



**Bündnis für
bezahlbares
Wohnen**
in Niedersachsen

AG 6 Öffentliches Wohnungswesen

Empfehlungen

Datum: 18.09.2019

Mitwirkende: Siehe Anhang

1. Ausgangslage

Die Wohnungs- und Bodenmärkte haben sich in den letzten zehn Jahren stark verändert. Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum ist vor allem in wachsenden Regionen, den großen Städten und auch ihrem Umland deutlich gestiegen. Dort gibt es erhebliche Wanderungsgewinne aus dem In- und Ausland. Die erhöhte Nachfrage drückt sich in steigenden Mieten und Grundstückspreisen aus und führt in angespannten Wohnungsmärkten zu sozialer Verdrängung, Verarmung und Verunsicherung vieler Menschen.

Die Neubautätigkeit ist in Niedersachsen in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Dennoch reicht sie nicht aus, um den steigenden Bedarf zu befriedigen. Ein wesentlicher Engpass ist die Bereitstellung von Bauland. Da der Grundstückspreis bis zu 35 Prozent der Gesamtkosten eines Gebäudes ausmacht, hat die Bereitstellung von günstigem Bauland großen Einfluss auf die Bezahlbarkeit des Wohnens. Dafür sind kommunale Flächenreserven erforderlich. Jedoch fehlt der öffentlichen Hand vielfach der Zugriff auf ausreichende und geeignete Flächen.

Über die Aufgabe der AG 2 (Grundstücke) im Bündnis hinaus, hat sich die AG 6 (Öffentliches Wohnungswesen) damit befasst, wie die öffentliche Hand ihre Verantwortung in der Bodenpolitik künftig besser wahrnehmen kann, um so einen Beitrag für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen leisten zu können.

2. Problemanalyse

Wenn das vom Bündnis formulierte Ziel, bis 2030 im Bereich der sozialen Wohnraumförderung 40.000 Wohnungen zu schaffen, erreicht werden soll, müssen dafür Flächen zur Verfügung stehen. Die Flächenreserven vieler Kommunen sind jedoch zu gering, um strategisch in das Marktgeschehen eingreifen und eigene Entwicklungsziele nachhaltig verfolgen zu können.

Das Land Niedersachsen verfügt nicht über nennenswerte landeseigene Liegenschaften, die für den Wohnungsbau geeignet wären.

Kommunen haben oft nicht die Mittel, um eine Bodenbevorratung zu betreiben. Gerade in kleinen Kommunen fehlt es häufig nicht nur an finanziellen Ressourcen, sondern auch an Möglichkeiten der Planung und Erschließung von Flächen für den Wohnungsbau.

Das Land verfügt zurzeit über kein Instrument, um Kommunen bei der Bodenbevorratung für die Schaffung von Wohnraum wirkungsvoll zu unterstützen.

Der Wert von Grundstücken orientiert sich am Markt, nicht an den erzielbaren Mieten im geförderten Wohnungsbau.

Das Land hat seit dem Verkauf der NILEG 2005 keine eigene Wohnungsbaugesellschaft, mit der es bezahlbaren Wohnraum erstellen bzw. ergänzend erwerben könnte.

In den nächsten Jahren wird sich die Situation absehbar weiter verschärfen, weil eine erhebliche Anzahl von geförderten Wohnungen aus der sozialen Bindung fallen.

3. Empfehlungen

Die AG 6 (öffentliches Wohnungswesen) baut auf den Ergebnissen der AG 2 (Grundstücke) auf. Sie hat vier besonders bedeutsame Handlungsfelder identifiziert, um das öffentliche Wohnungswesen wirksam bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in Niedersachsen zu unterstützen.

- Öffentlicher Wohnungsbau und Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft
- Bodenbevorratung durch die Niedersächsische Landgesellschaft
- verstärkte Nutzung des Erbbaurechts
- Verbesserung des kommunalen Vorkaufrechts.

