietpreissegment und verfehlt ihr Ziel, für untere und mittlere Einkommensgruppen bezahlbar zu sein.<sup>4</sup> **Wenn überhaupt, warum knüpft man die geplante Steuervergünstigung nicht ausschließlich an den Bau von Wohnungen mit Sozialbindung (wie zuvor mit dem §7k EStG)?** Dadurch würde die Zielgruppe der Haushalte mit niedrigem Einkommen und der Flüchtlinge erreicht und darüber hinaus die Akzeptanz der sozialen Wohnraumförderung bei den Investoren erhöht.

Währenddessen lehnen die Genossenschaften, die sich in den vergangenen Dekaden auf ihrem Eigenkapitalpolster ausgeruht und überwiegend in aufwertende Bestandsmodernisierungen investiert haben, ihrer Einstellung nach möglichst jede staatliche Intervention ab – zumal sie von geplanten Steueranreizen nicht profitieren. Soweit sie begonnen haben, in den Neubau zu investieren, tun sie dies für „Besserverdienende“ und vergeben diese Neubauwohnungen zu 9,--€/qm bis 11,--€/qm in Hannover. Sie stellen genauso wie die freien Wohnungsunternehmen für den Fall, sich an dem Neubau preiswerter, zweckgebundener Sozialwohnungen zu beteiligen, maximale Kompensationsforderungen, wie z.B. eine möglichst kurze Bindungsdauer, Baukostenzuschüsse statt Darlehen und laufende Aufwendungszuschüsse. Dies ermöglicht überdurchschnittliche Baukosten und führt im Ergebnis zu einer Überförderung. Ein Blick auf die Praxis anderer Länder zeigt aber auch, dass es sehr wohl möglich ist, traditionelle Genossenschaften und freie Wohnungsunternehmen vor allem mit Hilfe von Kooperationsverträgen<sup>5</sup> für die soziale Wohnraumversorgung zu gewinnen, wenn diese auf das Portfoliomanagement der betreffenden Unternehmen abgestimmt sind. Dieser Unterschied deutet auf Defizite in der Verhandlungskultur zwischen öffentlicher Hand, N-Bank und Stadtverwaltung einerseits und Wohnungswirtschaft andererseits hin.

Und die verbliebenen kommunalen Wohnungsunternehmen? Sie stehen vor der schwierigen Aufgabe, einerseits die Erwartungen zu erfüllen, die die Kommunen an ihren Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung stellen, andererseits auch für ihre Bestände eine sozial verträgliche Mischung der Bewohner anzustreben und ihr Image aufzuwerten. Im Ergebnis gleichen sie ihre Geschäftspolitik weitgehend an die der privaten Akteure an. Auch die GBH, eine GmbH im Eigentum der Stadt Hannover, ist um ein Portfoliomanagement bemüht, das auf Mischung setzt. Die GBH baut auch für „Besserverdienende“ und übernimmt zusätzliche Bauaufgaben (z.B. IGS-Mühlenberg, II. Rathaus), um die Gewinne aus dem Unternehmenszweig Bauträgerschaft wieder in den öffentlich geförderten Wohnungsbau zu investieren.

Auch die GBH verkauft hin und wieder Mietwohnungen an Eigentümer und nutzt das Instrument der mittelbaren Belegung sowie die aus der Leerstandsperiode überkommenen Freistellungen von Zweckbindungen öffentlich geförderter Wohnungen (z.B. Spargelacker, Hainholz) zur aufwertenden Durchmischung ihrer Bewohnerschaft. Ein weiterer Zielkonflikt, den die Kommunen an ihre Wohnungsunternehmen herantragen, besteht darin, von ihnen im Rahmen der Stadtreidite auch noch Überschüsse und Ausschüttungen zugunsten des kommunalen Haushaltes zu erwarten. So soll die GBH ca. 22 Mio € von den 37 Mio € Gewinn aus dem Verkauf von ca. 3.500 Wohnungen aus der Phase der Leerstandsperiode bis 2020 an die Stadt abtreten. Es bleibt zu hoffen, dass die LH Hannover angesichts der enormen Erwartungen an das Engagement der GBH bei der Bewältigung der zunehmenden Wohnungsengpässe und der Unterbringung von Flüchtlingen hiervon Abstand nimmt.

