

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Antrag der SPD-Fraktion „Schluss mit der verfehlten Wohnraumförderpolitik der CDU/FDP-Landesregierung: Nordrhein-Westfalen braucht endlich eine zeitgemäße Soziale Wohnraumförderung! (Drucksache 17/5627)“

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 31.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit dieser Berufsgruppen kommt dabei dem Wohnungs- und dem Mietwohnungsbau zu.

Die Architektenkammer NRW begrüßt, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen auch bei wechselnden politischen Mehrheiten innerhalb der jeweiligen Landesregierungen immer wieder klar und mit mehrjährigen Programmen politisch langfristig zur sozialen Wohnraumförderung bekennt (Kabinett Kraft: Wohnungsbauprogramm 2014 bis 2017, Kabinett Laschet: Wohnungsbauprogramm 2018 bis 2022). Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass das Wohnraumförderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen in Deutschland seit Jahren qualitativ und quantitativ Vorbildcharakter hat.

Schwerpunkt Mietwohnungsbau aufrechterhalten!

Im Mietwohnungsmarkt besteht sowohl in den Wachstumsregionen als auch in den Stagnations- und Schrumpfungregionen Nordrhein-Westfalens grundsätzlicher Investitionsbedarf in Neubauten sowie in den Gebäudebestand und in Ersatzneubau.

Die AKNW betont, dass angesichts der weiterhin wachsenden Nachfrage nach preisgünstigem und demografiefestem Wohnraum in Nordrhein-Westfalen die soziale Wohnraumförderung unter wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen und sozialen Aspekten langfristig erforderlich bleibt.

Das Engagement für den öffentlich geförderten Wohnungsbau ist auch vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Wohnungen mit Sozialbindung immer weiter zurückgeht, entscheidend. Gab es im z.B. Jahr 1992 noch 1,5 Millionen Wohnungen mit Sozialbindung in NRW, fiel der Bestand Ende 2012 auf nur noch 636.700 Wohnungen, davon ca. 514.000 Mietwohnungen (vgl. NRW.BANK: Preisgebundener Wohnungsbestand 2012: S. 6). Zum Jahresende 2017 gab es insgesamt nur noch 460.700 öffentlich geförderte Mietwohnungen (vgl. NRW.BANK: Preisgebundener Wohnungsbestand 2017: S. 2).

Insbesondere in den angespannten Wohnungsmärkten des Landes geht das Angebot an preisgebundenen Wohnungen weiter zurück. Es ist daher für einkommensschwache Haushalte zunehmend schwieriger, angemessene Wohnungen zu finden. Für diese Märkte müssen daher attraktive Förderkonditionen bestehen, damit Investoren in preisgebundenen Wohnraum investieren.

Die AKNW begrüßt daher, dass die Förderkonditionen im Mietwohnungsbau immer wieder an die gestiegenen Bau- und Baunebenkosten und das aktuelle Zinsniveau angepasst werden (insbesondere über die Bewilligungsmieten, Förderpauschalen, Tilgungsnachlässe).

Auch auf den entspannten Wohnungsmärkten müssen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels für einkommensschwache Haushalte neue Angebote an barrierefreien oder rollstuhlge- rechten Wohnungen und für das selbstständige Wohnen im Alter geschaffen werden. Die soziale Wohnraumförderung muss daher weiterhin Angebote für die entspannten Wohnungsmärkte bereitstellen.

Die AKNW hat daher die Fortführung der mehrjährigen Ausfinanzierung des Förderprogramms bis Ende 2022 unterstützt. Aus Sicht der Architektenkammer NRW hat sich die mehrjährige Ausgestaltung des Förderprogramms bewährt, da sie nicht nur die notwendige Planungssicherheit und Verlässlichkeit für Investitionen bringt, sondern überdies auch dringend notwendige Investitionsanreize schafft.

