

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung über die künftige Wohnraumförderung des Landes Niedersachsen am 3. Juli 2014 im Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Migration

Sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, dem Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Migration im Rahmen der Anhörung am 7. Juli 2014 unsere Stellungnahme zu den Drs. 17/264 der CDU-Fraktion und 17/1218 von den Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen übermitteln zu können. Im Rahmen der mündlichen Anhörung wird der Unterzeichner Schwerpunkte aus dieser Stellungnahme vortragen und für Rückfragen zur Verfügung stehen.

Diese Stellungnahme gliedert sich entlang der angesprochenen Sachthemen und nimmt dabei jeweils auf die beiden Drucksachen Bezug. Die Anmerkungen und Anregungen zu den verschiedenen beantragten Punkten basieren auf den intensiven fachlichen Diskussionen im Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens e.V. und in vielen vom Verein mitgetragenen Veranstaltungen. Darüber hinaus kann der Unterzeichner auf jahrzehntelange Erfahrung in der Wohnungspolitik und der Wohnungswirtschaft zurückgreifen.

A. Bereitstellung von Fördermitteln durch das Land Niedersachsen

Wohnraumförderfonds

Die CDU regt an, „den bewährten Wohnraumförderfonds ... bedarfs- und nachfragegerecht weiterzuentwickeln“ während die Koalitionsfraktionen sich auf die Forderung an die Landesregierung beschränken, „über den revolvingierenden Wohnraumförderfonds für eine dauerhafte Verstetigung der Fördermittel zu sorgen“. Der Klärung dieser Weiterentwicklung dient offenbar die Ausschussanhörung.

Wichtig ist aus meiner Sicht der Vorschlag der Koalition, die Kompensationsmittel des Bundes ausschließlich für „den vorhandenen Wohnraumförderfonds“ zu verwenden und ihn so „mit fast 40 Millionen Euro im Jahr auszustatten“. Auf diese Weise wächst der revolvingierende Fonds zusätzlich zu den Rückflussmitteln auf früheren Förderjahren an. Dieser Zuwachs berechtigt aus meiner Sicht aber auch, dass aus dem Fonds auch in geringem Umfang gezielte

Zuschüsse gewährt werden und deshalb der Fonds langsamer wächst als wenn keine Zuschüsse gewährt werden würden.

Eine Anmerkung zum generellen Verfahren bei der Bewilligung von Förderanträgen: Sowohl für Neubau wie Modernisierung schlage ich vor, neben der nachstehend diskutierten regionalen Förderkulisse, mehr Wettbewerb um innovative und effiziente Lösungen in Neubau und Modernisierung in die Wohnraumförderung zu implementieren. Dazu könnte durch die Bildung von Fördervorrängen (mit zeitlicher Reservierung der Mittel) für innovative Projekte, die neben besonderen Nutzungskonzepten und Gestaltungsqualitäten sich auch durch kostengünstiges Bauen oder Modernisieren auszeichnen. So sind aus meiner Sicht etwa Projekte mit deutlich unterdurchschnittlichen Nebenkosten – bei vergleichbarer Kaltmiete – zu bevorzugen. Auch Projekte, die sich zum Beispiel in besonders Weise dem generationsübergreifenden Wohnen oder dem Angebot von Gemeinschaftsräumen und anderen quartiersorientierten Einrichtungen über den eigenen Bedarf hinaus widmen, könnten im Förderwettbewerb (zunächst) bevorzugt werden. Nach Ablauf der Reservierungsphase stehen nicht mit Anträgen belegte Mittel der allgemeinen Vergabe zur Verfügung.

B. Ziele der Wohnraumförderung

Förderung im Mietwohnungsneubau:

Mit dem Vorschlag der CDU-Fraktion, „Förderschwerpunkte beim Neubau von Mietwohnungen im mittleren Mietpreissegment ... beizubehalten“, verbindet sie den Hinweis auf die sog. ‚Sickertheorie‘, wonach jeder Neubau „mittelbar auch zu einer Nachfrageentlastung im unteren Preissegment“ führen würde. Allerdings ist diese These wissenschaftlich sehr umstritten, denn in der Praxis sind die ausgelösten Umzugsketten nur kurz, weshalb eher einkommensstärkere von den durch Umzug in Neubauwohnungen freigemachten Wohnungen profitieren würden. Daher stellt sich die Frage, wenn das Ziel des CDU-Vorschlags eine Verbesserung der Situation „im unteren Preissegment“ ist, warum dieser dann nicht direkt gefördert werden sollte.

Dieser Aufgabe wollen sich offenbar die Koalitionsfraktionen widmen, wenn sie vorrangig die „Versorgung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum“ aus dem Wohnraumfonds verbessern wollen und deshalb die „Wohnraumförderung in Zukunft“ im Gegensatz zum CDU-Vorschlag „vorrangig auf bezahlbaren Wohnraum ... konzentrieren“ wollen.

Hier liegt ganz eindeutig die Zukunftsaufgabe der niedersächsischen Wohnraumförderung: Die Verfestigung von Armutsstrukturen ist sowohl in Regionen mit sinkender Bevölkerung festzustellen als sie auch besonders in den größeren Städten Niedersachsens ins Auge fällt.



