

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Antrag der SPD-Landtagsfraktion „Wohnraumförderung der Landesregierung – Gestern noch am Abgrund, heute schon einen Schritt weiter? Der Niedergang des öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus in Nordrhein-Westfalen muss aufgehalten werden!“ (Drucksache 17/8591)

Vorbemerkung

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt rund 31.500 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplanerinnen und Stadtplaner. Zu den zentralen Aufgaben des Berufsstandes gehört die Planung, Gestaltung und Organisation von Gebäuden, Städten und Gemeinden. Der Berufsstand schafft damit die Voraussetzung für eine lebenswerte und lebendige Heimat.

Ein zentrales Fundament dafür kommt dabei dem Wohnungsbau – in allen Preissegmenten – zu. Architektinnen und Architekten und Stadtplanerinnen und Stadtplaner arbeiten seit jeher in dem Bestreben, qualitativ hochwertigen Wohnraum unter hohem Kostendruck herzustellen. Wohnungsbau ist für den Berufsstand nicht nur eine hochaktuelle berufspolitische Aufgabe, sondern auch eine gesellschaftliche Herausforderung und zugleich Ausdruck kultureller Entwicklung. Der Berufsstand der Architektinnen und Architekten und Stadtplanerinnen und Stadtplaner gibt dabei Antworten auf die Vielfalt der Bedürfnisse des Wohnens, er leistet einen Beitrag zur Baukultur und bietet gelungene Lösungen zur Gestaltung des Ortes, des Quartiers und der Nachbarschaft.

Dabei bildet gerade der Wohnungsbau in unteren und mittleren Mietpreislagen ein besonderes berufspolitisches Anliegen des Berufsstandes, da gerade in diesem Segment das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Märkten zunehmend nicht funktioniert. Um diesem Ungleichgewicht nachhaltig entgegenzuwirken bedarf es in diesem Teilbereich des Wohnungsmarktes auch künftig einer intensiven staatlichen Intervention.

Bewertung

Grundsätzlich lässt sich konstatieren, dass das Wohnraumförderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen – unabhängig von der Couleur der jeweiligen Landesregierung – aufgrund seiner Struktur, seiner inhaltlichen Ausgestaltung, seiner Förderinstrumente und -konditionen sowie seiner monetären Rahmenbedingungen innerhalb Deutschlands seit Jahren und nach wie vor Vorbildcharakter genießt. Der geförderte Wohnungsbau ist damit in Nordrhein-Westfalen per se noch immer ein wichtiger Garant dafür, dass sich auch einkommensschwächere Gruppen auf dem Wohnungsmarkt mit günstigem Wohnraum versorgen können. Angesichts der weiterhin wachsenden Nachfrage nach preisgünstigem und demografiefestem Wohnraum in Nordrhein-Westfalen bleibt die öffentliche Wohnraumförderung unter wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen und sozialen Aspekten langfristig und landesweit erforderlich.

Zu konstatieren gilt es aber auch, dass sich der Bestand der öffentlich geförderten Wohnungen in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren dramatisch zurückentwickelt hat – allein zwischen den Jahren 1992 und 2017 die ist Zahl der Wohnungen mit Sozialbindung von insgesamt 1,5 Millionen auf nur noch rund 460.700 öffentlich geförderte Mietwohnungen zurückgegangen¹. Die durch die jeweiligen Landesregierungen regelmäßig und zahlreich vorgenommenen inhaltlichen und operativen Nejustierungen, Anpassungen, Vereinfachungen und Erweiterungen der Förderrichtlinien im Wohnraumförderprogramm haben trotz punktueller Erfolge dennoch nicht zur dringend benötigten quantitativen Wende geführt. Die Gründe dafür sind nach Meinung der Architektenkammer NRW vielfältig. Einzelne Gründe werden im Folgenden herausgestellt.