Angesichts der Herausforderungen auf dem nordrhein-westfälischen Wohnungsmarkt war es nach der Einschätzung der AKNW zunächst bedauerlich, dass die neue Landesregierung das in den Jahren 2016 und 2017 mit über einer Milliarde Euro ausgestattete Wohnraumförderprogramm nicht in ähnlicher Höhe fortführen wollte, sondern auf ein Volumen von jährlich 800 Mio. € ausgelegt hatte. Mit den Eckwerten für die Wohnraumförderung 2019 wurde – auch in Reaktion auf die vielstimmig vorgetragene Kritik - das Programmvolumen für das mehrjährige Förderprogramm der Legislaturperiode der Landesregierung auf 1,1 Mrd. € jährlich aufgestockt. Dabei anerkennt die AKNW, dass der Mietwohnungsneubau statt der zunächst vorgesehenen 500 Mio. € nun mit einem Volumen von 700 Mio. € ausgestattet ist. Damit bleibt der mietpreisgebundene Wohnungsbau die Kernaufgabe der Förderpolitik des Landes.

Eigentumsförderung regional gestalten!

Die Wohneigentumsquote liegt in NRW aktuell bei ca. 42 Prozent und ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen. Dabei bestehen seit jeher regionale Unterschiede. In den Großstädten und Ballungsräumen ist die Eigentumsquote mit unter 25 % geringer als im ländlichen Raum, wo die Quote in jeder zweiten Gemeinde bei über 55 % liegt. (Quellen: IT-NRW; MHKBG NRW und NRW.BANK: Wohneigentum in Nordrhein-Westfalen, Juni 2018).

Bei Ein- und Zweifamilienhäusern kommt es seit längerem in den ländlichen Regionen aufgrund des demografischen Wandels teilweise zu einem Angebotsüberhang. Eine regionale Differenzierung in der Eigentumsförderung ist daher geboten, um langfristige Fehlentwicklungen nicht mit öffentlichen Mitteln zu subventionieren. Schon 2012 setzte sich das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung mit der Zukunft von Einfamilienhäusern auseinander. Es kam zu dem Ergebnis, dass vor allem ländlich-periphere und strukturschwache Regionen, die von Wanderungsverlusten betroffen sind, mit Angebotsüberhängen in diesem Bestandssegment konfrontiert werden (vgl. Runrid Fox-Kämper: Einfamilienhausgebiete der Nachkriegszeit, ILS Trends 3/2012). In einer neueren Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) wird konstatiert, dass bis heute in vielen Landkreisen deutlich mehr gebaut wird als eigentlich sinnvoll wäre - gemessen an der schrumpfenden Bevölkerung und der Tatsache, dass vielerorts bereits Häuser leer stehen (vgl. Institut der Deutsches Wirtschaft: Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land, IW-Kurzberichte 44. 2017). Auch das BBSR kommt zu dem Ergebnis, dass auf dem Land mehr gebaut wird, nicht zuletzt Eigenheime. Dies würde „unweigerlich“ zu wachsenden Leerständen in anderen Marktsegmenten führen (<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-wohnungsbau-grossstaedte.html>).

Aus den oben skizzierten Gründen hatte sich die AKNW seit jeher dafür ausgesprochen, dass sich das Segment der Eigentumsförderung innerhalb der sozialen Wohnraumförderung auf die nordrhein-westfälischen Agglomerationsräume beschränken soll. Denn auch nach Auffassung der AKNW ist die Eigentumsbildung ein wertvolles Instrument zur Altersvorsorge und eine wesentliche Maßnahme gegen Altersarmut. Für diesen Zweck sollte die Immobilie dauerhaft wertstabil bleiben, letzteres ist bei nachfrageschwachen Regionen des ländlichen Raums nicht, oder nur sehr eingeschränkt gewährleistet.

Eine Simulation des MHKBG und der NRW.BANK zeigt, dass unter den Fördervoraussetzungen der WFB 2016 die dauerhafte Tragbarkeit eines Eigenheimkaufs für Haushalte mit einem Einkommen innerhalb der Einkommensgrenze von 100 Prozent gemäß § 13 WFNG Nordrhein-Westfalen in nahezu allen Regionen Nordrhein-Westfalens sogar ohne die Wohnraumförderung gegeben ist. Wird die Einkommensgrenze unterschritten, erschwert sich der Simulation zufolge die Situation gerade in den Ballungsräumen. Die Analyse zeigt auch, dass das erforderliche Eigenkapital auch in der

Wohnraumförderung die größte Hürde beim Erwerb von Wohneigentum ist (vgl. MHKBG NRW und NRW.BANK: Wohneigentum in Nordrhein-Westfalen, Juni 2018). Daraufhin wurden die Förderkonditionen der WFB so geändert, dass im Segment des selbst genutzten Wohneigentums (Neubau/Erwerb/Bestandserwerb) bereits im Förderjahr 2018 insgesamt 611 WE (gegenüber 2017 mit 313 WE) gefördert wurden (Quellen: NRW.BANK. Schnellbericht 2018, Landtagsvorlage 17/1738, S. 3; NRW.BANK: Soziale Wohnraumförderung 2017, S. 4).