**Die Chancen der notwendigen staatlichen und kommunalen Intervention in das Wohnungsmarktgeschehen der großen Städte liegen in einem Paradigmenwechsel hin zu einer gemeinwohlorientierten, nachhaltigen Wohnung- und Stadtentwicklungspolitik.**

Als Vorbild hierfür gilt nach wie vor die Wohnungspolitik der Stadt Wien bzw. Österreichs aber auch zum Beispiel der Stadt Kopenhagen bzw. Dänemarks. Entscheidendes Merkmal dieser Politiken ist der hohe Anteil an mietpreisgebundenen, öffentlich geförderten Wohnungen, der es erlaubt, weitgehend ohne bürokratische Belegungsrechte/Mieterzuweisungen auszukommen. In Wien führen die Akzeptanz der Gemeinnützigkeit und ein hoher Anteil an Gemeindewohnungen mit zusammen 42% zweckgebundener Wohnungen dazu, dass 60% der Haushalte, also „breite Schichten“ der Bevölkerung Zugangsberechtigt sind. Umfang und Art der sozialen Wohnraumversorgung tragen dazu bei, dass die soziale Segregation in den Stadtteilen und Wohnquartieren relativ gering bleibt. Ein besonderes Qualitätsmanagement beim „wohlfonds\_wien“ sorgt dafür, dass hohe Standards und Ansprüche an die Ästhetik beim gemeinnützigem Wohnungsbau eingehalten werden.

Demgegenüber wurde in Deutschland im Zuge einer neoliberalen Politik mit Wirkung zum 31.12.1989 die Wohnungsgemeinnützigkeit aufgehoben. Die christlich-liberale Bundesregierung nutzte einen bröckelnden gesellschaftlichen Konsens in Bezug auf die Idee der Wohnungsgemeinnützigkeit (Skandal um die Neue Heimat Gruppe) und forcierte ihre Politik der Steuerentlastungen und des Subventionsabbaus. Die Wohnungsnot der Nachkriegszeit schien überwunden. Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung deuteten auf Entspannung. Für eine Übergangszeit sollte das Wohngeld den weitgehenden Ausstieg aus der Objektförderung kompensieren.

**Neoliberale Gutachten setzten sich gegenüber der nach wie vor gültigen Erkenntnis der Besonderheiten des Wohnungsmarktes durch, wonach die fehlende Substitutionsmöglichkeit sowie Langlebigkeit und Immobilität des Gutes Wohnung – überlagert von konjunkturellen Schwankungen und regional**

**unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven – dauerhafte sozialstaatliche Begleitmaßnahmen erfordern, um eine ausreichende Wohnraumversorgung aller Haushalte zu gewährleisten.**

2001 wurde die Verantwortung des Bundes für den sozialen Wohnungsbau zu Lasten der Länder abgeschafft. Im Zuge dieser Föderalismusreform I wurde die Zielgruppe der Objektförderung von „breiten Schichten“ der Bevölkerung auf „Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht angemessen am Markt versorgen können“ eingeschränkt. Der anhaltende Verlust an sozial gebundenen Wohnungen durch Auslaufen der Zweckbindungen und Privatisierungen selbst kommunaler Wohnungsunternehmen führt seitdem in den Großstädten bekanntlich zu Mietpreissteigerungen deutlich über der sonstigen Inflationsrate (in den letzten 5 Jahren um 35% in Berlin, um 27% in Hamburg) sowie zu wachsenden Engpässen bei der Bereitstellung preiswerter Wohnungen und der Versorgung selbst der seit 2001 eingeschränkten Zielgruppe besonders in den Großstädten.