Die sozialräumliche Segregation nimmt in den Städten immer weiter zu¹: je mehr frühere Baujahrgänge des sozialen Wohnungsbaus aus den Bindungen durch Rückzahlung der Förderdarlehen herauslaufen, umso mehr konzentriert sich die Versorgung von am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Haushalten auf die immer weniger werdenden noch gebundenen ‚Sozialwohnungen‘. Diese Tendenz wird sich in den kommenden Jahren immer mehr verstärken, da leider in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Förderprogramme des Landes Niedersachsen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten deutlich kürzere Bindungszeiten haben und somit nur zeitlich beschränkt einen Ausgleich für auslaufende Bindungen bieten können.

Für eine wirksame Unterstützung von am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Haushalten, insbesondere Bezieher sehr kleiner Einkommen und von Transferleistungen müsste allerdings eine Neuausrichtung der Fördersystematik vorgenommen werden. Dies bedeutet einerseits eine weitestgehende Konzentration der Fördermittel auf den Mietwohnungsneubau zu Lasten der bisherigen Eigentumsförderung. Andererseits müsste dieser Mietwohnungsneubau noch zielgerichteter auf den Bedarf – und nicht nur auf die Nachfrage von Investoren – ausgerichtet werden. Auf die von mir deshalb unterstützte Einführung eines neuen Fördersegments für besonders preiswerten Wohnungsbau gehe ich an späterer Stelle ein.

Förderungsaufwand und Bindungsdauer

Die Koalition greift die von der ‚Konzertierten Aktion‘ geforderte „Anhebung der Förderbeträge im Mietwohnungsbau“ auf und sieht dies als „eine Kompensierung der gestiegenen Baukosten“ an. So wurde von diesem Gremium im Oktober 2013 eine „Erhöhung des Förderanteils von bisher 50 auf 65 % der Gesamtkosten“² gefordert, die bereits seit dem 01.06.14 gültige Förderrichtlinie geworden ist³. Die von den Koalitionsfraktionen übernommene Forderung nach „Anhebung der Förderbeträge im Mietwohnungsbau“ ist also bereits erfüllt. Tatsächlich erfolgte keine Anpassung an gestiegene Gesamtkosten, sondern schlicht eine Erhöhung der Förderquote ohne spezielle Gegenleistung. Eine Anpassung an gestiegene Baukosten hätte eigentlich nur eine Erhöhung der Fördersätze bei gleichbleibender Förderquote von 50 % zur Folge haben müssen, in dem die bisherige Obergrenze von 44.000 € je Wohnung erhöht worden wäre. Tatsächlich wird jedoch in Niedersachsen auf Vorschlag der konzertierten Aktion bei der Fallgruppe mit 2.300 € Gesamtbaukosten je m² ein auf 20 Jahre

¹ In diesem Feld konnte der Autor umfangreiche eigene Feststellungen in Praxis machen, so als Geschäftsführer der städtischen Wohnungsgesellschaft gbh Hannover von 1997 bis 2002 im Sanierungsgebiet Vahrenheide-Ost (mit dem Abriss des Hochhauses Klingenthal) und als Sanierungsbeauftragter der Stadt Wilhelmshaven 2005 bis 2012 für die „westliche Südstadt“ sowie die Begleitung des Sanierungsgebiets „Südliche Friedrichstadt“ in Berlin seit 2012.

² Konzertierte Aktion Bauen und Wohnen vom 25.10.2013: „Weiterentwicklung der Wohnraumförderung in Niedersachsen“, S. 2, Ziff. 10.

³ NBank „Mietwohnungen in städtischen Gebieten und Ersatzbaumaßnahmen – Produktinformation (Stand 01.06.2014), S. 1 [auf der Website des Ministeriums („Stand: 06.05.2014“) ist derzeit nicht die gültige Forderung zu finden: https://www.nbank.de/Privatpersonen/Wohnraum/Wohnraumfoerderung/Mietwohnungen_in_staedtischen_Gebieten_und_Ersatzbaumassnahmen.php]

zinsfrei gestelltes Darlehen von 1.500 €/m² (= 65 %) angeboten. Für diese Erhöhung der Subvention um 30 % wird von der Konzertierten Aktion zugestanden: „Keine Anhebung der Mietpreisdeckelung bei niedrigen Einkommen in Höhe von 5,40 €/m²“ für Städte der Mietstufen 4 bis 6⁴. Dieser Vorschlag der „Konzertierten Aktion“ zur Einführung einer Förderquote von 65 % ist also bereits in die derzeit gültige Wohnraumförderrichtlinie des Landes Niedersachsen aufgenommen worden⁵.

Niedersachsen hat in den Jahren von 2006 bis 2012 immerhin 114,4 Mio. EUR für Wohnraumförderung eingesetzt. Als Mietwohnraum wurden im selben Zeitraum nur 1.940 Wohnungen neu gebaut, 2.107 WE modernisiert und keine Belegrechte angekauft (= Summe 4.047 WE). Allerdings soll die Bindungsdauer – trotz der drastischen Aufstockung des Fördermitteleinsatzes je Wohnung – im Neubau weiterhin nur auf 20 Jahre begrenzt bleiben. Damit müsste – um eine gleichbleibende Zahl an gebundenen preiswerten Wohnungen in Niedersachsen aufrechtzuerhalten, dann in 20 Jahren vom Land Niedersachsen wieder (auf die dann erhöhten Baukosten) eine so lukrative Förderung angeboten werden, um durch Neubau erneut (zeitlich begrenzte) Bindungen zu schaffen.

