

B e r i c h t
des Diakonieausschusses
betr. Wohnungsnot

Gifhorn, 15. Mai 2018

I. Auftrag

Die 25. Landessynode hatte während ihrer VIII. Tagung in der 45. Sitzung am 5. Mai 2017 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den Bericht des Herrn Landesbischof auf Antrag des Synodalen von Bodelschwingh folgenden Beschluss gefasst:

"Vor dem Hintergrund der aktuellen Wohnungsnot werden der Diakonieausschuss (federführend) und der Finanzausschuss gebeten, Vorschläge zu erarbeiten, wie hierzu Lösungen auch im Hinblick auf die Migrationsbewegung aussehen könnten und welche Rolle dabei die Kirche übernehmen sollte. Der Landessynode ist zeitnah zu berichten."

(Beschlussammlung der VIII. Tagung Nr. 3.4)

In seinem Bericht vor der Landessynode hatte Landesbischof Meister zuvor nachdrücklich auf die Missstände im sozialen Wohnungsbau auch in Niedersachsen hingewiesen. Dabei hatte er angeregt zu überlegen, was die hannoversche Landeskirche tun könne, um ggf. als Kirche ihrer Verantwortung gerecht werden zu können.

Den Beratungsauftrag haben der Diakonieausschuss (federführend), der Umwelt- und Bauausschuss und der Finanzausschuss zum Thema ihrer Sitzungen gemacht. Der Diakonieausschuss hat zur Thematik einen Unterausschuss und dann noch folgend eine Arbeitsgruppe gegründet, der sich dreimal getroffen hat. Aufgabe des Unterausschusses war es, ein Positionspapier und mögliche Vorschläge für eine Beschlussfassung des Diakonieausschusses zu erarbeiten. Die Mitglieder des Unterausschusses unter der Leitung des Synodalen von Bodelschwingh waren Vertreter und Vertreterinnen des Diakonieausschusses, des mitberatenden Finanzausschusses und des Umwelt- und Bauausschusses. Zur Thematik wurden verschiedene Experten aus dem sozialen Wohnungsbau, der Abteilung 8 des Landeskirchenamtes (Immobilienwirtschaft, Umweltschutz) wie auch vom Diakonischen Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. (DWiN) zur Beratung

eingeladen. Grundlage in den Diskussionen war zudem ein Positionspapier des Kollegs des Landeskirchenamtes zur Thematik, das den Ausschüssen direkt zur Verfügung gestellt wurde.

Der mitberatende Finanzausschuss hat sich in seiner Sitzung am 12. April 2018 mit einer Beschlussempfehlung aus dem Unterausschuss befasst. In seiner Sitzung am 24. April 2018 hat der Diakonieausschuss die Thematik erneut beraten und legt der Landessynode dieses Aktenstück mit den Beschlussempfehlungen vor.

II.

Ausgangslage

"Suchet der Stadt Bestes, dahin ich euch habe lassen wegführen, und betet für sie zum HERRN; denn wenn's ihr wohl geht, so geht's auch euch wohl." Jeremiah 29:7

300 000 Wohnungen werden bis zum Jahr 2035 in Niedersachsen als Bedarf prognostiziert, davon allein 80 000 Mietwohnungen bis zum Jahr 2020. Die wachsenden Knappheiten lassen sich bereits heute an der steigenden Mietbelastungsquote der Haushalte ablesen, die in den Jahren 2010 bis 2015 um 4,1 Prozentpunkte auf durchschnittlich rd. 27 % stieg. Am meisten sind hierbei die Einpersonenhaushalte betroffen. Hinzu kommt, dass es für bestimmte Bedarfsgruppen (z.B. behinderte Menschen) kaum bedarfsgerechte Wohnungen gibt bzw. diese im Zuge des verschärften Wettbewerbs um Wohnraum meist an solventere Haushalte vermietet werden.

Aus Sicht des Diakonieausschusses ist es eine Aufgabe des Staates, für die Bereitstellung von sozialem Wohnraum zu sorgen und entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies kann nicht Aufgabe der hannoverschen Landeskirche und ihrer Kirchengemeinden sein. Die Kirchen müssen aber ihr Wächteramt wahrnehmen: Der Herr Landesbischof hat in seinem Bericht während der Tagung der Landessynode im Mai 2017 deutlich auf die aktuellen Missstände und Versorgungsengpässe am Wohnungsmarkt hingewiesen. Wie kann auf diesem Hintergrund ein konstruktiver Beitrag der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers aussehen? Für Kirchengemeinden besteht die Möglichkeit, sich als Träger öffentlicher Belange aktiv an der Entwicklung ihres Quartieres zu beteiligen. Zudem besitzen die Kirchengemeinden der Landeskirche nicht unerhebliche Liegenschaften, die z.T. nicht oder nicht mehr vollumfänglich für die kirchliche Arbeit benötigt werden. Es ist zu fragen, inwieweit hierüber - wenn sicherlich auch nur als kleiner - ein Beitrag für die Bereitstellung von sozialem Wohnraum geleistet werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt wurden nachfolgende Fragen bzw. Punkte diskutiert.