3.1. Öffentlicher Wohnungsbau und Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft

Eine neu zu gründende Landeswohnungsbaugesellschaft ermöglicht es dem Land, selbst als Akteur beim Mietwohnungsbau aufzutreten und mit eigenen Wohnungen vor allem Menschen zu versorgen, die Schwierigkeiten auf angespannten Wohnungsmärkten haben.

Öffentliche Wohnungsgesellschaften müssen in der Regel nur geringe Gewinnerwartungen erfüllen. Erwirtschaftete Überschüsse können für die Modernisierung des Bestands verwendet werden. Die Mieten sind sozial verträglich. Durch öffentliche Wohnungsbaugesellschaften können staatliche Akteure langfristig und nach Bedarf mit eigenen Angeboten auf die Preisbildung Einfluss nehmen. Sie ermöglichen eine zielgruppengenaue Planung und die Schaffung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum.

Insbesondere der DGB Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt und die Landesarmutskonferenz haben die Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft in die Arbeit der AG 6 eingebracht, die sie auch für sinnvoll und realisierbar halten. Die Landeswohnungsbaugesellschaft soll den geförderten Sozialen Wohnungsbau nicht ersetzen, sondern als zusätzlicher Akteur dafür sorgen, dass öffentliches Geld für den öffentlichen Wohnungsbau genutzt wird. Die Mietbelastungsquote sollte 25 Prozent der Haushaltseinkommen nicht überschreiten.

Allerdings erscheint nach überwiegender Auffassung der AG- Mitglieder unter den heute vorherrschenden Bedingungen die Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft zum jetzigen Zeitpunkt nicht realisierbar. Die Bereitstellung der notwendigen Mittel und des notwendigen Fachpersonals ist kurzfristig nicht möglich, weshalb dieser Weg nicht dazu beiträgt, den jetzt drängenden Problemen auf dem Wohnungsmarkt wirkungsvoll zu begegnen. Jetzt muss es darum gehen, die öffentliche Wohnraumförderung und bestehende Strukturen kurzfristig zu stärken. Dazu gehören unter anderem kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften.

3.2. Bodenbevorratung durch die Niedersächsische Landgesellschaft

Die AG 6 empfiehlt, die Niedersächsische Landgesellschaft (NLG) umgehend in die Lage zu versetzen, Kommunen bei der Bodenbevorratung zu unterstützen, um Grundstücke für bezahlbares Wohnen zur Verfügung zu stellen und damit Bodenspekulation zu verhindern. Das Unterstützungsangebot richtet sich an Kommunen, die organisatorisch oder finanziell nicht in der Lage sind, selbst oder über kommunale Gesellschaften für die Bodenbevorratung zu sorgen. Eine aktive Rolle der Länder bei der Bodenbevorratung wird auch von der Bundes-Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission, BLK) gefordert.

Maßnahmen/ Vorgehen

- Beauftragung der NLG mit der Bodenbevorratung durch eine Kommune, die mit der NLG einen Rahmenvertrag über die Bodenbevorratung abschließt.
- Die NLG nimmt zur Finanzierung ihrer Aktivitäten projektbezogene Darlehen auf. Diese Darlehen können zur Reduzierung der Zinslasten entweder vom Land oder von der Kommune verbürgt werden. Ggf. unterstützt das Land die Bodenbevorratung mit einer Anschubfinanzierung.
- Die NLG kauft mit den dann vorhandenen Mitteln passende Grundstücke auf. Je nach Bedarf übernimmt die NLG in Abstimmung der Kommune und ggfls. einem möglichen Investor folgende Aufgaben: Neuordnung der Besitzverhältnisse, Konzeptentwicklung für die Folgenutzung der Grundstücke, Betreuung der städtebaulichen Planung, Beräumung der möglicherweise aufstehenden Bausubstanz, Beseitigung von Altlasten und Erschließung der Flächen für den Wohnungsbau, etc.
- Die erschlossenen Flächen werden von der NLG in Absprache mit der Kommune verwertet (z.B. durch Verkauf an die Kommune, die das Grundstück an einen Investor im Erbbaurecht vergeben oder es veräußern kann). Nach einem vorher festgelegten Zeitraum, z.B. zehn Jahre, wird eine Verfahrensbilanz gezogen. Angefallene Überschüsse werden der Kommune ausgezahlt, Verluste werden durch die Kommune ausgeglichen. Sollten Restgrundstücke verbleiben, übernimmt die Kommune diese zu vorher festgelegten Konditionen.
- Die Kommune behält zu jeder Zeit die Planungshoheit.
- Es wird ausgeschlossen, dass die Aktivitäten der NLG in Konkurrenz zu Projekten der Kommunen oder von kommunalen (Wohnungsbau)Gesellschaften, Genossenschaften oder sozial engagierten Wohnungsunternehmen vor Ort stehen.
- Ein Punkt ist z.B. auch der Erwerb von Grundstücken mit dem Ziel der Nachverdichtung.
- Die formale Umsetzung sollte auf der Grundlage einer Bodenbevorratungsrichtlinie des Landes erfolgen.