**Die Aufgabe der Wohnungsgemeinnützigkeit 1988 war ein Fehler.**

**Die Wiederbelebung eines neuen gemeinnützigen Wohnungssektors mit entsprechenden Privilegien und Zweckbindungen scheint nicht nur ökonomisch und sozial sinnvoll, sondern mit Blick auf die aktuelle Zuwanderung, die wachsende Altersarmut und den Sprengstoff sozialer Segregation in den Großstädten auch politisch diskutabel.**

Schon gehen immer mehr Großstädte dazu über, mit der Konzept- Ausschreibung für kommunales Bauland und bei der Festsetzung von Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung einen bis zu 30%igen Anteil an öffentlich geförderten Sozialwohnungen zu fordern. Die Städte und zugleich Stadtstaaten Berlin und Hamburg streben einen mindestens 20%igen Anteil an zweckgebundenen Sozialwohnungen an. In dem „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ (20.09.2011) werden u.a. Vereinbarungen zur Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte bis hin zu obdach- und wohnungslosen Bürgern getroffen. Laut dem ergänzenden „Vertrag für Hamburg-Wohnungsneubau“ (04.07.2011) sollen jährlich 6.000 Wohnungen geschaffen werden. 2.000 davon sollen öffentlich geförderte Wohnungen sein. Seit 2014 erfüllt Hamburg diese ehrgeizigen Ziele. Zusätzlich hat Hamburg das „Konzept zum Bau von Flüchtlingsunterkünften mit der Perspektive Wohnen“ beschlossen und stellt Mittel für den Bau von ca. 5.600 solcher Wohnungen mit einer 2-Stufenperspektive bereit. In Berlin wurde am 12. November 2015 das Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG Bln) verabschiedet. Damit wird ein neues Konzept für die finanzielle Unterstützung der Sozialmieterhaushalte eingeführt, die Handlungsfähigkeit der landeseigenen Wohnungsunternehmen gestärkt und deren Auftrag umfassend neu definiert, indem zwischen ihrer Wohnungsmarktaufgabe für breite Schichten der Bevölkerung und ihrer Versorgungsaufgabe für die Zielgruppe derer, die sich aus eigener Kraft nicht angemessen versorgen können, unterschieden wird. Die Mitwirkungsrechte der Mieterinnen und Mieter werden mittels eines Mieterrates und dessen Vertretung im Aufsichtsrat gestärkt. Zur Finanzierung des

Baus von angestrebten 3.000 Sozialwohnungen jährlich und der Bestandsmodernisierung wird ein Sondervermögen „Wohnraumförderfonds Berlin“ bei der Investitionsbank Berlin (IBB) errichtet. Auch für den Westteil Berlins soll eine Quote von 20% Sozialwohnungen (wieder) erreicht werden. Diese umfassende Gesetzesinitiative ist nicht zuletzt auf die insoweit erfolgreiche „Initiative Mietenvolksentscheid“ zurückzuführen.

In Hannover scheinen, wie in vielen anderen Großstädten, derartige Ziele zunächst unrealistisch. Auch das Vorhaben, bis 2020 etwa 1.100 neue öffentlich geförderte Wohnungen in Hannover zu errichten, davon ca. 750 Wohnungen mit kommunalen Fördermitteln, würde angesichts der nach wie vor auslaufenden Bindungen an dem mit ca. 6% bis 7% viel zu niedrigen Anteil an Sozialwohnungen nichts ändern.

Unter den gegenwärtigen Finanzierungsbedingungen der sozialen Wohnraumförderung und der gegebenen Trägerstruktur der Wohnungsunternehmen ist schon ein Ausbau des sozialen Wohnungsmarktsegmentes auf 10% (entsprechend ca. 30.000 Belegrechts-Wohnungen) erschwert, geschweige denn, dass ein nachhaltiger Aufbau eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes möglich erscheint.

Um Mitnahmeeffekt der für den sozialen Wohnungsbau und die Unterkünfte für Flüchtlinge bereitgestellten Mittel sowie eine mögliche Fehlallokation der geplanten Sonderabschreibung zu vermeiden, bedarf es der Wiederbelebung eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes.

