LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2633

23.05.2002

Antrag

der Fraktion der CDU

Ausgeglichene Wohnungsmärkte zur Reform der Fördersysteme nutzen: Eigentum stärken und künftigen Entwicklungen gerecht werden

Der Landtag stellt fest:

I. Die Entwicklung der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen

Wohnungen sind ein Wirtschaftsgut auf dem Immobilienmarkt, sie sind aber auch ein soziales Gut. Die eigene Wohnung gibt jedem Menschen ein individuelles Lebensumfeld. Deshalb wird die Wohnung durch das Grundgesetz auch besonders geschützt. Wohnraum ist über viele Jahrzehnte ein knappes Gut gewesen.

Die langjährige mit umfangreichen staatlichen Mitteln durchgeführte Förderung des Wohnungsbaus und der Wohnungssanierung hat inzwischen dazu geführt, dass die Wohnungsmärkte und -teilmärkte in Nordrhein-Westfalen derzeit im Wesentlichen ausgeglichen sind. Eine Wohnungsnot wie Mitte der 1990er Jahre ist vorläufig nicht zu erwarten. Nach amtlichen Angaben haben derzeit etwa 100.000 Haushalte in Nordrhein-Westfalen Marktzugangsschwierigkeiten.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es in den letzten Jahren einen deutlichen Rückgang bei der Fertigstellung von Wohnimmobilien gegeben hat. In Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der öffentlich geförderten Neubauten im sozialen Wohnungsbau in den letzten Jahren kontinuierlich - aber zugleich deutlich - gesunken. 1994 lag die Zahl der geförderten Wohnungen in Nordrhein-Westfalen noch bei über 30.000. 1998 lag die Gesamtzahl noch bei 21.657. In 2001 waren es nur noch 14.142. Für das Jahr 2002 sieht das Wohnungsbauprogramm noch ein Fördervolumen von 13.500 Wohneinheiten vor. Dabei hat sich das Verhältnis zwischen der Förderung von Mietwohnungen und der Eigenheimförderung des Landes deutlich verschoben. 1994 waren die Förderzahlen bei Mietwohnungen noch doppelt so hoch wie diejenigen von Eigenheimen. Im Jahr 2002 fördert Nordrhein-Westfalen doppelt so viele Eigenheime wie Mietwohnungen, wobei diese Verschiebung weitgehend auf den Rückgang bei der Mietwohnungsbauförderung zurück zu führen ist.

Datum des Originals: 22.05.2002/Ausgegeben: 23.05.2002

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (02 11) 8 84-24 39, zu beziehen.

Immer deutlicher zeigen sich ernste Anzeichen für neue Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt. In NRW ist die Zahl der Baufertigstellungen bei Ein- und Zweifamilienhäusern im Jahre 2001 um 11 % eingebrochen auf 37.000 Einheiten. Noch dramatischer war die Entwicklung im Geschosswohnungsbau, wo nur noch 25.000 neue Wohnungen fertiggestellt wurden (minus 25 %). Es ist zu befürchten, dass sich insbesondere aus dem Einbruch beim Eigenheimbau dauerhafte Probleme für die Wohnungsmärkte ergeben werden. Denn trotz zurückgehender Bevölkerungszahlen wird die Nachfrage nach Wohnungen in den nächsten Jahrzehnten nicht sinken. Dies hängt mit den veränderten Lebensgewohnheiten und Haushaltsbildungsformen sowie einem verstärkten Anspruchsverhalten zusammen. Nach einer aktuellen Prognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wird die Nachfrage nach Wohnflächen in Ein- und Zweifamilienhäusern in Nordrhein-Westfalen bis 2015 um 11,7 % steigen, bei Mehrfamilienhäusern soll sie um 8 % zunehmen. Das BBR prognostiziert auch bundesweit einen verstärkten Trend zum Erwerb von Wohneigentum.

Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat bislang trotz einer durch die Fakten erzwungenen Modifikation der Förderprogramme für den Wohnungsbau kein zukunftsfähiges Konzept für die Wohnungsbaupolitik des Landes entwickelt. Sie verharrt in alten Denkmustern und verliert sich in Details. Angesichts der neuen gesellschaftlichen, demographischen, sozialen und finanziellen Herausforderungen greift eine solche Wohnungsbaupolitik zu kurz.