¹ vgl. NRW.BANK: Preisgebundener Wohnungsbestand 2017: S. 2

Zentrale Herausforderung bleibt nach Ansicht der Architektenkammer NRW, dass der öffentlich-geförderte Wohnungsbau – hier ist dem Antragsteller Recht zu geben - bei Investoren und in der Bevölkerung nach wie vor ein erhebliches Image- und Akzeptanzproblem hat. Dieses resultiert zum einen aus der teilweise nicht unproblematischen Zielgruppe, zum anderen aus Bausünden der Vergangenheit. Dass hier längst Abhilfe geschaffen wurde, wird in der allgemeinen Wahrnehmung immer noch übersehen. Mögliche Problematiken der Zielgruppen werden durch soziale Durchmischungen in den Quartieren und in den (teils freifinanzierten, teils öffentlich finanzierten) Einzelobjekten gelöst. Die gesamten Förderbedingungen wurden seit Jahrzehnten von allen Landesregierungen mit städtebaulichen, baulichen und funktionalen Qualitätskriterien durchwoben. Die Modernisierungsförderung hat ausdrückliche Bausteine zur Verbesserung der Altbestände. Mit den Landeswettbewerben und den Auszeichnungsverfahren, die das jeweils für das Bauen zuständige Ministerium gemeinsam mit der Architektenkammer durchgeführt hat – und aktuell mit der Auszeichnung vorbildlicher Bauten durchführt – wird immer wieder bewiesen, dass sozial geförderter Wohnungsbau nicht hinter freifinanziertem zurückstehen muss, vielfach sogar vorangeht.

Hinzu tritt die Herausforderung, dass es gerade in den Wachstumsregionen des Landes nach wie vor an ausreichendem und vor allem bezahlbarem Bauland sowie dem fehlenden Baurecht für vorhandene Grundstücke mangelt. Letzteres ist auch nach Auffassung der Architektenkammer NRW der alles entscheidende Faktor, bei der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum. Erst durch die Lösung der Boden- und Grundstücksfrage kann es in Nordrhein-Westfalen zu einer tatsächlichen quantitativen Wende im öffentlich geförderten Wohnungsbau kommen.

Neben den beiden vorgenannten Fundamentalherausforderungen sieht die Architektenkammer NRW überdies ergänzend eine Vielzahl weiterer Instrumente, Konzepte und Maßnahmen, deren Schaffung, Einführung und Umsetzung darüber hinaus zu einer Verbesserung der derzeitigen Rahmenbedingungen für den geförderten Wohnungsbau führen können. Dies gilt auch für das NRW-Wohnraumförderprogramm selbst, denn trotz zahlreicher Anpassungen und inhaltlicher Neujustierungen in den letzten Jahren sieht die Architektenkammer NRW auch hier nach wie vor Optimierung- und Verbesserungspotential.

Es bleibt allerdings auch zu konstatieren, dass durch den nach wie vor geringen Unterschied zwischen dem Marktzins und den Darlehenskonditionen des NRW-Wohnraumförderprogramms eine zusätzliche Zurückhaltung bei potentiellen Investoren herrscht. Da letzteres im Wesentlichen außerhalb des Einflussbereiches einer Landesregierung und eines Landesgesetzgebers liegt, sollte der Fokus der NRW-Landesregierung nach Auffassung der Architektenkammer NRW in aller erster Linie auf der prioritären Lösung der Boden- und Grundstücksfrage und der Verbesserung der förderpolitischen Rahmenbedingungen für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau liegen.

Position

Eigentumsförderung im ländlichen Raum – kein Instrument der Altersvorsorge!

Die Architektenkammer NRW teilt die Auffassung der Antragsteller, wonach im NRW-Wohnraumförderprogramm prioritär die Förderung des mietpreisgebundenen Wohnungsbaus vorangetrieben werden sollte. Eine finanzielle Schwächung dieses Förderbausteins ist nach Meinung der AKNW ein falsches wohnungs- und insbesondere sozialpolitisches Signal.