**Als Anreize für Investitionen in ein gemeinnütziges Wohnungsangebot sind - anstatt der in Rede stehenden Sonderabschreibung - 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.**

Als mögliche Akteure kommen neben den kommunalen GmbHs/AGs kirchliche- und Wohltätigkeitsverbände, private Baugemeinschaften, Stiftungen, alte sowie neue Genossenschaften ebenso in Betracht wie Versicherungen, Pensionsfonds, sozial eingestellte Wohnungs- und Wirtschaftsunternehmen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen. Und warum sollen nicht börsennotierte Unternehmen gemeinnützige Töchter ausgründen und sich mit einer 4%igen Gewinnausschüttung zufrieden geben? Anzustreben ist allerdings im Zusammenhang mit einer Wiederbelebung eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes auch die dauerhafte Zweckbindung der einmal öffentlich geförderten Wohnungen und der revolvierende Einsatz der die Ausschüttung überschreitenden Gewinne bei den Unternehmen selbst.

Bis zur Aufgabe der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 verhinderten die Zweckbestimmung und die Mietermitbestimmung eine Privatisierung des Unternehmens bzw. einen entsprechenden Verkauf. **Die beispielelose**

**Privatisierungswelle zugunsten börsennotierter Wohnungsunternehmen ist die Kehrseite mangelnder Mietermitbestimmung im Wohnungsbereich und deutet auf erhebliche Defizite im demokratischen Selbstverständnis und auf soziale Kommunikationsbarrieren hin.** Sie sind vermutlich auch Ergebnis einer fremdbestimmten sozialen Wohnraumförderung im Zuge des industrialisierten Massenwohnungsbaus. Vor allem aber sind sie dem Missverständnis eines sich selbst regulierenden Wohnungsmarktes geschuldet, auf dem sich Mieter und Vermieter gleichgewichtig gegenüberstehen.

Um den weiteren Ausverkauf öffentlich geförderter Wohnungen zu verhindern und den Aufbau eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes zu fördern, bedarf es besonderer Anstrengungen der Mieterschaft, sich öffentlich Gehör zu verschaffen, eingeübte Kommunikationsbarrieren niederzureißen und Spielräume einer neuen Wohnkultur zu erringen. Dazu gehört auch ein Vetorecht im Falle einer geplanten Veräußerung. Vorbildlich ist die Mietermitbestimmung in den skandinavischen Ländern. In Kopenhagen ist beim Verkauf einzelner Mietwohnhäuser den Mietern vorrangig Gelegenheit zu geben, die von ihnen bewohnten Häuser als neu zu gründende Bewohnergenossenschaft zum Verkehrswert zu übernehmen.

Die Bewahrung noch vorhandener Sozialwohnungen und der (Wieder-)Aufbau eines dauerhaften gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes durch eine entsprechende Objektförderung sind auch gesamtwirtschaftlich vorteilhafter als die Subjektförderung mit ihren Transferleistungen (KdU) und Wohngeldzahlungen.

In Wien dominiert die Objektförderung und sorgt mit einem Anteil von 42% öffentlich geförderter Wohnungen für ein gedämpftes, sozial verträgliches Mietenniveau; die Subjektförderung spielt im Gegensatz zu unserer kosten- und mietpreistreibenden Subjektförderung eine untergeordnete Rolle. Hamburg gab 2015 123 Mio € für die Förderung des Mietwohnungsneubaus und 554 Mio € für Unterkunftskosten (KdU) nach SGB II und XII sowie 24 Mio € für Wohngeld aus. Das entspricht einem Verhältnis von 18% Objektförderung zu 82% Subjektförderung. In Wien ist es genau umgekehrt: die Förderung des Mietwohnungsneubaus betrug 2015 333,9 Mio € und die Wohnbeihilfe 93,6 Mio € entsprechend einem Verhältnis von 78% Objektförderung zu 22% Subjektförderung. Rechnet man die objektbezogene Wohnungssanierungsförderung mit 251,6 Mio € hinzu, betrüge der Anteil der Objektförderung in Wien sogar 86%.