Die Erkenntnis, dass Eigentumsbildung in vielen Fällen auch ohne soziale Wohnraumförderung möglich ist, unterstützt die Argumentation der AKNW, dass die Eigentumsförderung gegenüber der Förderung des Mietwohnungsbaus untergeordnet bleiben muss und allenfalls als ein auf die Bedarfsregionen beschränktes ergänzendes Segment für die Altersvorsorge erforderlich ist. Nach Ansicht der AKNW ist eine grundsätzliche finanzielle Aufstockung des Förderbereichs Eigentumsförderung über die zunächst im Programmjahr angesetzten 80 Mio. € hinaus wohnungs-, sozial- und förderpolitisch schwierig zu vermitteln, zumal die im Programjahr 2018 tatsächlich nur 77,53 Mio. € abgerufen wurden (vgl. NRW.BANK. Schnellbericht 2018, Landtagsvorlage 17/1738, S. 3). Die sukzessive Erhöhung auf 150 Mio. € bis zum Programmjahr 2022 (vgl. Eckwerte für die Wohnraumförderung 2019) wird daher von der AKNW abgelehnt.

Im Ergebnis hatte sich die AKNW bereits frühzeitig gegen die geplante Neukonzeption und Neuausrichtung der Eigentumsförderung ausgesprochen. Die finanzielle Aufwertung der Eigentumsförderung und die damit einhergehende Aufhebung entsprechender Restriktionen in der Förderkulisse ist aus wohnungs- und sozialpolitischer Sicht zu überdenken. Insbesondere die mit der Neukonzeption einhergehende Förderung von Eigenheimen im ländlichen Raum geht an der Situation in den tatsächlichen Bedarfsschwerpunkten im Rheinland, in Westfalen und in den Universitätsstandorten vorbei. Nach Überzeugung der Architektenkammer NRW sollte sich die Eigentumsförderung daher weiterhin im Wesentlichen auf Kommunen mit hohem und überdurchschnittlichem Bedarfsniveau sowie auf Entlastungsstandorte der Stadt-Umland-Entwicklung beschränken. Demografische Schrumpfräume sollten allenfalls dann berücksichtigt werden, wenn besondere Bedarfe begründet werden, die sich aus wohnungswirtschaftlichen Handlungskonzepten und einzelnen Härtefällen ableiten lassen.

Gebietskulissen überdenken!

Die in den vergangenen Jahren vorgenommene fördersystematisch und fördertechnisch starke Ausdifferenzierung in Wohnungsteilmärkte hat auch nach Auffassung der AKNW nicht zu der erhofften Steigerung der Akzeptanz der Förderprogramme beigetragen. Sowohl in den Städten und Gemeinden des Ruhrgebiets, als auch in den Wachstumsstädten (Köln, Bonn, Düsseldorf, Aachen und Münster) werden Verlagerungen von Investitionsentscheidungen in geographisch unmittelbar benachbarte Standorte in Teilwohnungsmärkten beobachtet, die vergleichbare Bedarfe aufweisen, aber eben unterschiedlichen Mietstufen zugeordnet sind.