Regionale Orientierung der Förderung

Von SPD und Grünen wird richtigerweise die unterschiedliche Bedarfssituationen in den Regionen von Niedersachsen berücksichtigt, weshalb in „Gebieten mit hoher Wohnungsnachfrage ... der Neubau von preisgünstigen Mietwohnungen zu fördern“ ist. Dies müsste allerdings auch ausschließen, dass in Regionen mit zurückgehender Bevölkerung weiterhin geförderter Wohnungsneubau stattfindet. Ich vermute, dass so die Forderung der Koalitionsfraktionen zu verstehen ist, dass die „Förderung von Neubau ... deshalb auf die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten ... fokussiert werden“ solle. Dies sollte sich dann auch in den entsprechenden Förderrichtlinien wiederfinden.

Bereits in der derzeitigen Förderung ist die „Vorlage eines kommunalen Wohnraumversorgungskonzeptes“ erforderlich, in dem Aussagen „zur sozialen Wohnraumversorgung und zum Wohnraumbedarf“⁶ durch die Stadt vorgelegt werden muss. Allerdings sind durch das Land noch einheitliche Kriterien für diese kommunalen Wohnraumversorgungskonzepte vorzugeben und diese Konzepte auch durch das Fachministerium auszuwerten.

Fördersegmente im Neubau

Die seit 1. Juni 2014 nun gültige Aufteilung der Förderung nach Einkommenszielgruppen

- a) innerhalb der Einkommensgrenzen von § 3 (2) NWoFG mit Mieten von 5,40 €/m² in den Mietstufen 4 bis 6 und

⁴ Konzertierte Aktion a.a.O. S. 2 Ziff. 5.

⁵ NBank a.a.O., S. 1.

⁶ Ebd.

- b) oberhalb dieser Grenzen bis hin zur Grenze des § 5 (2) DVO-NWoFG mit Mieten von 7,00 €/m²

erscheint auf den ersten Blick eine sinnvolle Ausdifferenzierung gemäß der Nachfrage nach Fördermitteln. Tatsächlich besteht die Gefahr, dass nur wenige – wahrscheinlich eher die kommunalen – Wohnungsunternehmen preiswerte Wohnungen für die „normale“ Einkommensgruppe bauen. Um hier die engere Bindung zu „versüßen“, verlangt die Konzertierte Aktion, dass trotz drastisch höherer Förderquote die durch den so geförderten Neubau entstandenen Bindungen gar nicht in dieser neuen Wohnung, sondern im Rahmen der sog. mittelbaren Belegung in längst gebauten alten Wohnen ohne Bindung nachgewiesen werden können. In diesem Sinne bezieht sich auch die Koalition positiv auf diesen konkreten Vorschlag, wenn sie formuliert, dass „flexiblere Regelungen der „Mittelbaren Belegung“ ... positive Effekte für die Wohnungsmärkte“ haben würden.

Dies kann allerdings häufig zur Folge haben, dass die eigentlich zu fördernden Haushalte gar nicht in den Genuss von Neubauwohnungen kommen, sondern dass der hohe Förderaufwand faktisch in die Nachbindung alter weitgehend abgeschriebener Wohnungen geht. Noch fragwürdiger ist diese indirekte Belegung, wenn an Stelle einer neuen Wohnung eine bereits mit öffentlichen Mittel zuvor schon geförderten Wohnung nachgebunden wird, nur weil deren Darlehen zurückgezahlt sind. Die öffentliche Hand muss also – nach diesen Erfahrungen – damit rechnen, dass sie in 20 Jahren, wenn die Bindungen der jetzigen neuen Wohnungen (schon!) ausgelaufen sind, diese wieder mit einem Förderprogramm (wieder mit mittelbarer Belegung) erneut ‚kaufen‘ muss, um die weiterhin erforderlich Bindungen erneut zu finanzieren.

Zum Bindungstausch: Aus den zugänglichen Unterlagen der NBank gehen keine klaren Regelungen für diesen Bindungstausch ‚alt für neu‘ hervor. Die Konzertierte Aktion hatte wohl deshalb im Oktober 2013 dazu Ausführungsrichtlinien gefordert, allerdings sollen deren „Anforderungen an Ausstattung und Lage nicht bindend“ sein; stattdessen der Ausgleich über einen unklaren „Flächenfaktor“ erfolgen und auch die nachzubindenden Bestandswohnungen sollten nicht gleich verfügbar sein, sondern hier wurde eine „Flexibilität für einen Zeitraum von 1-3 Jahren“⁷ gefordert. Wenn ein Belegrechtstausch seitens des Landes angeboten wird, so sollte dieser mindestens das Verhältnis 1 zu 2 verlangen, so dass für ein neue Wohnung zwei gleichwertige ungebundene Bestandswohnungen binnen eines Jahres nachgewiesen werden müssten.

Dieses Finanzierungs-Perpetuum-Mobile ‚Tausche Gebrauchtwohnung gegen Neubau‘ ist angesichts der Verfestigung von Armutsstrukturen in Deutschland, die sich insbesondere in den sog. ‚belasteten‘ städtischen Quartieren manifestieren, kein effizienter Einsatz öffentlicher Gelder. Daher schlage ich nachstehend ein neues Fördersegment vor, mit dem langfristig preisgünstige gebundene Mietwohnungen gefördert würden.

