

Entwicklungen der sozialen Wohnraumversorgung

Landesweiter Wohnungsnotstand in NRW

Der Beginn der 90er Jahre war Auftakt einer länger anhaltenden Periode, in der die Wohnungsverversorgung der Bevölkerung zu den wichtigsten und wohl auch schwierigsten Aufgaben für Bund, Länder und Kommunen zählte. Einer vorausgegangenen Phase mit Leerständen und geringer Bautätigkeit bis zum Ende der 80er Jahre folgte eine sprunghaft steigende Nachfrage nach Wohnraum. Unter deutlichen und unerwarteten Einwohnerzuwächsen führte diese rasch zu gravierenden Engpässen. Am örtlichen Wohnungsmarkt standen mit Beginn des Jahres 1993 insgesamt ca. 127.200 Wohnungen zur Verfügung, darunter befand sich damals noch ein geförderter Bestand von 15.000 preis- und belegungsgebundenen Mietwohnungen (anteilig ca. 12 %).

Zur Überwindung erheblicher „Wohnungsnotstände“ in NRW hat das Land den sozialen Wohnungsbau seinerzeit in einer Größenordnung bis 32.000 Wohnungen pro Jahr gefördert und damit gezielt Impulse gegeben, um die Bautätigkeit landesweit anzukurbeln. Allerdings konnten verfügbare Mittelkontingente für den Bau von geförderten Mietwohnungen zunächst kaum abfließen, weil es -wie auch in Münster- an ausreichenden bebaubaren Flächen mangelte und die Investitionsbereitschaft in den Wohnungsbau insgesamt noch sehr verhalten war (vgl. Anhang 1, Abbildungen 1 und 2)

Handlungsprogramm Wohnen (HPW) 1993

Unter Einsatz gezielter Maßnahmen und Instrumente, die mit der erstmaligen Auflage des Handlungsprogramms Wohnen im Jahr 1993 festgelegt wurden, gelang es, die für den Wohnungsbau erforderliche Flächen- und Baulandbereitstellung in Münster zu mobilisieren und mit nachfrageorientierten Anpassungen für die Folgejahre zu sichern. Um hohe Angebotsdefizite am Wohnungsmarkt möglichst zügig abzubauen, sollten zunächst 2/3 der bereitgestellten Flächenpotenziale dem Bau von Mehrfamilienhäusern dienen. Nach den politischen Vorgaben sollten dort zu gleichen Teilen öffentlich geförderte und freifinanzierte Wohnungen realisiert werden. Mit umfangreicher Bautätigkeit vorwiegend im Geschosswohnungsbau konnten in den Folgejahren hohe Zuwächse am Wohnungsmarkt erzielt werden. Mit der Fertigstellung von 2.301 Wohnungen wurde im Jahr 1995 der bisher höchste Bestandszuwachs registriert. In den Jahren 1994 bis 2001 entstanden insgesamt etwa 14.000 neue Wohnungen (vgl. Anhang 1, Abbildung 3).

Wohnungsbauförderung

Mit der entsprechenden finanziellen Unterstützung von Bund und Land kam die Wohnungsbauförderung in dieser Phase neben weiteren effektiven Steuerungsmechanismen als wirkungsvolles Instrument zur Unterstützung der sozialen Wohnungsverversorgung zum Einsatz. Als Reaktion auf die hohe Nachfrage wurden -vorwiegend von lokalen Wohnungsmarktakteuren- im o.g. Zeitraum mit hohem Investitionsvolumen ca. 3.300 geförderte Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte errichtet. Von den zusätzlichen preiswerten Wohnungsangeboten profitierten seinerzeit insbesondere Studenten, Haushalte mit Kindern sowie zahlreiche Aus- und Übersiedler, die als Alleinstehende oder als Familie dringend mit Wohnraum zu versorgen waren. Aufgrund eines insgesamt hohen und vielfältigen Nachfrageüberhangs konnten Investoren in dieser sehr angespannten Phase ein breit gefächertes Angebot für unterschiedliche Haushalts- und Einkommensstrukturen am Wohnungsmarkt uneingeschränkt absetzen.