Die daraus resultierende Schlechterstellung diverser Kommunen bei den Förderkonditionen führt nach Überzeugung der AKNW insbesondere in weiten Teilen des Ruhrgebietes zu einer erheblichen Förderschiefelage und damit zu einem deutlichen Rückgang der Investitionen – in Teilen sogar zum völligen Ausbleiben von Investitionen. Gestiegene Baukosten und die vorgenannte Schlechterstellung machen in diesen Städten den Neubau von dringend benötigtem preisgünstigen Wohnraum nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten nahezu unmöglich. Die Städte und Gemeinden des Ruhrgebiets sind bislang gemäß den Wohnraumförderbestimmungen unterschiedlichen Mietstufen zugeordnet, obwohl sie gleichartige Siedlungsstrukturen, ähnliche Grundstückspreise, vergleichbare Mieten- und Leerstands-Probleme und nahezu identische Baukosten aufweisen. Egal ob Mietniveau 2 oder 4, die Kommunen benötigen zur Aufwertung und qualitativen Verbesserung z.B. bei barrierefreien und altengerechten Wohnungen einen angemessenen Wohnungsneue. Im Mietniveau 2 lässt sich dies aber nach den Erfahrungen der AKNW nicht wirtschaftlich darstellen.

Sinnvoller als die „kommunalscharfe“ Betrachtung von Wohnungsmärkten erscheint der AKNW daher weiterhin die Ausrichtung der Förderpolitik auf großflächig abgegrenzte Wohnungsmärkte mit einheitlicheren Förderkonditionen. Nur so kann es nach Auffassung der AKNW gelingen, möglichen

Wettbewerbsverzerrungen die Grundlage zu entziehen und dadurch Investitionsentscheidungen zugunsten der bislang benachteiligten Standorte zu erleichtern.

Bestehende Flexibilität der Geschosshöhen beibehalten!

Städtebauliche Konsequenz der wohnungspolitischen und ökonomischen Entwicklung ist allerorts der Trend zur Verdichtung, horizontal und vertikal. Die Option der Dichte steht nach Auffassung der AKNW nicht zur Debatte, weil sie in unseren Städten funktional, ökonomisch, ökologisch, gesellschaftlich und kulturpolitisch unvermeidlich ist; ihre Umsetzung hingegen wohl. Aufgrund der notwendigen Abstandflächen und der Vorgaben der BauNVO führt vertikales Bauen nicht automatisch zur Verdichtung. Keinesfalls kann das Hochhaus als vertikale Stadt städtische oder gar Funktionen des öffentlichen Raumes ersetzen. Die Nutzungsvielfalt aus privaten, halböffentlichen und öffentlichen Räumen im Quartier macht Stadt aus und lässt sich durch den Mikrokosmos innerhalb eines Gebäudes nicht ersetzen. (vgl. AKNW: Stadt wollen! Aufruf zu Dichte und Urbanität, 2016)

Ausgelöst durch die „Hochhausdebatte“ des damaligen Landesbauministers Michael Groschek wurden die städtebaulichen Fördervoraussetzungen der Anlage 1 der WFB überarbeitet. Der Grundsatz, dass das geförderte Gebäude über nicht mehr als 4 Vollgeschosse verfügt, wurde für die Städte Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster sowie für Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern aufgegeben. Dort können Gebäude mit nicht mehr als 7 Geschossen (einschließlich der Nicht-Vollgeschosse) gefördert werden. An städtebaulich integrierten Standorten können nach Abstimmung mit dem Landesbauministerium mehr als 4 bzw. 7 Geschosse genehmigt werden, wenn ein rechtskräftiger Bebauungsplan vorliegt, der eine höhere Bebauung zulässt oder die Bauherrin oder der Bauherr Quotenvorgaben zu erfüllen hat. In diesen Fällen dürfen zur Sicherung gemischter Strukturen maximal 50 v. H. der Wohnungen gefördert werden.

Damit sind im Einzelfall auch zehngeschossige oder höhere Gebäude im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung möglich. Die AKNW hatte sich an der damaligen Debatte intensiv beteiligt und sieht derzeit keine Notwendigkeit, die bestehende Einzelfallregelung zugunsten einer Pauschalregelung für zehngeschossige Hochhäuser aufzugeben.

Zum einen müssen weiterhin stabile Nachbarschaften im Gebäude sichergestellt werden. Dies könnte zum Ergebnis dazu führen, dass der Mix aus geförderten und frei finanzierten Wohnungen die in Anlage 1 WFB vorgesehene Quote von 50 % zu Ungunsten der geförderten Einheiten verschieben würde. Damit ließe sich dann aber die Anzahl der geförderten Wohnungen im Vergleich zu „kleineren“ Gebäuden nicht erhöhen.