III.

Einrichtung eines Beratungsfonds "Gemeindliche Quartiersentwicklung"

1. Welcher Bedarf besteht in den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden?

Kirchengemeinden, aber auch Kirchen(kreis)ämter, sind oft mit dem Betrieb und der Verwaltung eines Mietshauses überfordert.

Vermietung von Wohnraum stellt heute eine Aufgabe für entsprechende professionelle Strukturen dar. In keiner Weise passt diese Aufgabe zu ehrenamtlich geprägten Strukturen, da diese nicht die heutzutage erforderliche Professionalität einer Bewirtschaftung kontinuierlich darstellen können. Auch für die Ausübung "unangenehmer" Vermieterpflichten (Mietanpassungen, Abmahnungen etc.) scheint eine professionelle Distanz unverzichtbar.

In der Vergangenheit gab es zudem einzelne gemeindliche Bauprojekte, in denen es später ungewollt zu sozialen Brennpunkten kam, die nur schwer zu beheben waren. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Ursachen für solche Fehlentwicklungen vielfältig waren: So geriet der soziale Wohnungsbau z.B. der 1970er-Jahre, unabhängig vom Eigentümer, generell häufig in eine Abwärtsspirale, was sowohl in der Baustruktur (Großwohnsiedlungen, Hochhäuser etc.) als auch in der einseitigen Belegungsstruktur (keine Mischung) begründet lag.

Daher besteht eine gewisse Scheu vor einem Wohnungsbau auf Gemeindeebene bzw. der Umnutzung kirchlicher Gebäude. Dagegen stehen positive Beispiele, die beispielsweise auf einer Planung von gemischten Quartieren basieren und sich mit einem strukturierten Unterstützungsmanagement durch qualifizierte soziale Beratung und Betreuung auszeichnen. Auch gibt es (Modell-)Projekte, die in Zusammenarbeit von Kirchengemeinden mit entsprechenden Trägern aus der "freien" Diakonie realisiert worden sind.

Tatsächlich besteht Bedarf an Wohnraum, und zwar fast flächendeckend - sei es aufgrund allgemeiner Engpässe in angespannten Wohnungsmarktregionen oder sei es aufgrund gewandelter Erfordernisse auf der Nachfrageseite. So fehlen vielerorts gerade kleinere, bezahlbare Mietwohnungen, die altersgerechten Aspekten zumindest teilweise gerecht werden (barrierereduziert).

In der Runde der Sitzungsteilnehmer und Sitzungsteilnehmerinnen im Unterausschuss konnten für unterschiedliche Kirchenkreise ein mögliches Bauprojekt benannt werden. Eine Realisierung erfolgt oft nicht, weil die meist ehrenamtlichen Mitarbei-

tenden sich nicht in der Lage sehen, solche Vorhaben zu realisieren oder ihnen die zeitlichen Ressourcen fehlen, sich einzubringen. Projektierung und Errichtung von zeitgemäßem (Geschoss-) Wohnungsbau ist noch viel mehr als die spätere Bewirtschaftung eine Aufgabenstellung für hochgradig professionalisierte Strukturen.

Letztendlich ist niemandem gedient, wenn Flächen ungenutzt liegen bleiben. Die entstehenden Kosten und auch der Verlust der zu realisierenden Wertschöpfung sind mit einer wirtschaftlichen Nutzung der Liegenschaften nicht zu vereinbaren. Das aktuell bestehende kirchliche Recht eröffnet den Kirchengemeinden bereits jetzt umfassende Möglichkeiten ihre Grundstücke nachhaltig zu verwalten. So können anstelle einer Veräußerung Erbbaurechte an kirchlichen Grundstücken bestellt werden, die eine langfristige Nutzung ermöglichen. In besonderen Einzelfällen kann dabei die Höhe des Erbbauzinses schuldrechtlich modifiziert werden. Die Kirchengemeinden haben insoweit bereits jetzt einen rechtlichen Handlungsspielraum, der ihnen Möglichkeiten für eine kluge und sozialverträgliche und damit im wahrsten Sinne lebenswerte Nutzung von Grundstücken und Liegenschaften ermöglicht.