Förderung der Grundstücksfinanzierung über die NBank bei Anwendung des Erbbaurechts:

- Bereits der Erwerb des Grundstücks könnte über ein leistungsfrei gestelltes Darlehen von der NBank an die NLG erfolgen, wenn sichergestellt ist, dass auf dem Grundstück bezahlbarer Wohnraum entwickelt wird. Zinsen und Risiken wären vom Land und /oder den Kommunen zu tragen.
- Die Kommune erwirbt das Grundstück und stellt dieses einem Investor für den Bau von Mietwohnungen über Erbbaurecht zur Verfügung. Die NBank vergibt ein leistungsfrei gestelltes endfälliges Darlehen zur Finanzierung des Grundstücks an die Kommune. Die Zinsen sollten in dieser Zeit vom Land getragen werden. Im Anschluss wird das Darlehen aus den Erträgen des Erbbauzinses getilgt (Laufzeit insgesamt dann bis 50 Jahre), bis dahin werden rechnerisch keine Erbbauzinsen benötigt.

Erweiterung der Förderung mit Mitteln der öffentlichen Wohnraumförderung für die Objekterstellung:

- Es ist zu prüfen, ob die Kosten für die Erstellung des bezahlbaren Wohnraums zu 100 Prozent aus Mitteln der öffentlichen Wohnraumförderung finanziert werden können. Damit könnte dem Investor ein zusätzlicher Anreiz für die Investition gegeben werden. In der Gesamtbetrachtung muss die Miethöhe auch nach Auslauf der normalen Mietpreis- und Belegungsbindung deutlich unter Marktniveau möglich sein.
- Im Ergebnis könnte so von Anfang an eine finanzielle Begleitung des Vorhabens, den Kommunen eine sehr langfristige Steuerungsmöglichkeit ihrer Grundstücke für den bezahlbaren Wohnraum zu erhalten, mit überschaubarem Mitteleinsatz durchgeführt werden.

Beispiele

- Bodenbevorratungsrichtlinie des Landes Hessen.
- Kommunalfonds Wohnraumoffensive des Landes Baden-Württemberg.
- Flächenpool NRW.

Zuständigkeiten

- Kommunen als Auftraggeber.
- NLG als Träger der Bodenbevorratung.
- Land Niedersachsen als Richtliniengeber und ggf. zur Bereitstellung von finanzieller Förderung.
- NBank zur Umsetzung der Förderung.

3.3. Verstärkte Nutzung des Erbbaurechts

Ebenso wie die AG 2 hält die AG 6 das Erbbaurecht für ein Instrument, das dazu beitragen kann, bezahlbares Wohnen zu ermöglichen, weil die Kosten für den Erwerb des Grundstücks entfallen und langfristige Mietpreisbindungen gesichert werden können. Der Investor zahlt für das Grundstück einen Erbbauzins und errichtet darauf Wohnungen. Auf diese Weise sichern die Kommunen ihre Liegenschaften und entziehen sie einer möglichen Spekulation und Preisspirale. Zugleich haben sie dauerhaft Einfluss darauf, dass die Flächen für ihre wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele genutzt werden. Bislang wird dieses Instrument nur von wenigen Kommunen für den Bau von bezahlbaren Mietwohnungen eingesetzt.