II. Rahmenbedingungen für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen

1. Nordrhein-Westfalen weist im innerdeutschen wie auch westeuropäischen Vergleich eine relativ niedrige Wohneigentumsquote auf. Während die Eigentumsquote in Großbritannien aufgrund intensiver staatlicher Fördermaßnahmen inzwischen bei etwa 70 % liegt, sind nur rund 42 % aller deutschen Haushalte gleichzeitig Eigentümer der Immobilie. Damit steht Deutschland auf den hinteren Plätzen in Westeuropa. In Baden-Württemberg liegt die Eigentumsquote bei fast 50 %, in Rheinland-Pfalz bei gut 55 %. Dagegen weist Nordrhein-Westfalen von allen westdeutschen Flächenländern mit unter 40 % die niedrigste Eigentumsquote auf.

2. Konnte man noch zu Beginn der 1990er Jahre eine Zunahme der Einwohner in den Großstädten durch innerdeutsche Wanderungen, Ausländer- und Aussiedlerzuzug registrieren, hat sich gegen Ende der 1990er Jahre der Suburbanisierungstrend fortgesetzt. Bevölkerungsprognosen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) zeigen, dass sich die Großstädte an Rhein und Ruhr auch zukünftig auf Wanderungsverluste einstellen müssen, während in den Kreisen im Umland ein Zuwachs zu erwarten ist. Die Ruhrgebietsstädte werden bis zum Jahr 2015 einen Bevölkerungsverlust zwischen 5 und 12 % verzeichnen. Hingegen wird es vor allem in den Kreisen in Ostwestfalen-Lippe und im Münsterland wie auch in den kreisfreien Städten Bonn und Münster zu Zuwächsen kommen. Die regionalen Unterschiede in den Wanderungsbewegungen erfordern eine differenziertere Betrachtung, bei der Ursachen wie auch Wirkungen zu untersuchen sind. Eine wesentliche Begründung ist die Tatsache,

dass der Wohnverbesserungsbedarf in den Ballungsräumen nicht befriedigt werden kann. Die allgemeine Lebenssituation, der Wunsch nach Wohnen im Grünen und die veränderten Haushaltsbildungsformen (Stichwort Single-Haushalte) spielen dabei eine besondere Rolle.

3. Der voranschreitende Bevölkerungsverlust wird von einer demographischen Entwicklung begleitet, die nach Prognosen auch in den kommenden Jahren durch eine zunehmende Alterung der Bewohner bestimmt wird. Obwohl die demographische Entwicklung zunächst einem linearen Trend folgt, gibt es deutliche Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Kreisen. So wird der Anteil der Kinder und Jugendlichen in den Kreisen von 22,0 % im Jahr 2000 auf 19,8 % im Jahr 2015 sinken, während in den kreisfreien Städten der ohnehin niedrigere Anteil im gleichen Zeitraum von 18,5 % auf 17,8 % weiter zurückgehen wird. Parallel wird sich in den Kreisen der Anteil der Personen im Rentenalter (60 und älter) von 22,5 % auf 24,2 % steigern; in den kreisfreien Städten stabilisiert sich der Anteil auf 24,4 %. Die daraus folgende Alterung der Gesellschaft hat nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, sondern - insbesondere in den Großstädten - auch auf die Infrastruktur (Bau von Kindergärten, Schulen und Alten-/Pflegeheimen etc.) sowie auf die besonderen Wohnbedürfnisse älterer Menschen (betreutes Wohnen). Dies stellt die Verantwortlichen vor neue Herausforderungen.

4. In der Bevölkerung steht der Wunsch nach Eigentum im Vordergrund. In Umfragen wünschen sich regelmäßig 80 bis 90 % aller Deutschen, in den eigenen vier Wänden zu wohnen. Die Erfüllung dieses Wunsches würde auch zu einer Entspannung am Mietwohnungsmarkt führen, scheitert aber an hohen Grundstückspreisen und mangelnden finanziellen Möglichkeiten vieler Bürger.