Zwar kann auch nach Auffassung der Architektenkammer NRW die Eigentumsbildung grundsätzlich ein wertvolles Instrument zur Altersvorsorge und eine wesentliche Maßnahme gegen Altersarmut sein. Problematisch ist allerdings, dass in vielen ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens bereits heute deutlich mehr Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut werden, als tatsächlich notwendig wäre – dies führt aufgrund des demografischen Wandels und Wanderungsverlusten seit Jahren in Teilen des ländlichen Raums zu einem deutlichen Angebotsüberhang und damit unweigerlich zu wachsenden Leerständen. Eine zusätzliche Förderung des Erwerbs von Eigentum in diesen Regionen verstärkt diese Entwicklung allerdings unnötig.

Die Architektenkammer NRW hat daher die im Jahr 2018 von der damals neuen NRW-Landesregierung auf den Weg gebrachte Neukonzeption und Neuausrichtung der Eigentumsförderung deutlich kritisiert, ging und geht doch die mit der seinerzeitigen Neukonzeption einhergehende einseitige Förderung von Eigenheimen im ländlichen Raum doch an den tatsächlichen Bedarfsschwerpunkten im

Rheinland, in Westfalen und in den Universitätsstandorten vorbei – nicht ohne Grund wurde insbesondere die von der schwarz-gelben Landesregierung beschlossene sukzessive Erhöhung der Mittel für die Eigentumsförderung auf 150 Millionen Euro bis zum Programmjahr 2022 von der Architektenkammer NRW abgelehnt.

Aus wohnungs- und sozialpolitischer Sicht sollte die Eigentumsförderung in NRW grundsätzlich gegenüber der Förderung des Mietwohnungsbaus untergeordnet bleiben. Sie sollte sich weiterhin im Wesentlichen auf Kommunen mit hohem und überdurchschnittlichem Bedarfsniveau sowie auf Entlastungsstandorte der Stadt-Umland-Entwicklung beschränken. Demografische Schrumpfungsräume sollten allenfalls dann bei der Eigentumsförderung Berücksichtigung finden, wenn besondere Bedarfe, die sich aus wohnungswirtschaftlichen Handlungskonzepten und einzelnen Härtefällen ableiten lassen, belegt sind.

Förderbausteine schaffen, die den Baulanderwerb möglich machen!

Zentrale Herausforderung für Kommunen, kommunale Wohnungsunternehmen und die privaten Investoren, die in sozialen Wohnraum investieren wollen, ist es nach wie vor, baureife Grundstücke, die für den mietpreisgebundenen Wohnungsbau geeignet sind, aber dem Markt nicht zur Verfügung gestellt werden, zu erwerben. Zu häufig sind es ausschließlich private Investoren, die bereit und in der Lage sind, Höchstpreise für den Erwerb von baureifen Grundstücken zu zahlen. Von diesen Investoren setzen zwar einige auch auf geförderten Wohnungsbau, zumeist realisieren sie aber, dies zeigt die Praxis, nahezu ausschließlich auf den Bau freifinanzierter Wohneinheiten, Wohneinheiten, die für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen unerschwinglich sind.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken spricht sich die Architektenkammer NRW dafür aus, im NRW-Wohnraumförderprogramm einen zusätzlichen Förderbaustein zu schaffen, der insbesondere Kommunen und kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen darin unterstützt, geeignetes, baureifes Bauland für die soziale Wohnraumförderung zu identifizieren und zu erwerben. Ein entsprechender Förderbaustein könnte nach Auffassung der Architektenkammer NRW zum Beispiel aus Mitteln der Eigentumsförderung finanziert werden.

Kommunen als Bauherren stärken!

Skeptisch zeigt sich die Architektenkammer NRW gegenüber der Forderung der antragstellenden SPD-Landtagsfraktion hinsichtlich der Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft. Sicher war der zwölf Jahre zurückliegende Verkauf der LEG ebenso wie anderer kommunaler Wohnungsgesellschaften ein schwerer Fehler, vor dem die AKNW seinerzeit gewarnt hatte. Ein heutiges direktes Engagement des Landes als Bauherr im öffentlich-geförderten Wohnungsbau in einem Wohnungsmarkt mit mittlerweile internationalen Playern bewertet die AKNW zurückhaltend, die tatsächlichen Erfolgsaussichten müssten über eine Machbarkeitsanalyse abgesichert werden.