Damit das Erbbaurecht zielführend zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums eingesetzt werden kann, ist unter anderem die Höhe des Erbbauzinses von entscheidender Bedeutung. Er muss in einer wirtschaftlich vertretbaren Höhe bleiben.

Bei öffentlich gefördertem Wohnungsbau auf Grundstücken mit Erbbaurecht müssen die Erbbaurechtsverträge mit den Wohnungsunternehmen so ausgestaltet sein, dass sie auch nach Ablauf der Bindungsfristen ihre soziale Zielsetzung erhalten. So können sozial vertretbare Mieten und Belegungsbindungen langfristig gesichert werden.

Die Vergabe von Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau über das Erbbaurecht kann ein zielführendes Instrument sein, um preisgünstig Wohnraum zu schaffen.

Alternative Optionen sind der Verkauf der Baugrundstücke an eine Genossenschaft oder ein kommunales Wohnungsunternehmen. Allerdings ist dann keine dauerhafte Miet- und Belegungsbindung rechtlich garantiert (BGH-Urteil v. 08.02.2019).

3.4. Verbesserung des kommunalen Vorkaufsrechts

Das Vorkaufsrecht der Kommunen zugunsten des öffentlich geförderten Wohnungsbaus und der Innenentwicklung sollte entsprechend der Empfehlungen der Baulandkommission deutlich ausgedehnt werden. Der Bund bereitet hierzu eine Novelle des BauGB vor.

4. Zusammenfassung:

Ziel muss es sein, deutlich mehr bezahlbaren Wohnraum in öffentlichem Eigentum zu schaffen.

Einigkeit besteht darin, zunächst und kurzfristig die Bodenbevorratung zu stärken. Dazu sollte die NLG in den Stand versetzt werden, im Bedarfsfall Kommunen anzubieten, sie bei der Bodenbevorratung zu unterstützen. Die NLG kann Nutzungskonzepte entwickeln, die städtebauliche Planung betreuen und für die Erschließung von Grundstücken sorgen. Die Planungshoheit verbleibt bei den Kommunen.

Die Nutzung des Erbbaurechts sollte intensiviert werden. Es ist geeignet, die Erstellungskosten insgesamt deutlich zu senken und soziale Zielsetzungen langfristig zu verfolgen. Kommunen bewahren mit der Vergabe von Erbbaurechten ihr Vermögen und können diese Flächen langfristig für ihre wohnungs- und städtebaulichen Zielsetzungen einsetzen. Alternativ kommt der Verkauf an eine Genossenschaft oder ein kommunales Wohnungsunternehmen in Betracht.

Mit der geplanten Erweiterung des Vorkaufrechts steht den Kommunen ein weiteres Instrument zu Verfügung, um ihre Stadtentwicklung sozialpolitisch zu steuern.

Die Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft als geeignetes Instrument wurde in der AG 6 kontrovers diskutiert. Im Ergebnis wurde dahingehend kein Konsens erzielt.

Ergänzende oder abweichende Positionen der im Bündnis für bezahlbares Wohnen vertretenen Mitglieder

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), Region Niedersachsen

Landesarmutskonferenz Niedersachsen

Prof. Dr. Eckart Güldenbergl (Planer SRL e.V.)