5. Die Wohnungsbestände der 1960er und 1970er Jahre haben sich in Nordrhein-Westfalen aufgrund eines insgesamt fehlgeleiteten Fördersystems vielfach zu sozialen Brennpunkten entwickelt oder sind auf dem Wege dorthin. Diese Entwicklung wird durch das Festhalten an einer (wenn auch reduzierten) Ausgleichszahlung durch das Land forciert. Die Ausgleichszahlung beschleunigt die soziale Entmischung in Problemgebieten. In Rheinland-Pfalz dagegen ist der Anwendungsbereich der Ausgleichzahlung mit großem Erfolg drastisch eingeschränkt worden. Dies trägt zu einer Entspannung in sozial schwierigen Stadtteilen bei, weil stabilisierende Bevölkerungsgruppen keine zusätzlichen finanziellen Anreize für einen Wegzug erhalten.

6. Die Zahl der Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf in NRW - derzeit 35 - wird zunehmen. In vielen Stadtteilen nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden müssen Bausubstanz und Wohnumfeld grundlegend umgestaltet werden. Es fehlen vielfach Grün- und Spielflächen, aber auch ein sicheres Umfeld. Dennoch werden die Stadterneuerungsmittel des Landes nicht - selbst bei Einbeziehung der durchgeleiteten Bundesmittel - strukturell erhöht. Im nächsten Jahr sind drastische Einschnitte beim Stadterneuerungsprogramm zu erwarten. Die Kommunen werden also auch zukünftig nicht in die Lage versetzt, vor Ort die notwendigen Weichenstellungen in der Städtebaupolitik

vorzunehmen. Diese könnten die Kommunen wegen ihrer besonderen Kenntnisse und Einflussmöglichkeiten besser vornehmen als eine vom Land zentral bezuschusste Trägerkonstruktion. Der Erfolg der vom Land eingeleiteten Maßnahmen ist - mit einigen erfreulichen Ausnahmen - begrenzt. Dabei spielen die auch durch die Landespolitik gesetzten Rahmenbedingungen (Ausgleichszahlung, Zweckentfremdungsverordnung, überbürokratisiertes Baurecht, Förderrichtlinien) eine nicht zu unterschätzende Rolle.

7. In der Wohnungswirtschaft findet der "1. Förderweg" der Wohnungsbauförderung - über Jahre hinweg der erklärte Schwerpunkt der Wohnungsbauförderung des Landes - kaum noch Akzeptanz. Die Förderung des Geschosswohnungsneubaus machte 2001 nur noch ein Drittel der realisierten Wohnungsbauförderung des Landes aus. Die Hauptgründe dafür sind die Bindungsdauer, die Belegungsrechte, hohe Verwaltungskosten und die günstige Kapitalmarktlage sowie die Sozialstruktur der Nachfrager für den öffentlich geförderte Mietwohnungen. Hinzu kommt, dass die Mieten in den öffentlich geförderten Wohnungen inzwischen in der Nähe oder sogar über den ortsüblichen Vergleichsmieten des frei finanzierten Wohnungsbaus liegen. Reglementierungen wie Ausgleichszahlungen tragen dazu bei, dass öffentlich geförderter Wohnungsbau immer unattraktiver wird. Um diese ungesunde Mietenentwicklung zu bremsen, sind bereits mehrfach Zinsaussetzungen zu Lasten des Wohnungsbauvermögens des Landes vorgenommen worden. Doch auch dies führt eher zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand als zur Lösung der bestehenden Probleme. Damit stellt sich die Grundsatzfrage, welchen Effekt die heutige Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit Steuermitteln überhaupt hat.

8. Seit mehreren Jahren ist ein deutlicher Rückgang des Wohnungsbestandes im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau festzustellen. Durch Ablösung von öffentlichen Mitteln sowie Ablauf der Bindungs- bzw. Nachbindungsfrist geht nach Erhebungen der Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes (Wfa) die Zahl der Sozialbindungen in NRW bis 2019 auf etwa 400.000 zurück.

9. Auch in Zukunft ist nicht damit zu rechnen, dass es zu einer grundlegenden Rückwendung der Wohnungswirtschaft hin zu dieser Förderart kommt. Die bisher vorgenommenen Veränderungen der Förderkonditionen des "1. Förderweges" sind ein Herumdoktern an Symptomen. Auch das Wohnungsbauprogramm 2002 unterscheidet sich insofern nicht grundsätzlich von den Vorgängerprogrammen des Bauministers. Erforderlich ist angesichts der massiven Veränderungen des wohnungspolitischen Umfeldes eine grundlegende Neuorientierung der Wohnungsbauförderung.