Nachdem sich die Wohnungsmärkte in vielen Regionen Nordrhein-Westfalens wieder entspannten, ging die Bautätigkeit ab 1995 landesweit deutlich zurück. Mit zeitlicher Verzögerung machte sich dieser Trend auch in Münster bemerkbar (vgl. Anhang 1, Abbildung 2). Vor allem der Geschößwohnungsbau verzeichnet seit Anfang 2000 hohe Einbrüche.. Der geförderte Wohnungsbau, der Mitte der 90er Jahre mit bis zu 41% einen hohen Anteil an den Fertigstellungen insgesamt einnahm, flachte deutlich ab und fiel im Jahr 2005 seit langem erstmals wieder unter die 20-Prozent-Marke (vgl., Anhang 1, Abbildung 4)

Der zunehmende Bedeutungsverlust des sozialen Wohnungsbaus zeigte sich auch auf staatlicher Ebene. Beginnend mit der Abschaffung von Privilegien und Bindungen der Wohnungsgemeinnützigkeit und dem schrittweisen Rückzug des Bundes aus der Förderung des Wohnungsbaus wurde nach erfolgreichem Abbau quantitativer Wohnungsdefizite und infolge knapper werdender Finanzmittel das Mittelvolumen der Wohnungsbauprogramme ab dem Jahr 2000 deutlich zurückgefahren.

Neuausrichtung der sozialen Wohnraumförderung auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen

Charakteristisch für die landesweite Wohnungsmarktentwicklung nach Abbau erheblicher Angebotsdefizite war die Wende zu grundsätzlich entspannten Wohnungsmärkten. Dabei machten sich aber -vor allem in den letzten 15 Jahren- nicht nur deutliche Unterschiede zwischen Regionen, Städten und Stadtteilen bemerkbar sondern auch zwischen einzelnen Teilmärkten.

Mit dem Ende eines quantitativen Wohnungsmangels in Münster zeichneten sich bereits zum Ablauf der 90er Jahre auch für die städtische Wohnungspolitik notwendige neue Weichenstellungen ab. Diese wurden u.a. mit den Beschlüssen zur Fortschreibung des Handlungsprogramms Wohnen 2000 eingeleitet.¹ Zu diesem Zeitpunkt war die künftig neue Rolle kommunaler Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Stadtentwicklung und Wohnraumversorgung allerdings zunächst noch sehr unscharf.

Auf Seiten der wohnungswirtschaftlichen Akteure folgte der vorausgegangenen Investitionstätigkeit auch zugunsten des Neubaus von Sozialwohnungen allgemeine Verunsicherung über künftige Nachfrageentwicklungen und lokale Rahmenbedingungen für deren künftiges Handeln. Infolge der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit konnte die Wohnungswirtschaft ihr bisheriges soziales Engagement zurücknehmen und richtete ihr Kerngeschäft vorrangig an ökonomischen Vorgaben aus. Unter zunehmend gewinnorientierten Bestrebungen suchten die Unternehmen für entsprechende Investitionsentscheidungen nach Orientierung hinsichtlich zukunftsfähiger und nachfragegerechter Angebotsformen am lokalen Wohnungsmarkt.

Die traditionellen Träger des sozialen Mietwohnungsbaus in Münster zogen sich nachfolgend weitgehend aus dem geförderten Wohnungsneubau zurück und lenkten unternehmerische Investitionen nun vornehmlich in die Modernisierung und altersgerechte Anpassung ihrer Wohnungsbestände. Im Zuge der Bewirtschaftung ihres preiswerten Wohnungsbestandes sind sie in ihrem sozialen Engagement angesichts sozial und wirtschaftlich zunehmend belasteter Bewohnerstrukturen allerdings nach wie vor stark gefordert.

¹ Handlungsprogramm Wohnen - Fortschreibung 2000, Ratsvorlage 1337/00, Beschluss vom 07.02.2001

Wohnungspolitische Neuorientierung - Fortschreibung des Handlungsprogramms Wohnen

Eine zunehmende Ausdifferenzierung der Märkte, unterschiedliche Angebots- und Nachfrageentwicklungen mit sehr verschiedenen Zukunftsperspektiven, selektive Umlandwanderungen und die Erkenntnis, dass sich mit dem ankündigenden Rückzug des Staates eine angemessene Wohnungsversorgung sozial Schwacher künftig trotz einer insgesamt entspannten Situation vom Markt nicht allein regulieren würde, verlangten nach lokal angepassten und konsensfähigen Strategien sowie nach neuen Steuerungsinstrumenten zugunsten einer zukunftsfähigen Wohnungsmarktentwicklung.