Wohnungsnot macht entschlossenes Handeln notwendig

In Niedersachsen hat die Landesregierung das „Bündnis für bezahlbares Wohnen“ eingerichtet, um der Krise am Wohnungsmarkt Herr zu werden. Die Unterzeichner begrüßen diesen Schritt ausdrücklich und arbeiten seit Gründung im Bündnis konstruktiv mit. Es wurden im Bündnis zahlreiche sinnvolle Handlungsvorschläge erarbeitet wie etwa die Beauftragung der Niedersächsischen Landgesellschaft (NLG) mit der Bodenbevorratung oder die stärkere Nutzung des Erbbaurechts. Aus Sicht der Unterzeichner muss das Engagement allerdings massiv verstärkt werden, um den Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu beheben. Niedersachsen hatte Ende 2018 noch knapp 75.000 Sozialwohnungen - 1987 waren es 290.000. Alleine bis zum Jahr 2025 fallen 50.000 Sozialwohnungen aus der Mietpreisbindung. Die Handlungsempfehlungen des Bündnisses sehen vor, bis ins Jahr 2030 durch eine verbesserte Förderung 40.000 neue Wohnungen zu schaffen. Die Lücke bei den Sozialwohnungen würde damit nicht kleiner, sondern größer; zumal wenn lediglich ca. 50% der zu fördernden Wohnungen auf B-Schein Berechnung entfallen, die die Einkommensgrenzen einhalten. Gleichzeitig fehlen nach wie vor Angebote für die Mittelschicht, die keine Möglichkeit hat, eine Sozialwohnung zu beziehen. Allein in den Großstädten Niedersachsens fehlen derzeit 110.000 bezahlbare Wohnungen.

Vor diesem Hintergrund muss die Landesregierung direkt Verantwortung übernehmen und eine Wende auf dem Wohnungsmarkt einleiten. In seiner Landesverfassung (Art. 6a) hat sich das Land Niedersachsen den Auftrag gegeben, dass die Menschen in Niedersachsen mit angemessenem Wohnraum zu versorgen sind. Die Unterzeichner haben im Bündnis dazu Vorschläge gemacht. Folgende Punkte sind dabei von zentraler Bedeutung:

Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus

Niedersachsen braucht bis 2030 zusätzlich 100.000 Sozialwohnungen. Langfristiges Ziel muss die vollständige Bedarfsdeckung bis 2040 sein. Die Mietpreisbindungen müssen möglichst langfristig angelegt werden, damit sich das Problem der Erosion der Sozialwohnungen nicht permanent wiederholt. Hierzu können öffentliche Liegenschaften unter Nutzung des Erbbaurechts eingesetzt werden. Darüber hinaus muss eine neue Wohngemeinnützigkeit geschaffen werden, um einen nicht-profitorientierten Wohnungssektor zu schaffen.

Mehr Wohnungen im öffentlichen und genossenschaftlichen Besitz

Um für langfristige Stabilität zu sorgen, muss der Staat als eigenständiger Akteur in die Mietmärkte eingreifen. Dies findet auch eine überwältigende Mehrheit in unserer Gesellschaft. Aktuelle Umfragen ergeben, dass 78 Prozent der Bevölkerung der Meinung ist, dass die Privatisierungen der Vergangenheit zu weit gegangen sind, 87 Prozent spricht sich für eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen aus. In Osnabrück haben die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid zur Gründung eines Kommunalen Wohnungsunternehmens erwirkt. In diesem Entscheid haben 76 Prozent für ein solches Unternehmen gestimmt. Es ist eindeutig: Der öffentliche Wohnungsbau muss zu einer elementaren Säule der Wohnraumschaffung in Niedersachsen werden. Vielerorts sind bereits kommunale Wohnungsbauunternehmen tätig, um mehr bezahlbaren Wohnraum anbieten zu können. Die kommunalen Wohnungsbauunternehmen müssen ebenso wie Genossenschaften gestärkt werden, damit sie ihre Aktivitäten deutlich ausweiten können.

Gründung einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft

Das Land Niedersachsen muss dringend wieder als eigenständiger Akteur auf den Wohnungsmarkt zurückkehren. Dies geht nur durch den Aufbau einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft. Diese kann Lücken schließen, die sich aus dem bisherigen Wohnungsbau ergeben. Außerdem kann sie auch am Markt erhältliche größere Pakete mit Wohnungen direkt aufkaufen. Die Landeswohnungsbaugesellschaft tritt vor diesem Hintergrund als logische Erweiterung zum privaten Wohnungsbau auf und ist eine wichtige Ergänzung zu den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen. Zentrale Argumente für eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft sind:

- Die neu gebauten bzw. erworbenen Wohnungen gehören der öffentlichen Hand, Mietpreise können dauerhaft bestimmt werden, insbesondere die Versorgungsfunktion von Sozialwohnungen lässt sich so über deren Förderperiode hinaus sichern. Damit wird dämpfend auf das Mietpreisniveau insgesamt eingewirkt und gleichzeitig Staatsvermögen aufgebaut.
- Das Land hat mit einem eigenen Instrument Planungssicherheit. Es kann steuern, wann Wohnungen in welcher Anzahl zur Verfügung stehen. Zudem kann die Landeswohnungsbaugesellschaft Kosten durch serielles Bauen und die Nutzung öffentlicher Liegenschaften reduzieren.
- Eine Landeswohnungsbaugesellschaft kann als Joint Venture in Kooperation mit einem etablierten Wohnungsbauunternehmen aufgebaut werden, wobei die Mehrheitsanteile im unveräußerlichen Landesbesitz verbleiben müssen. Somit kann die Landeswohnungsbaugesellschaft schnell tätig werden unter Nutzung der Erfahrungen, Kapazitäten und Kompetenzen des Partnerunternehmens.
- Eine Landeswohnungsbaugesellschaft steht für Gute Arbeit zu Tarifbedingungen und hilft durch Ausbildung und Duale Studien-Angebote die Fachkräfteengpässe in der Branche zu beheben. Kooperationen mit Partnerunternehmen werden nur dann eingegangen, wenn diese mitbestimmt und tarifgebunden sind sowie Kriterien Guter Arbeit berücksichtigen.
- Eine Landeswohnungsbaugesellschaft kann den Mieterinnen und Mietern institutionalisierte Möglichkeiten der Mitbestimmung bieten und eine ästhetische und ökologische Vorbildfunktion beim Bauen einnehmen.

- Die Landeswohnungsbaugesellschaft kann vielfältige zielgruppenspezifische Angebote schaffen und damit einen Beitrag zu einer heterogenen Quartiersentwicklung leisten. Die soziale Mischung der Mieterschaft wird in jeder Immobilie gewährleistet. Viele Menschen und Familien sehnen sich zudem nach einem Eigenheim, sind aber chancenlos auf dem derzeitigen Immobilienmarkt. Die Landeswohnungsbaugesellschaft kann hier unterstützen, indem sie einzelne Wohnungen zu bezahlbaren Preisen nach sozialen Kriterien verkauft. Dadurch wirkt sie dämpfend auf den Immobilienmarkt.
- Das Land muss nur eine begrenzte Kapitaleinlage leisten. Dies könnte teilweise durch die Einbringung von Grundstücken als Sachwerteinlage erfolgen. Das weitere Investitionsvolumen wird durch eine Kapitalaufnahme über die N-Bank in Funktion einer Hausbank generiert. Jedes Darlehen wird mit einem Tilgungsplan versehen, der die vollständige Tilgung innerhalb der Darlehenslaufzeit vorgibt. Tilgung und Rückstellungen für Instandhaltung erfolgen über die Mieteinnahmen. Dieses Vorgehen ist konform mit den Regelungen der Schuldenbremse und des Fiskalpakts.

Mehr Bauland gegen steigende Miet- und Immobilienpreise

Ein besonders wichtiger Punkt für die Schaffung von Wohnraum ist die schnelle Mobilisierung von Baugrundstücken. Das Land kann in diesem Sinne über die Gründung eines öffentlichen Bodenfonds tätig werden. Dieser sollte insbesondere Kommunen unterstützen, deren Möglichkeiten für die eigene Grundstücks politik zu begrenzt sind, um genügend Bauland zu mobilisieren oder zu rekommunalisieren. Wichtig ist dabei sicherzustellen, dass in angespannten Wohnungsmärkten öffentliche Baugrundstücke im öffentlichen Eigentum verbleiben. Um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, können sie öffentlich bebaut oder an Dritte durch Erbbaurecht zur Verfügung gestellt werden. Zudem bedarf es eine Ausweitung des Vorkaufsrechts der Kommunen, damit die Baugrundstücke aus der Spekulationsspirale geholt werden können.