10. Die landeseigene Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) wird nicht zu Gunsten desjenigen Personenkreises eingesetzt, der heute noch Marktzugangsschwierigkeiten bei der Suche nach einer Wohnung hat. Zwar betraut die Landesregierung die LEG in einigen Fällen mit der Wahrnehmung von Aufgaben in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dies geschieht jedoch weder systematisch noch immer mit dem gewünschten Erfolg. Vielmehr agiert die Gesellschaft nach ihrem eigenen Selbstverständnis als Wettbewerber und Projekt-

entwickler am Immobilienmarkt mit dem Ziel, eine möglichst hohe Rendite zu erwirtschaften. Ausweislich des Geschäftsberichtes 2000 soll diese in absehbarer Zeit auf 8 % jährlich gesteigert werden. Die LEG unterscheidet sich in ihrer Geschäftspolitik nicht von privaten Unternehmen und ist folglich ungeeignet, durch das Land als wohnungspolitischer Akteur eingesetzt zu werden.

Der Landtag beschließt:

1. Mehr Menschen müssen in Nordrhein-Westfalen die Chance erhalten, in ihren eigenen vier Wänden zu wohnen. Eigentum schafft Unabhängigkeit und Individualität, ist Voraussetzung für familiengerechte Wohnformen, aktiviert ein hohes Maß an Eigenleistung und Initiative und ist Bestandteil einer privaten Vorsorge für das Leben im Alter. Daher muss es ein ausdrückliches Ziel der Landespolitik werden, die Wohneigentumsquote auf deutlich über 50 % zu erhöhen. Die Eigentumsquoten in anderen Bundesländern verdeutlichen, dass in NRW ein Nachholbedarf von 10 bis 15 % gegeben ist. Das in der Wfa organisierte Wohnungsbauvermögen muss dazu zielgerichtet als Eigentumsförderinstrument eingesetzt werden.

2. Bei der Eigentumsförderung müssen in Zukunft die gleichen Überschreitungen von Einkommensgrenzen zulässig sein wie in der Mietwohnungsförderung. Es ist nicht einzusehen, warum es unterschiedliche Fördergrenzen gibt, zumal eine höhere Eigentumsquote wegen des "Sickereffektes" auch positive Auswirkungen auf die Verfügbarkeit attraktiver Mietwohnungen hat. Das Land hat im Rahmen des neuen Wohnungsbaurechtes die Möglichkeit, die Zielgruppen der Förderwege selbst zu definieren. Die mit dem Wohnungsbauprogramm 2002 realisierte Erweiterung der Einkommensgrenzen bei der Eigentumsförderung reicht jedoch bei weitem nicht aus.

3. Es ist anzustreben, dass eine Differenzierung der Förderung in der Weise erfolgen kann, dass beim Mietwohnungssegment eine subjektbezogene Förderung vorgenommen und bei der Eigentumsförderung eine an den Bau eines Eigenheims anknüpfende Förderung (subjektbezogene Objektförderung) eingerichtet wird. Der Vorteil einer entsprechenden Neuregelung besteht nicht nur in einem Abbau der Förderverwaltung, die besonders durch die Abwicklung der Mietwohnungsförderung belastet wird. Es gibt außerdem keine Probleme mehr mit der Ausgleichszahlung, da subjektbezogen gefördert wird und die Wohngeldadministration diese Förderung abwickeln kann.

4. Sinnvoll ist ein Ausbau der Förderung von Genossenschaftsgründungen in Wohnungsbeständen. Genossenschaften ermöglichen ein hohes Maß sozialer Gemeinschaft und sind dann geeignete Alternativen, wenn die Mieter einzeln nicht über das Kapital verfügen, die eigene Wohnung selbst zu erwerben. Solche Genossenschaftslösungen können damit dauerhaft zu einer Verbesserung der sozialen Strukturen in schwierigen Quartieren ebenso beitragen wie zur Vermeidung von "Kettenverkäufen" schwieriger Bestände.

5. Ein Teil der bestehenden Restriktionen bei der Ausweisung von Wohnsiedlungsflächen in Gebietsentwicklungsplänen ist abzubauen. Den Kommunen muss eine gewisse Wahlfreiheit in der Auswahl bestimmter Gebiete zur Bebauungsplanaufstellung gegeben werden, damit ein nachfragegerechtes Flächenangebot zu bezahlbaren Preisen bereitgestellt werden kann. Ein ausreichendes Flächenangebot hat zudem preisregulierende Wirkung. Trotz verstärkter Bemühungen vieler Kommunen, Baulücken zu schließen, Flächenrecycling vorzunehmen und über regionale Kooperationen eine Senkung der Baulandpreise zu erreichen, bedarf es einer Erweiterung der kommunalen Planungshoheit mit dem Ziel einer behutsamen Flexibilisierung der Baulandpolitik.