Die für den Aufbau eines gemeinnützigen Wohnungssektors und die Mietermitbestimmung notwendigen Gesetzesinitiativen sind zwar in erster Linie der Bundesebene zugeordnet, fallen aber nicht vom Himmel.

**Für den wünschenswerten Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik eröffnen sich durch die erforderliche Bekämpfung der Wohnungsengpässe und der sozialen Segregation in den Großstädten Chancen. Aber ob sie im Sinne einer Wiederbelebung eines marktrelevanten, dauerhaften sozialen Wohnungsmarktsegmentes genutzt werden oder nicht, das hängt ganz**

**wesentlich davon ab, inwieweit sich eine emanzipierende Mieterschaft dafür engagiert und man sich auf Bundesebene und in den Großstädten im Gegenstromprinzip auf eine entsprechende strategische Option verständigen kann.**

Auf kommunaler Ebene ist der „wohnfonds\_wien“ mit den Aufgaben der Baulandbeschaffung, der Projektentwicklung des sozialen Wohnungsbaus und der Stadtsanierung mit Schwerpunkt der Modernisierungsförderung des Wohnungsbestands in einer Hand vorbildlich und äußerst effizient. Dazu tragen bei a) die enge Abstimmung mit der Stadtplanung bei der Akquisition und Bevorratung von Bauland und der Projektentwicklung für den sozialen Wohnungsbau (Neubau und Bestand) sowie b) die marktbeherrschende Rolle und Akzeptanz der sozialen Wohnraumförderung (ca. 42%) basierend auf der Gemeinnützigkeit eines bedeutenden Teils der Wohnungswirtschaft und der umfangreichen Bereitstellung öffentlicher Fördermittel. Die Wohnkultur Wiens ist Ergebnis einer nach wie vor wohlfahrtsstaatlichen, miteinander verzahnten Bundes- und Kommunalpolitik im Wohnungsbereich.

Von einer derart effizienten Bündelung der genannten Aufgaben können wir in Hannover nur träumen. Abgesehen von der Zuständigkeit des Landes für die soziale Wohnraumförderung entfallen Teile dieser Aufgaben auf die städtische GBH, die Hannover-Region-Grundstücksgesellschaft mbH & Co.KG (HRG) sowie verschiedene städtische Ämter (Liegenschaften gehören zum Umweltdezernat; Wohnungsbauförderung und Sanierung zum Baudezernat), die Region Hannover sowie verschiedene Sanierungsträger etc.

Wenn man von der Besonderheit einer eigenständigen Institution wie dem „wohnfonds\_wien“ zunächst einmal absieht, dann könnten folgende Schritte kurzfristig eingeleitet werden:

- **Einrichtung eines kommunalen „Wohnbaufonds Hannover“.** In ihm wären die als Darlehen einzusetzenden kommunalen Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und in Absprache mit dem Land/ der N-Bank auch die Rückflüsse aus den in Hannover eingesetzten Darlehen für die soziale Wohnraumförderung und den Bau von Unterkünften für Flüchtlinge zweckgebunden und revolvingierend einzusetzen.<sup>6</sup>
- **Einrichtung eines koordinierten Flächenmanagements und Flächenfonds.** Die Baulandbeschaffung und Bodenbevorratung der verschiedenen Ämter sowie der kommunalen Beteiligungsgesellschaften (z.B. ÜSTRA, EnerCity) und das Gebäudemanagement werden gebündelt und dem Baudezernat zugeordnet. Mit Hilfe eines revolvingierenden Flächenfonds, in den z.B. 75% der Einnahmen (vgl. Köln) durch Verkäufe zurückfließen, könnte ein strategisches Flächenmanagement betrieben werden. Einen Anknüpfungspunkt hierfür bietet der „Fonds für den Ankauf von Grundstücken für Baugemeinschaften“ mit einem derzeitigen Volumen von 2 Mio €.