Zunächst erscheint es zielführender, die öffentliche Bauherrenschaft für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau grundsätzlich auf kommunaler Ebene zu belassen. Eine solche Rückbesinnung der Kommunen auf ihre über Jahrzehnte vorhandene Bauherrenrolle würde wesentlich zur Lösung der qualitativen und quantitativen Herausforderungen in diesem Marktsegment beitragen - hier bietet sich nach Meinung der AKNW einmal mehr der Blick auf die Rolle der Stadt Wien als Bauherr an.

Um tatsächlich ihrer Bauherrenrolle gerecht zu werden müssten die nordrhein-westfälischen Kommunen allerdings von Seiten des Landes stärker darin unterstützt werden, sich intensiver als bisher als Bauherr im öffentlich-geförderten Wohnungsbau zu engagieren und diesen damit auch als sozialpolitisches Gestaltungsinstrument zu nutzen. Eine solche Unterstützung setzt beispielsweise eine höhere Flexibilität im Bauplanungs-, im Haushalts- und im kommunalen Satzungsrecht, oder auch eine stärkere Kooperation und Flexibilität bei der Bereitstellung landeseigener Grundstücke für den sozialen Wohnungsbau voraus.

Stärkere Beteiligung der Kommunen am Bodenmarkt!

Die Architektenkammer NRW spricht sich überdies für eine stärkere förderpolitische Unterstützung der Kommunen durch das Land, beim Schließen von Baulücken oder der Aktivierung von Brachflächen aus. Auch sind die Kommunen aufgefordert, landesweit und flächendeckend ein Baulückenkataster aufzustellen, um Baulücken in Erfahrung zu bringen und diese zu aktivieren.

Kommunen sollten nach Meinung der AKNW überdies wieder verstärkt als Akteur auf dem Bodenmarkt auftreten und u.a. eine aktive Bodenvorratspolitik zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues betreiben. Grundstücke könnten nach Erwerb und Baureifmachung - und unter Beachtung sozialer und baukultureller Gesichtspunkte - preisgünstig an Bewerber veräußert werden. Alternativ könnten Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand bleiben und nur noch auf Grundlage des Erbbaurechtes sowie unter Auflagen (Konzeptvergabe) vergeben werden. Die Architektenkammer NRW verweist in diesem Zusammenhang auf das seit Jahrzehnten erfolgreich praktizierte Konzept zur Bodenpolitik der Stadt Ulm.

Grundsätzlich spricht sich die Architektenkammer NRW überdies für eine stärker Besteuerung von baureifen, aber dem Markt nicht zur Verfügung gestellten Grundstücken aus. Diese Art der Grundstücksspekulation, in der der Grundstückseigentümer ohne Leistung vom Wertzuwachs des Grundstückes profitiert, muss nach Meinung der AKWN unterbunden werden. Daher spricht sich die Architektenkammer NRW für eine Reform der Grundsteuer, im Sinne eines reinen Bodenwertmodells, aus. Ziel muss die steuerliche Entlastung bebauter Grundstücke und die deutliche steuerliche Belastung unbebauter und baureifer Grundstücke sein.

Erbbaurecht – wichtiges Instrument zur Aktivierung von Bauland!

Die Architektenkammer NRW begrüßt den Vorschlag der Antragsteller, bei der Lösung der Grundstücks- und Bodenfrage verstärkt auch auf das Instrument des Erbbaurechtes zurückzugreifen – handelt es sich dabei doch um ein langjährige wohnungspolitische Forderung des Berufsstandes.

Tatsache ist, dass die Vergabe im Erbbaurecht eine empfehlenswerte Möglichkeit ist, um eigentumgebundenes Bauland - zum Beispiel der öffentlichen Hand oder der Kirchen - in besten Lagen dennoch zu aktivieren. Daher sollte das Erbbaurecht grundsätzlich stärker in die Baulandpolitik der Kommunen einbezogen werden.

Düsseldorf, 12. August 2020