6. In Ballungsräumen, insbesondere dem Ruhrgebiet, ist eine Baulandoffensive notwendig. Auch hierzu sind in einigen Fällen Beschränkungen durch die Landesplanung aufzuheben. Die Baulandoffensive darf jedoch nicht zu Lasten des ländlichen Raumes gehen. Der von der Landesregierung publizistisch aufgebaute Gegensatz zwischen Großstädten und Umlandkommunen trägt nicht zur Lösung der komplexen Herausforderungen der Stadt-Umland-Problematik bei. Deshalb ist eine Differenzierung der Eigenheimzulage des Bundes nach Ballungsraum- bzw. ländlichem Raum nicht sinnvoll. Vielmehr sollte die Eigenheimzulage auch auf den Erwerb von Eigentum im Bestand (Altbauten) ausgeweitet werden. Förderungsfremde Regelungen in den Wohnungsbauförderungsbestimmungen (wie Begrenzung der Grundstücksfläche auf 400 Quadratmeter und Bevorzugung von Standorten im Einzugsbereich des schienengebundenen ÖPNV), die zu Lasten des ländlichen Raums gehen, sind aufzuheben.

7. Zum Zwecke der Minderung von Gemeinkosten sollte bei Objekten der 1960er und 1970er Jahre auch eine Förderung von Rückbaumaßnahmen (Teilabriss) als letztes Mittel ermöglicht werden. Ein solcher Einsatz von Steuergeldern ermöglicht zukunftsfähige Lösungen für Wohnviertel und Stadtteile. Dies ist allemal besser, als bestehende Strukturen über Jahrzehnte am Tropf der öffentlichen Hand hängen zu lassen, ohne dass die grundlegenden Probleme gelöst werden. Beachtung finden sollten auch Projekte, die der Mieteraktivierung mit dem Ziel einer verstärkten Identifikation mit dem Wohnumfeld dienen. Die Übernahme sozialer Verantwortung - wie durch die Bildung von Nachbarschaftsgruppen - ist Ausdruck der "Hilfe zur Selbsthilfe".

8. Das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen muss kurzfristig grundlegend verändert werden. Die in der heutigen Gesetzesfassung vorgesehene "Ausgleichszahlung" ist bis 2005 vollständig abzubauen, da sie mehr Probleme schafft als löst. Die im Koalitionsvertrag für die Mitte der Legislaturperiode vorgesehene Evaluierung des heutigen Fehlbelegerrechtes kommt angesichts der Situation in vielen Städten des Landes zu spät. Diese Evaluierung muss unverzüglich gestartet werden.

9. Das Wohnungsbauvermögen des Landes bedarf einer Wertberichtigung. Das wohnungspolitische Ziel besteht in einer Mietpreisangleichung der Bestände des sozialen Wohnungsbaus an die ortsübliche Vergleichsmiete. Dabei müssen die Folgen für die im Zuge der Novellierung des WestLB-Gesetzes zu gründende

Landesbank - unter deren Dach die WfA mit dem von ihr verwalteten Wohnungsbauvermögen angesiedelt werden wird - berücksichtigt werden.

10. Eine Veräußerung der LEG-Anteile zum ausschließlichen Zweck der Sanierung des Landeshaushalts für das Jahr 2003 wird abgelehnt. Die Rechte und sozialen Besitzstände der Mieterinnen und Mieter sind zu wahren. Eine Veräußerung an Dritte setzt eine europaweite Ausschreibung der Anteile voraus. Die zu erzielenden Veräußerungserlöse sind ausschließlich zur Schuldentilgung und zur finanziellen Ausstattung eines Zukunftsinvestitionsprogramms zu verwenden, mit dem Infrastruktur und Bildung gefördert werden sollen.

Dr. Jürgen Rüttgers
Bernd Schulte
Richard Blömer
Wolfgang Hüsken
Klaus Kaiser
Thomas Kufen
Gerhard Lorth
Ursula Monheim
Heinz Sahnen
Bernhard Schemmer

und Fraktion