Trotz der Neuorientierung kommunaler Wohnungspolitik in Richtung Qualität und Eigentumsbildung bestand ein breiter politischer Konsens dahingehend, dass die Wohnungsversorgung am Markt benachteiligter Zielgruppen auch weiterhin im Focus sozialer sowie stadtentwicklungspolitischer und -planerischer Zielsetzungen bleiben sollte. In Kenntnis einer bevorstehenden staatlichen Neuausrichtung der sozialen Wohnraumförderung und sensibilisiert durch möglicherweise absehbar wiederkehrende Versorgungsengpässe infolge des fortschreitenden Wegfalls von Mietpreis- und Belegungsbindungen kamen mit der Fortschreibung des Handlungsprogramms 2000 zunächst bisherige Zielsetzungen und Maßnahmen der sozialen Wohnungsversorgung auf den Prüfstand.

In diesem Kontext formulierte die Wohnungspolitik erste generelle Erwartungen an die Entwicklung neuer Strategien und Initiativen zur künftigen Absicherung der Wohnungsversorgung für einkommensschwache Zielgruppen in Münster. Städtische Handlungsansätze und Steuerungsfunktionen konzentrierten sich nun vorrangig auf den Sozialwohnungsbestand.

Die Neubauförderung rückte in den Folgejahren auf der Rangliste wohnungspolitischer Instrumente -auch landesweit- immer weiter nach hinten. Die verhaltene Bautätigkeit, die vor allem im Geschosswohnungsbau mittlerweile anhaltend ist, drosselte nachhaltig auch den Förderumfang und die Bereitstellung zusätzlicher Mietwohnungen im preisgebundenen Angebotssegment (vgl. Anhang 1, Abbildung 5).

Parallel dazu werden über eine lange Phase städtische Einflussmöglichkeiten bei der Wohnungsversorgung einkommensschwacher und am Markt benachteiligter Haushalte durch den fortschreitenden Schrumpfungsprozess im Bestand zusätzlich geschwächt. Bei anhaltender Nachfrage nach preiswertem Wohnraum hielt der Druck in diesem Angebotssegment daher weiterhin an.

Die Anfang 2001 eingeleitete wohnungspolitische Wende und Konzentration auf Maßnahmen zur Stärkung der Eigentumsbildung in Münster hat nachfolgend zahlreichen „Schwellenhaushalten“ den Wechsel zum Wohneigentum ermöglicht. Einen wichtigen Beitrag leistete dazu die Bereitstellung städtischer Grundstücke zu vergünstigten Konditionen insbesondere für Familien mit Kindern. In den Jahren 2000 bis 2007 haben ca. 1.400 Haushalte Fördermittel zur Finanzierung eines selbst genutzten Eigenheims (90,5 %) oder einer Wohnung (9,5 %) in Anspruch genommen. Als Eigentümer tragen diese zur nachhaltig Entlastung der Nachfrage auf dem Mietwohnungsmarkt bei (vgl. Anhang 1, Abbildung 6).

Rückgang staatlicher und kommunaler Steuerungsinstrumente und Einflussmöglichkeiten

Städtische Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung und Steuerung der Wohnungsversorgung am Markt benachteiligter Zielgruppen werden seit einigen Jahren immer kleiner. Maßgebliche Gestaltungsmöglichkeiten aber auch damit in Zusammenhang stehende Anforderungen, Probleme, wirtschaftliche Risiken sowie soziale Verpflichtungen verlagern sich in-

zwischen zunehmend auf lokale Wohnungsunternehmen, die am Markt eine bedeutende Funktion als Anbieter förderten oder preiswerten Wohnraums übernehmen.

Die auf Bundes- und Länderebene in Gang gesetzte Reformpolitik im Wohnungswesen setzte sich mit einem wohnungspolitischen Kurswechsel der gegenwärtigen Landesregierung fort, der auf eine Neubelebung der Marktkräfte und eine Stärkung der Privatinitiative abzielt und den bisherigen öffentlichen Versorgungsauftrag weitgehend ablösen soll. Der Rückzug des Staates aus bis dahin traditionellen wohnungspolitischen Handlungsfeldern kam mit der sukzessiven Aufhebung zahlreicher wohnungspolitischer Regelungen und Steuerungsinstrumente zum Ausdruck.²

Damit entfielen zahlreiche gesetzliche Grundlagen, die unter den vorherrschenden lokalen Bedingungen bis zuletzt durchaus unterstützende Wirkungen bei der Steuerung des örtlichen Wohnungsmarktes entfaltet hatten. Da die Wohnungsmarktentwicklung in Münster mit den landesweit attestierten Entspannungstendenzen vor allem im preiswerten Angebotssegment bisher noch immer nicht Schritt halten kann, wurden die anhaltenden städtischen Bemühungen zur Absicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung sozial und wirtschaftlich benachteiligter Personengruppen infolge dessen weiter geschwächt.