⁷ Konzertierte Aktion a.a.O., S. 2.

Neues Fördersegment mit niedrigeren Mieten

Begründung eines neuen Fördersegments

In verschiedenen Bundesländern, demnächst auch auf Bundesebene, gibt es solche „Bündnisse für Wohnen“, wie dies die ‚Konzertierte Aktion‘ in Niedersachsen ist. In Nordrhein-Westfalen trägt dieses Gremium den Namen „Aktion ‚Impulse für den Wohnungsbau““. Dort wurde intensiv über die besonders schwierige Wohnungsversorgung von Haushalten mit sehr niedrigem Einkommen bzw. Transfereinkommen diskutiert. Der frühere Förderreferent des Bauministeriums von Nordrhein-Westfalen, Herr Ministerialdirigent a.D. Dr. Hans-Dieter Krupinski, hat in diesen Besprechungen einen Vorschlag für ein „zusätzliche(s) Förderangebot für Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte mit einer Bewilligungsmiete von 4,50 €/m²“ entwickelt und dem Fachausschuss des Landtags von NRW in einer Anhörung zur Wohnungsbauförderung am 17. Februar diesen Jahres vorgetragen⁸.

Der Vorschlag, der nachstehend noch genauer skizziert wird, wurde in dieser Ausschussanhörung u.a. unterstützt durch die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen („*Die Architektenkammer NRW begrüßt und unterstützt den Vorschlag der Aktion ‚Impulse für den Wohnungsbau‘ ausdrücklich.*“⁹).

Auch der Deutsche Mieterbund Nordrhein-Westfalen, ebenfalls Mitglied in dieser ‚Aktion‘, hält „diese Forderung für richtig“¹⁰, denn mit „den gegenwärtigen Bewilligungsmieten von 5,75 Euro/qm und 6,25 Euro/qm in der Mietstufe 4 ... werden erhebliche Teile der Einkommensgruppe A vom Bezug neu errichteter Sozialwohnungen ausgegrenzt.“ Unter Einbezug von Mietnebenkosten von rd. 3,50 Euro/qm würden „die Gesamtkosten in der Mietstufe 4 damit auf fast 10,00 Euro/qm für eine öffentliche Wohnung“ steigen. Deshalb benötigten aus Sicht des DMB-NRW „die Städte und Gemeinden ein Förderangebot mit einer Bewilligungsmiete, die deutlich unter 5,00 Euro/qm“ liegen müsse.

Auf einen Gesichtspunkt, den ich auch hervorheben möchte, geht die Stellungnahme des Mieterbundes noch ausdrücklich ein: das Verhältnis von Bewilligungsmieten und späterer finanzieller Belastung der Kommunen. Der Vorschlag einer Bewilligungsmiete von höchstens 4,50 €/m² habe auch einen finanzpolitischen Hintergrund: „Dies würde langfristig auch zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte führen, die die seit Jahren steigenden Kosten der

⁸ Dr. Krupinski: „Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landtags Nordrhein-Westfalen am 17.02.2014 zur Wohnungsbauförderung“ (Drs. 16/1423), S 1.

⁹ „Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 17. Februar 2014“ (Drs. 16/1419), S. 4.

¹⁰ Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V.: Stellungnahme – Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 17.02.2014, S. 3.

Unterkunft zu tragen haben“. Wobei es aus Sicht des DMB klar sei, dass die „Bewilligungsmieten ... gerade dem Personenkreis (dienen sollen – J.K.), der nicht in der Lage ist, Marktmieten zu zahlen.“¹¹

Hierzu meint der Autor des Vorschlags, Dr. Krupinski, dass sich die „Wohnungsbauförderung ... in den letzten Jahren mit ihren beachtlichen Mieten von der Einkommenssituation und Mietzahlungsfähigkeit von Geringverdienern und einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen entfernt hat. Diese sind gegenwärtig vom Bezug einer öffentlichen Mietwohnung weitestgehend ausgeschlossen, weil sie die höhere Wohnkostenbelastung, die sich aus der geltenden Bewilligungsmiete (in NRW 5,75 bis 6,25 €/m² in Mietenstufe 4) ergibt, auch mit der staatlichen Zusatzleistung des Wohngeldes nicht finanzieren können.“¹² Aus der Analyse dieser Problematik leitet Dr. Krupinski zugespitzt ab: „Mit dieser Art der Wohnungsbauförderung lässt sich zwar eine relativ gute Förderstatistik und beachtliche Akzeptanz bei den wohnungswirtschaftlichen Investoren erzielen, die nach Auslaufen der relativ kurzen Bindungen¹³ einen möglichst passgenauen Umstieg auf die Vergleichsmiete anstreben, der soziale Versorgungsauftrag für die einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen wird jedoch nicht erreicht.“¹⁴

Die Wohnungswirtschaft in NRW, sofern sie im VdW Rheinland-Westfalen organisiert ist, „hat als Mitglied des Aktionsbündnisses dieses zusätzliche Förderangebot differenziert und zurückhaltend begleitet“¹⁵, also nicht in Bausch und Bogen verworfen. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat zu dem Vorschlag der Aktion klar zustimmend Position bezogen: „Ein derartiges Förderangebot wäre ohne Frage hilfreich, um einkommensschwache Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen.“ Skeptisch ist der Städtetag NRW nur dahingehend, ob ein solches Angebot angesichts der günstigen Zinskonditionen auf dem Kapitalmarkt ausreichend abgerufen würde¹⁶.