In Anbetracht dieser Ausführungen dürfte im Regelfall auszuschließen sein, dass die Bauträgerschaft bei einer einzelnen Kirchengemeinde liegen kann. Sachlogisch ist die Bereitstellung der Grundstücke zugunsten eines Bauherrn, der im Idealfall selbst der künftige Bewirtschafter ist – z.B. eine lokale Genossenschaft, ein diakonisches Unternehmen, ein kommunales oder privates Wohnungsunternehmen. Das Merkmal "Bauen und Bewirtschaften" stellt hierbei sicher, dass Zusatzgewinne durch die Projektentwicklung zugunsten Dritter entfallen und die spätere Bewirtschaftung schon von Beginn der Planungen an konsequent mitgedacht wird.¹

Dabei sollten folgende Grundsätze gelten:

- Erbbauzins vor Verkauf
- Nutzung der öffentlichen Fördermöglichkeiten

Damit soll sichergestellt werden, dass kirchliches Vermögen nicht einmalig "versilbert", sondern mit einer dauerhaften Entwicklungsperspektive temporär aus der Hand gegeben wird. Mit der Vergabe nach Konzeptqualität lässt sich die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftungs- und Belegungskonzeption sicherstellen und die Inanspruchnahme von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung sichert die verbindliche Schaffung von belegungsgebundenen Anteilen.

¹ vgl. RegioKontext (2013): Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt

Die Beratungen haben zudem ergeben, dass auch sozialer Wohnungsbau in Trägerschaft der landeskirchlichen Glieder in Einzelfällen eine Rendite erwirtschaften kann und, sofern Kirchengemeinden dies wollen, umsetzbar ist.

2. Förderung der Partizipation

Die Beteiligung der betroffenen wohnungssuchenden Menschen ist ein wesentliches Moment, um bedarfsgerechten Wohnraum zu schaffen. Gelingende Projekte zeichnen sich durch die Beteiligung der Betroffenen aus. Gelungene Beispiele in der hannoverschen Landeskirche sind z.B. der Verein Lebensraum Diakonie e.V. in Lüneburg, Projekte im Rahmen der Landesarmutskonferenz Niedersachsen, der Umbau des Diakonieheim Jödebrunnen in Braunschweig sowie die Wohnprojekte der Diakonie Freistatt in Zusammenarbeit mit der Heimstätte Dünne gGmbH und der Diakonie Diepholz.

In dem letztgenannten Projekt ist es gelungen, 14 Wohnungen in drei Häusern mitten in einem Neubaugebiet für ehemals Wohnungslose zu erstellen. Im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen haben wohnungslose Menschen und junge Erwachsene mit multiplen Vermittlungshemmnissen diesen Wohnraum in Zusammenarbeit mit den handwerklichen Betrieben vor Ort geschaffen. Bauen richtet die Menschen auf: Vor allem dann, wenn sogar die Möglichkeit besteht, diesen Wohnraum später selbst zu nutzen. Dies bedingt eine besondere Steuerung der Projektierung. Diese Vorhaben sind nur dann erfolgreich, wenn sie konsequent den Grundsatz der sozialen Nachhaltigkeit verfolgen. Daher ist die Zusammenarbeit mit den Beratungsdiensten vor Ort eine zentrale Voraussetzung für ein gelingendes Zusammenleben von sozial benachteiligten mit besser gestellten Menschen. Professionelle Begleitung durch soziale Träger vor Ort sollte gewährleistet sein. Es bedarf daher regionaler Zusammenarbeit der einzelnen Akteure, um diese Wohneinheiten sozial nachhaltig zu führen.

Auch die Selbstvertretung vereinter Wohnungsloser mit Sitz in Freistatt macht deutlich, dass ein gelingendes Zusammenleben nur dann funktioniert, wenn ehemals wohnungslose Bewohner durch eine professionelle Beratung begleitet werden. So werden die Nöte und Bedarfe der Bewohner gehört und können gelöst werden. Eine Ghettobildung wäre das Worst Case Szenario. Die beratenden Institutionen vor Ort, aber vor allem das DWiN mit seinen zahlreichen Beratungsdiensten und der Funktion eines Spitzenverbandes steht in diesem Prozess mit konkreten Angeboten zur Verfügung.

Wie bereits beschrieben, kann die hannoversche Landeskirche schon jetzt auf Projekte verweisen, in denen das Zusammenleben gelingt. Gerade deshalb sollte die Landeskirche weiter vorgehen, um Leuchtturmprojekte an einzelnen Orten mit der vorhandenen Kompetenz zu verwirklichen.