Zum anderen muss bedacht werden, dass mit einem zehngeschossigen Gebäude regelmäßig die Hochhausgrenze übersprungen wird, weil die Fußbodenoberkante des höchstgelegenen Geschosses, in dem ein Aufenthaltsraum möglich ist, höher als 22 m liegt. Damit unterliegt das Bauwerk den deutlich höheren brandschutztechnischen Anforderungen der Sonderbauverordnung. Damit einher gehen die entsprechenden Kostenauswirkungen. Ob diese sich mit eventuellen Kostenminderungen durch die ggf. anteilig geringeren Grundstückskosten und mit den standardisierten Konditionen der sozialen Wohnraumförderung kompensieren lassen, müsste im Einzelfall geprüft werden.

Bauland aktivieren!

Einer der wesentlichsten Punkte zur Umsetzung der Förderziele ist die Bereitstellung von neuem Bauland. Das Angebot an geeigneten Grundstücken wird zunehmend geringer. Damit sind fehlendes Bauland und steigende Grundstückspreise einer der Preistreiber des Wohnungsbaus. Eine aktuelle Prognos-Studie weist auf, dass sich von 2011 bis 2017 in den sog. A-Standorten (u.a. Köln und Düsseldorf) die Grundstückspreise von 600 Euro/m² baureifem Land auf durchschnittliche Preise von 1.120 Euro/m² entwickelt haben. Auch in den B-Standorten verdoppelten sich die Preise im selben Zeitraum von 240 Euro/m² auf 500 Euro/m². (vgl. Prognos: Wer baut Deutschland? Inventur zum Bauen und Wohnen 2019, Studie zum Wohnungsbautag 2019, S. 17 ff)

Aus dem Bündel der allerorts diskutierten Maßnahmen greift der Antrag der Fraktion der SPD die Ausweisung und Aktivierung von Baulandflächen im Landesbesitz heraus. Ein hierauf basierendes Wohnflächenkataster kann nach Einschätzung der AKNW durchaus geeignet sein, um gerade „kleineren“ privaten Investoren einen Teil des Grundstücksmarkts offen zu legen und die Investition in den geförderten Wohnungsbau zu erleichtern. Angesichts der vergleichbar wenigen Grundstücke in Landesbesitz müsste ein solches Instrument allerdings ausgeweitet werden und einen Überblick über die Grundstücke der Kommunen, des Bundes und der öffentlichen Hand bieten, um Wirkung zu entfalten. Ein solches Instrument könnte im Rahmen der Initiative Bau.Land.Leben einfach entwickelt werden.

Der AKNW erscheint die Schaffung eines neuen Förderbausteins überlegenswert, der die Kommunen in die Lage versetzt, baureife Grundstücke, die für den mietpreisgebundenen Wohnungsbau geeignet sind, aber dem Markt nicht zur Verfügung gestellt werden, zu erwerben. Angesichts der Kritik an der Erhöhung der Mittel im Bereich der Eigentumsförderung von 80 auf 150 Mio. € könnte der Baustein aus diesem Volumen finanziert werden. Aufgrund rascher Umsätze am Markt könnte mit einem relativ geringen Finanzvolumen ein großer Hebel erzeugt werden.

Ein solcher Förderbaustein sollte die Kommunen darin unterstützen, geeignetes, baureifes Bauland für die soziale Wohnraumförderung zu identifizieren, zu erwerben und an Investoren weiterzuverkaufen. Diese Überlegung beruht auf der Erkenntnis, dass vielerorts baureifes Bauland vorhanden ist, dem Markt aber spekulativ nicht zur Verfügung gestellt wird. Das kann sich ändern, wenn die Kommune sich am Bodenmarkt durch den Ankauf bereits erschlossener Grundstücke beteiligen könnte. Das kann sie aber nicht, da meist das Kapital fehlt. Die Kommune muss also beobachten, wie Spekulationsgrundstücke stetig an Wert gewinnen, ohne dass es eine Gegenleistung des Eigentümers gibt. Der Spirale kann entgegengewirkt werden, wenn die Kommune Grundstücke ankauft, sie damit aus der Spekulationsspirale entnehmen könnte und dann rasch für den sozialen Wohnungsbau weiterveräußern kann.

Düsseldorf, den 31. Oktober 2019