Regelungen für das neue Fördersegment

Für ein derartiges „sozialverträgliches Förderangebot für Mietwohnungen“ (Dr. Krupinski) müsste ein eigenes Förderinstrument entwickelt werden. Um zu geförderten Mieten von

¹¹ Ebd. S. 3f.

¹² Dr. Krupinski a.a.O., S. 5.

¹³ In NRW gilt derzeit eine 15jährige Bindungsdauer.

¹⁴ Dr. Krupinski a.a.O., S. 6.

¹⁵ VdW Rheinland-Westfalen: Stellungnahme – Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 17. Februar 2014 „Nordrhein-Westfalen braucht eine zielgruppen- und marktgerechte Wohnraumförderung“ (Drs. 16/1420), S. 6.

¹⁶ Städtetag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 17.02.2014 zum Antrag der CDU-Fraktion „Nordrhein-Westfalen braucht eine zielgruppen- und marktgerechte Wohnraumförderung“ (Drs. 16/1430), S. 4.

4,50 €/m² zu kommen, wären „deutlich höhere Förderpauschalen und eine geringere Eigenkapitalquote“¹⁷ erforderlich. In Grundzügen könnte ein solches Fördersegment so ausgestattet werden: Gesamtkosten 2.400 €/m² werden finanziert durch 15 % Eigenkapital (360 €) und 85 % Förderdarlehen der Förderbank (2.040 €).

Für eine Innenstadtwohnung im mehrgeschossigen Wohnungsbau mit Tiefgarage ergäben sich je qm Wohnfläche (Wfl) Einnahmen von 54,00 € Kaltmiete und 7,50 € im Monat für den Tiefgaragenplatz (bei 50 € monatlicher Platzmiete), also 61,50 € Jahreseinnahme je qm Wfl¹⁸.

Damit werden getragen an Jahreskosten je m² Wfl:

- Verwaltungskosten 3,95 €/m² (darunter 0,45 €/m² für Stellplatz)
- Instandhaltungskosten Wohnung mit 8,65
- Instandhaltungskosten Aufzug von 1,22 €/m²
- Instandhaltung Stellplatz bei 1,03 €/m²
- Mietausfallwagnis von 2 %, also 0,90 €/m² und schließlich
- Tilgung 1 % bei 20,40 €/m².

Diese Kosten summieren sich auf zu 50,55 €/m² Wfl. im Jahr. Somit stehen noch

- für Verwaltungskosten Förderdarlehen dessen Verzinsung 10,95 €/m²

zur Verfügung. Dies trüge zunächst auch die Kosten von 0,5 % Verwaltungskostenbeitrag für die Förderbank.

Hierbei ist noch zu berücksichtigen, dass bei 4,50 €/m² in der Regel kein Mietausfall zu erwarten ist; für die Bauinvestition ist damit faktisch von Beginn an eine wohnungswirtschaftliche Rentabilität über die Eigenkapitalverzinsung hinaus gegeben.

In Niedersachsen ist eine Förderung mit einem Darlehen bis zu 85 % der Kosten bereits bei kleineren Maßnahmen im Wohnungseigentum möglich. Das hier vorgeschlagene neue Fördersegment wäre die Einführung eines dritten Förderstrangs, der nachstehend in blau neben die derzeit in Niedersachsen bestehenden Fördersegmente gestellt wurde:

	maximaler Fördersatz je m ² Wohnfläche		
Gesamtkosten je m ² Wfl.	Einkommen 60 % oberhalb §3 Abs. 2 NWoFG	Einkommen innerhalb §3 Abs. 2 NWoFG	Einkommen 20 % unterhalb §3 Abs. 2 NWoFG
2.000 €	850 €	1.300 €	1.700 €
2.300 €	975 €	1.500 €	1.955 €
2.600 €	1.100 €	1.700 €	2.210 €
Förderquote	42,50%	65%	85%
Miethöhe	7,00 €	5,40 €	4,50 €

¹⁷ Das bereitgestellte Eigenkapital des Investors geht über eine vierprozentige Verzinsung in die Höhe der Miete ein.

¹⁸ Diese Darstellung basiert auf dem entsprechenden Berechnungspapier von Dr. Krupinski.

Bereits in früheren Jahren sind Förderprogramme für sog. Dringlichkeitsfälle mit Einkommen von weniger als 80 % der gültigen Einkommensgrenze durchaus schon aufgesetzt worden. Um eine langfristige finanzwirtschaftliche Effizienz der für dieses Segment um 30 % gegenüber der neuen Regelförderung erhöhten öffentlichen Mittel zu sichern, sollte die Bindungsdauer der so geförderten Wohnungen auf die Laufzeit des öffentlichen Darlehens verlängert werden, mindestens aber auf 35 Jahre. Hinsichtlich eventueller Absicherungsprobleme wird bei diesem Fördersegment für die NBank eine Verbesserung der Sicherheit entstehen, da sie nicht mehr für ein weiteres Bankdarlehen in den Nachrang gehen muss.