Die hier aufgezeigten bzw. angedachten Maßnahmen zur Förderung der sozialen Wohnraumversorgung müssten aber eingebunden werden in eine auf allen Ebenen und von den relevanten gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam getragene Strategie des Aufbaus eines marktrelevanten, gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes.

### **Anmerkungen:**

<sup>1</sup> Analyse zur Festlegung der Gebietskulisse für eine Mietbegrenzungsverordnung, Hrsg. N-Bank, Hannover 2015; Im Ergebnis hat die N-Bank die ostfriesischen Inseln und die folgenden 12 Städte als Gebiete mit deutlich angespanntem Wohnungsmarkt und einem überdurchschnittlichen Mietpreisanstieg identifiziert: Hannover, Braunschweig, Oldenburg, Osnabrück, Göttingen, Wolfsburg und Lüneburg sowie Vechta, Leer, Buxtehude, Buchholz in der Nordheide und Langenhagen.

<sup>2</sup> Das in Anlage 1 beigefügte Förderergebnis 2014 der N-Bank verweist auf das Erfordernis, die sächlichen Schwerpunkte auf den Mietwohnungsneubau zu konzentrieren: ca. 60% der Fördermittel (= 23 Mio €) wurden für Eigentumsmaßnahmen gewährt, darunter nur 65% für Neubau - sowie auf das Erfordernis der räumlichen Konzentration der Förderung auf die Groß- und Universitätsstädte: lediglich 51% (= 839 WE) der Neubauwohnungen entsprechend 37% des Fördervolumens ( 14,8 Mio €) entfielen auf die 6 Groß- und Universitätsstädte.

<sup>3</sup> „Die sozial gerechte Bodenordnung“, Hrsg. Landeshauptstadt München, 2009, 3. Aufl.

<sup>4</sup> Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 4. Februar 2016 und Süddeutsche Zeitung vom 6./7. Februar 2016, Im Unterschied zur sinnvolleren Alternative, die geplante Steuervergünstigung an Investitionen in den sozialen Wohnungsbau zu knüpfen, greift der Vorschlag von Berlins Regierendem Bürgermeister Müller zu kurz, wenn er lediglich auf eine Absenkung der Baukostenhöhe drängt, um die in der Tat zu befürchtende Fehlallokation zu vermeiden.

<sup>5</sup> Kooperationsverträge, die den Unternehmen öffentliche Fördermittel im Rahmen eines Flächenpools gewähren, sind für beide Seiten attraktiv: das betreffende Unternehmen errichtet mithilfe der Fördermittel frei finanzierte und vermietbare Wohnungen und stellt dafür in seinem modernisierten Wohnungsbestand entsprechende Wohnflächen für die soziale Wohnraumversorgung zur Verfügung (vgl. Eckart Güldenbergs „Strategische Kooperationsverträge zwischen Gemeinden und Wohnungsunternehmen“, in: Bundesbaublatt Heft 7-8, Bonn 2003, S.14 ff

<sup>6</sup> auf die Vorteile einer Darlehensfinanzierung für den Haushalt der LH Hannover und die Möglichkeiten einer schrittweisen Umstellung der derzeitigen Vergabe von Baukostenzuschüssen und Aufwendungszuschüssen verweist eine Empfehlung des AK Stadt- und Regionalentwicklung beim SPD UB-Hannover vom 24.04.2013 „Alternative Förderkonditionen für den Mietwohnungsneubau in der LH Hannover“ (vgl. [www.eckart-gueldenberg.de](http://www.eckart-gueldenberg.de)). Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung unter der Bedingung einer kumulativen Darlehensförderung weist eine Rendite von mehr als 4% von Anfang an aus.

**Prof. Dr. Eckart Güldenbergs mail: [eckart.gueldenberg@web.de](mailto:eckart.gueldenberg@web.de) website: [www.eckart-gueldenberg.de](http://www.eckart-gueldenberg.de)**