Dabei wird es nicht darum gehen, neue landeskirchliche Bauträger bzw. Entwicklungsgesellschaften zu schaffen. Hier wurden in der Vergangenheit keine guten Erfahrungen gemacht. Die Lösung wird in flexiblen Teams liegen, die sich gemeinsam mit interessierten Kirchengemeinden der Aufgabe des sozialen Wohnungsbaus an geeigneten Standorten widmen.

3. Innovative Beratung und Projektentwicklung ermöglichen

Bedarfsgerechter Wohnungsbau, intelligent umgesetzt, ist eine besondere Chance für die Bewohner und Bewohnerinnen, die Lebensqualität und die gelingende Nachbarschaft. Viele Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Sitzungen des Unterausschusses konnten sich von dem Gelingen der vorgestellten lokalen Initiativen überzeugen.

Wie gelingt es daher ehrenamtliche und hauptamtliche Akteure zusammenzubringen, also Gemeinwesenarbeit zu schaffen, die dies leistet? Der Diakonieausschuss ist der Überzeugung, dass es eines gesonderten Beratungsbedarfes und einer Projektentwicklung, die die soziale Nachhaltigkeit des Wohnens in den Blick nimmt, bedarf. Wie schon beschrieben, liegt die Problematik häufig darin, dass Kirchenkreise und Kirchengemeinden oft nicht über die personellen und finanziellen Ressourcen verfügen, um einen professionellen Planungsprozess aufzunehmen. Liegenschaften bleiben ungenutzt, verursachen Kosten und weiteren Wertverlust. Um eine Wertschöpfung zu erreichen, die dem individuellen Bedarf an Wohnraum oder auch anderen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Jugendhilfe, Flüchtlingshilfe) gerecht wird, sollten bedarfsorientierte Beratungslösungen vor Ort ermöglicht werden.

Ein Vorschlag ist daher, einen Beratungsfonds "Gemeindliche Quartiersentwicklung" aufzulegen, der Kirchengemeinden bzw. den Gemeinden gemeinsam mit diakonischen Unternehmen in Abstimmung mit ihren jeweiligen Kirchenkreisen die Möglichkeit bietet, Unterstützung zum notwendigen Beratungsbedarf für eine entsprechende Immobilienentwicklung auf gemeindlicher Ebene zu erhalten. Ein dazugehöriger Vergabeausschuss sollte neben zwei Vertretern aus der Landessynode auch Vertreter aus dem Landeskirchenamt und mit Experten besetzt sein, die die eingereichten Anträge bewerten und kommentieren können. Es sollte eine maximale Fördersumme von bis zu 20 000 Euro je Projekt in Abhängigkeit des Finanzierungsvolumens bewil-

ligt werden können. Die Vergaberichtlinie wie auch die Einsetzung des Vergabeausschusses wäre mit dem Diakonieausschuss noch im Detail abzustimmen.

Der Diakonieausschuss bittet daher das Landeskirchenamt zu prüfen, ob im Rahmen der Haushaltsberatungen für den landeskirchlichen Haushalt der Jahre 2019 und 2020 entsprechende Mittel für einen solchen Fonds mit einer Gesamtsumme von 500 000 Euro über drei Jahre zur Verfügung gestellt werden können. Eine Übertragbarkeit der Mittel sollte im Hinblick auf die Implementierungsphase im ersten Jahr gegeben sein.

Es wird in der Arbeit des Fonds auch darum gehen, die Antragsteller auf mögliche weitergehende Lösungsvorschläge hinzuweisen, Anregungen zu geben oder auch von der Realisierung abzuraten, wenn dies geboten scheint. Der Erfolg wird maßgeblich davon abhängen, welche Projektvorschläge aus den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen sowie weiteren Einrichtungen der Landeskirche zu möglichen innovativen Bauvorhaben eingehen.

IV.

Beschlussempfehlungen

Der Diakonieausschuss stellt folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

- 1. Die Landessynode nimmt den Bericht des Diakonieausschusses betr. Wohnungsnot (Aktenstück Nr. 93) zustimmend zur Kenntnis.*
- 2. Das Landeskirchenamt wird gebeten zu prüfen, ob im Rahmen der Haushaltsberatungen für den landeskirchlichen Haushalt der Jahre 2019 und 2020 Mittel in einer Gesamtsumme von 500 000 Euro für einen Fonds "Gemeindliche Quartiersentwicklung" über drei Jahre zur Verfügung gestellt werden können. Eine Übertragbarkeit der Mittel sollte im Hinblick auf die Implementierungsphase im ersten Jahr gegeben sein.
Dem Landessynodalausschuss und dem Finanzausschuss ist in den Haushaltsberatungen dazu zu berichten.*

Dr. Rannenberg
Vorsitzender