Förderung bei der Modernisierung:

Die CDU-Landtagsfraktion will die „Förderung der energetischen Gebäudesanierung in Form von wirtschaftlich und sozial ausgewogenen Förderprogrammen und steuerlichen Anreizen“ vorantreiben und zusätzliche 300 Mio. € an KfW-Mitteln sollen vom Bund noch dazu kommen. Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen streben an, die Förderung auf „die altersgerechte, barrierefreie und energetische Modernisierung des Bestandes zu konzentrieren“.

Ziel der weitgehend ähnlichen Forderungen bleibt die Anpassung des Wohnungsbestandes an heutige Wohnbedürfnisse und für einen deutlich geringeren Energieverbrauch. Ich möchte die Formulierung der CDU-Fraktion aufgreifen, wonach die energetische Gebäudesanierung im Rahmen von „wirtschaftlich und sozial ausgewogenen Förderprogrammen“ erfolgen sollte.

Ein ‚sozial‘ ausgewogenes Förderprogramm könnte z.B. darin bestehen, auch für die Modernisierungsförderung einen ‚ersten Förderweg‘ für besonders benachteiligte Haushalte einzuführen, in dem das Förderprogramm des Landes nicht nur Bindungen für Haushalte mit einem Einkommen von bis zu 60 % oberhalb der Einkommensgrenze vorsieht, sondern eine höhere Förderquoten den Eigentümern von Mehrfamilienhäusern angeboten wird, die anschließend die bisher ungebundenen Bestandswohnungen für Haushalte bindet, deren Einkommen innerhalb der gesetzlichen Grenzen in Niedersachsen liegen. Mit einem solchen Förderprogramm, wenn es mit attraktiven Konditionen ausgestattet ist, würden vermehrt Wohnungen gebunden werden, die bisher nicht oder nicht mehr belegungsgebunden sind. Dies würde der sozialen Segregation in den Städten deutlich entgegen wirken können.

In der Eigenheimförderung:

Die CDU-Fraktion schlägt vor, „die Neubauförderung von Familienheimen durchgehend beizubehalten“, weil „eine Stärkung der Neubauförderung bei Eigentumsmaßnahmen für Familien ... mittelbar auch den Mietwohnungsbereich“ entlaste.

Zur Sickertheorie habe ich mich schon im Zusammenhang mit der Neubauförderung für teurere Mietwohnungen kritisch geäußert. Aus Mitteln des Landes Niedersachsen wurden zwischen 2006 und 2012 4.876 eigengenutzte Wohnungen neu gebaut (2.486 WE) oder modernisiert (378 WE) bzw. der Erwerb von bereits bestehenden ‚Eigenwohnraum‘ (allein 2.030 WE = 46 % der geförderten selbstgenutzten Wohnungen!) subventioniert. Damit sind knapp 55 % der in Niedersachsen in diesem Zeitraum geförderten Wohnungen eigengenutzter Wohnraum gewesen, der faktisch keinen messbaren Beitrag für die Wohnraumversorgung im „unteren Preissegment“ (CDU-Antrag) insbesondere in den Nachfragegebieten der größeren Städte geleistet hat.¹⁹

Die Forderung von SPD und Grünen dagegen, die „Förderung von Eigentum soll auf den Bestand - Erwerb von eigengenutzten Eigenheimen, Modernisierung, Aus- und Umbau - beschränkt werden“ ist in diesem Zusammenhang als Absage der Förderung von Eigentumsneubau zu begrüßen. Allerdings würde dann doch weiterhin ein erheblicher Förderaufwand in gebrauchtes Wohneigentum gehen, da in den vergangenen Jahren schon über 49 % der Eigentumsförderung für den Bestand ausgegeben wurde²⁰. Der Erwerb von bestehendem Wohneigentum sollte deshalb in den Kontext der Stabilisierung von Sozialstrukturen in den Quartieren gestellt werden. Daher ist eine Konzentration auf den Erwerb von Bestandswohnungen in den Gebieten sinnvoll zu fördern, in denen Quartiersentwicklungskonzepte für den Erwerb bestehenden selbstgenutztem Wohnraum eine solche stabilisierende Wirkung festgestellt haben.

Mit Blick auf die demografische Entwicklung verbietet sich die nicht nachhaltige Förderung von Bestandserwerben im Eigentum in sich entleerenden Regionen Niedersachsens; auch in entfernteren Rändern der städtischen Einzugsgebiete zeigen sich Tendenzen des Wertverfalls, insbesondere für Randlagen des Einfamilienhausbaus der nur überteuert zu modernisierenden Häuser der 60er Jahre. Das Förderprogramm des Landes sollte also durchaus kleinräumig gesteuert werden und für die so beschriebenen Gebiete keine Ankaufsförderung vorsehen. Auch die Modernisierungsförderung („Bestandsinvestition“), die in den vergangenen Jahren nur für wenige selbstgenutzte Wohnungen ausgereicht wurde, sollte nur bei demographisch gesicherter langfristiger Nachfrage im entsprechenden Ort bzw. Quartier gewährt werden.

Ankauf von ungebundenen Bestandsgebäuden bzw. Belegrechten:

Nach Einschätzung der Koalitionsfraktionen kann durch den Neubau einer weitere Verschlechterung der Wohnraumversorgung für benachteiligte Haushalte begegnet werden: „So soll der drastische Rückgang von Belegrechten in Niedersachsen gestoppt werden.“ Aber der

¹⁹ Bundesbaublatt Nr. 6/2014, S. 16.

²⁰ Ebd.



Neubau wird dafür nicht reichen: In Niedersachsen sind nur noch 2,5 % der Wohnungen in Bindung (97.237 zu Ende 2012 ggü. 114.957 zum 31.12.2002 = Rückgang um 15 %²¹).

Neben der oben vorgeschlagenen Schaffung eines ‚ersten Förderwegs‘ bei der Förderung der Modernisierung und Energieeinsparung in bestehenden Mietwohnungen mit neuen Bindungen muss mehr unternommen werden, um den ständigen Rückgang von gebundenem Wohnraum wenigstens zu stoppen, eigentlich müsste ja zusätzlicher gebundener preiswerter Wohnraum in viel größerem Umfang als derzeit insbesondere in den Städten zur Verfügung stehen.

SPD und Grüne schlagen wohl deshalb vor: „Zusätzlich soll der Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand zur Stabilisierung genutzt werden.“ Die Förderstatistiken der Bundesländer zeigen, dass dieses Instrument allerdings kaum zu großen Bindungszahlen führt. Bundesweit wurden zwischen 2006 und 2012 nur 1.976 Wohnungen über Belegrechtskauf gebunden (in Niedersachsen keine einzige Wohnung), während bundesweit mit Förderung im selben Zeitraum 163.777 Mietwohnungen modernisiert und 75.938 Mietwohnungen neugebaut wurden²²

Daher plädiere ich dafür, dass – im ersten Schritt vielleicht beschränkt auf modernisierungsfähige bewohnte sog. ‚Schrottimmobilien‘ – auch der Ankauf von Mietwohngebäuden mit mehr als vier Wohnungen gefördert werden kann. Vorrangig würde sich so ein Programm an kommunale Wohnungsgesellschaften aber auch an Wohnungsgenossenschaften wenden, die bereits sind, durch diesen neu gebundenen Bestandswohnraum einen aktiven Beitrag für die Wohnraumversorgung von besonders am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte zu leisten.

Auch wenn sich der Aufwand für Kauf und Modernisierung unter vergleichbaren Neubaukosten halten muss, wird für eine solche Ankaufoförderung eine höhere Förderquote erforderlich sein. Deshalb schlage ich vor, dann eine besonders ‚enge‘ Bindung (für Haushalte, die mind. 20 % unterhalb der Einkommensgrenze liegen oder andere Dringlichkeitsmerkmale aufweisen) vorzusehen und auch hier eine (Wiedervermietungs-)Miete von 4,50 €/m² vorzusehen. Bei einer zum Neubauprogramm für diese Zielgruppe vergleichbaren Förderkondition, also 0 % Zins für bis zu 85 % der Kosten für Ankauf und Modernisierung zusammen, muss dann auch die Bindung für eine entsprechend lange Dauer festgelegt werden (mindestens 35 Jahre bzw. bis zur vollständigen Rückzahlung des Förderdarlehns).

Die von den Fraktionen angeregte Öffnung der Förderung für Abriss von Schrottimmobilien und Ersatzneubau (CDU-Fraktion „bei Wohnungsleerständen infolge des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels („Schrottimmobilien“) die Förderung von Abriss in Verbindung mit Ersatzbaumaßnahmen“ und SPD / Grüne: „Die Aufnahme der Förderung von Ersatzbauten unterstützt wichtige Umbrüche in den Beständen“) sollte eben auch für den An-

²¹ Bundesbaublatt Nr. 6/2014, S. 17.

²² Ebd. S. 16.

kauf und die Modernisierung dieser Gebäude geöffnet werden, um so Gebäude von handlungsunfähigen Eigentümern (im Konkurs oder nicht mehr erreichbar) zu erwerben und als angemessenen Wohnraum wieder zu sanieren²³.

Besondere Zielgruppen der Wohnraumförderung

Den Vorschlägen der Koalitionsfraktionen, „Gemeinschaftliche Wohnformen sollen fester Bestandteil der Niedersächsischen Wohnraumförderung bleiben“ und der Aufnahme von „Gruppenbauvorhaben“ in den Förderkatalog stimme ich ausdrücklich zu.

Zu der von diesen Fraktionen unterstützten besseren „Förderung neu gegründeter Wohnungsbaugenossenschaften“ müssen jedoch noch wichtige Ergänzungen umgesetzt werden, wenn eine solche Förderung Erfolg haben soll. Hierbei greife ich insbesondere auf die Erfahrungen des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Förderung neuer Wohnungsgenossenschaften zurück:

- Es ist eine Beratungsförderung notwendig, mit der die Moderation von Wohngruppen / Wohnungsgenossenschaften in der Startphase durch Zuschüsse (zw. 20.000 bis 35.000 EUR je Gruppe in NRW) unterstützt wird. Eventuell wird den Gruppen abverlangt, zum Beispiel ca. 50 % Sozialwohnungen als Ziel zu haben. Detailliertere Regelungen (wieweit muss sich die Gruppe konstituiert haben, ein Grundstück in Aussicht haben und in konkreten Finanzierungsverhandlungen stehen) können aus NRW dann angepasst übernommen werden.
- Mit einem Förderprogramm für Geschäftsanteile von neu gegründete Wohnungsgenossenschaften im Bestand wie im Neubau (für Haushalte, die innerhalb der Einkommensgrenzen liegen) sollten ca. 50 % des Anteils als Förderdarlehen (vor-)finanziert werden
- Ein ganz wichtige Erfahrung ist aus NRW zu beachten: Neu gegründete Wohnungsgenossenschaften haben keine ausreichende Bonität für ein Darlehen der Förderbank. Deshalb ist die Bereitstellung eines Bürgschaftsrahmens im Landeshaushalt (wie auch aus der Praxis in der Eigenheimförderung bekannt) zwingend erforderlich: → ohne Bürgschaft kein Abfluss der angebotenen Fördermittel!

Gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft

Gerade im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen sog Schrottimmobilien oder Immobilieninvestoren, die ihre Mietwohnungsbestände deutlich vernachlässigen wird immer wieder die Forderung nach der Unterstützung einer anderen, nachhaltigen Wohnungswirtschaft

²³ Zum Problem der Entstehung von ‚Schrottimmobilien‘ vgl. „Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ vom 25.02.2013 (Drs. 16/2299); der Autor war in der 16. WP als externer stimmberechtigter Sachverständiger Mitglied dieser Enquetekommission.

laut²⁴. In diesem Zusammenhang hat der Autor dieser Stellungnahme in den vergangenen Jahren mehrfach Vorschläge für eine gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft veröffentlicht²⁵. Daher sollte der Koalitionsvorschlag, „über die Bauministerkonferenz eine fachpolitische Debatte zur Reaktivierung der ‚Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft‘ anzuregen und dazu gegebenenfalls eine Bundesratsinitiative auf den Weg zu bringen“ auch tatsächlich umgesetzt werden.

Sicherlich lassen sich aus den Problemen des damaligen Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes WGG und der WGG-DV durchaus notwendige Konsequenzen für einen Neuanfang einer gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft ziehen, aber es ist wirklich überfällig, die Fehlentscheidung der Aufhebung des WGG zu korrigieren. Erst mit Aufhebung des WGG konnten die mit massiver staatlicher Förderung unterstützten und von den Mieterinnen und Mietern über die Mietzahlungen geschaffenen ‚stillen Reserven‘ in den Beständen des sozialen Wohnungsbaus gehoben werden. Statt der erwarteten massiven Steuermehreinnahmen hat die Aufhebung des WGG im Laufe der Zeit nur Spekulation mit geförderten Mietwohnungen begünstigt und mit Aufhebung der gemeinnützigen Kostenmiete auch der ständigen Steigerung der Miete (ohne investive Gegenleistung) Tor und Tür geöffnet. Unter den Folgen leiden heute viele kommunale Kassen, wenn jedes Jahr die Position „Kosten der Unterkunft“ und ähnliche Leistungen dramatisch wegen der Mieterhöhungen ansteigen.

Aus meiner Sicht sollte deshalb ernsthaft um eine Alternative gerungen werden, in der ein öffentlicher Nutzen bei der Verwaltung von Mietwohnungen (durch Vermögenssicherung ohne Ausschüttungsmaximierung, Mietenfestlegung zur Deckung der tatsächlichen Kosten incl. einer soliden Instandhaltungsrücklage, freiwillige Einräumung von Belegrechten ohne Extrabezahlung und vergleichbare Leistungen) durch besondere Bevorzugung bei der öffentlichen Förderung und durch Steuerbefreiungen gefördert wird. Solche Wohnungsunternehmen, gleich welcher Rechtsform oder wer diese besitzt, könnten das Fundament für eine dauerhaft preiswerte und den Bedürfnissen entsprechende Wohnraumversorgung für diejenigen Haushalte bilden, die sich nicht aus eigener Kraft auf dem Wohnungsmarkt angemessen versorgen können. Sie wären Partner der Kommunen und würde diese auch langfristig durch ihre nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände finanziell deutlich entlasten.

²⁴ Enquetekommission NRW a.a.O. „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Die Landesregierung wird gebeten im Rahmen einer Bundesratsinitiative zu prüfen, wie die Prinzipien einer nachhaltigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Einführung von Steuererleichterungen unterstützt werden können.“ (S. 341, Handlungsempfehlung B 4)

²⁵ Jan Kuhnert: „Alternativen im und zum Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen“ in „Ausverkauf der Wohnungswirtschaft“, Wohnbund-Informationen III+IV/2006, S. 28 - 35; Ders.: „Kommunale Zweckverbände und genossenschaftliche Investitionsfonds – eine Hybridlösung für die Übernahme großer vernachlässigter Wohnungsbestände“ in „Wohnungspolitik quo vadis?“, Wohnbund-Informationen I + II/2013, S. 34 - 44 sowie Ders.: „Berlin braucht einen gemeinwohlorientierten Wohnungssektor: Für eine ‚Wohnungsgemeinnützigkeit‘ nach aktuellen Bedingungen“ in der Broschüre „Nichts läuft hier richtig – zum sozialen Wohnungsbau in Berlin“ Hrsg. Kotti&Co u.a. März 2014, S. 42 f.