Der kontinuierliche Rückgang des geförderten Mietwohnungsbestands und der sukzessive Fristablauf städtischer Belegungsrechte verstärken diesen fortwährenden Prozess.

Stärkung der Eigenverantwortung von Kommunen im Zuge der Weiterentwicklung der sozialen Wohnraumförderung

Mitte des Jahres 2001 wurden die im HPW 2000 zunächst nur skizzierten Ansätze zur künftigen Neugestaltung der sozialen Wohnraumförderung vom Bundesgesetzgeber näher konkretisiert. Diese waren von der Erkenntnis mitgeprägt, dass differenzierte demografische und soziale Entwicklungen sowie die Bewältigung der inzwischen regional sehr unterschiedlichen Probleme eine Vielzahl von Informationen zur regionalen Wohnungsmarktlage voraussetzen und die Prioritäten der Wohnungspolitik am besten vor Ort diskutiert und definiert werden können.

Die daraus resultierende Absicht des Bundes zur Stärkung der Eigenverantwortung von Ländern und Kommunen bei der sozialen Wohnungsversorgung wurde mit Beginn des Jahres 2002 mit der Reform des Wohnungsbaurechts umgesetzt und kam vornehmlich durch folgende Instrumentarien zum Ausdruck:

die gesetzliche Option, Lösungen für lokalspezifische Probleme vermehrt über Vereinbarungen in Kooperationsverträgen zwischen Kommunen, sozialen Trägern und der Wohnungswirtschaft anzustreben (§§14,15 Wohnraumförderungsgesetz – WoFG)

die Möglichkeit der Länder, eine auf eigene Bedarfe und regional unterschiedliche Versorgungssituationen zugeschnittene Wohnraumförderung zu gestalten, für deren Zwecke diese ein von den Gemeinden beschlossenes Wohnraumversorgungskonzept zu Grunde legen können (§3 WoFG).

² z.B.: Aufhebung Überlassungsverordnung zum 31.12.2005; Wegfall Ausgleichsabgabe zum 01.01.2006; Aufhebung Zweckentfremdungsverbot zum 31.12.2006

Erste Kooperationsversuche zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft

Eine wesentliche Herausforderung liegt darin, innerhalb des preiswerten Wohnungsbestandes städtische Zugriffsrechte auf geeigneten Wohnraum abzusichern, der für eine Belegung mit Wohnungsnotfällen oder Mietern mit besonderen persönlichen oder wirtschaftlichen Zugangsschwierigkeiten bei Bedarf mobilisiert und genutzt werden kann.

Entsprechend der politischen Beschlüsse zum HPW 2005 unternahm die Verwaltung erste gezielte Versuche, zusätzliche städtische Belegungsrechte an Wohnungsbeständen der lokalen Wohnungsmarktakeure auf kooperativem Weg zu erlangen. Die nachfolgenden städtischen Bemühungen, im Zusammenwirken mit den maßgeblichen Wohnungsunternehmen vor Ort eine Ausweitung von Mietpreis- und Belegungsbindungen im Bestand vorzunehmen waren weitgehend erfolglos. Unter Berufung auf hohe Neubauinvestitionen im sozialen Mietwohnungsbau in den 90er Jahren sowie angesichts der zunehmenden Eigenverantwortung um den Erhalt sozial ausgewogener Bewohnerstrukturen in unternehmenseigenen Beständen lehnten die Geschäftsführer der lokalen Wohnungsunternehmen vor allem eine zusätzliche Überlassung von Belegungsbindungen zugunsten der Stadt Münster seinerzeit mit Nachdruck ab.

Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte - Grundlage der Wohnraumförderung des Landes NRW

Das Land NRW hat auf Grundlage seiner gesetzlichen Ermächtigung die Städte und Gemeinden erstmals mit der Ausgestaltung des Wohnungsbauprogramms 2007 angehalten, sich mit ihrer konkreten Wohnungsmarktlage und deren absehbarer Entwicklung auseinanderzusetzen. Es appelliert an die Erstellung entsprechender kommunaler Handlungskonzepte und hält im Gegenzug zusätzliche Fördermittel für daraus ableitbare Maßnahmen vor. Darüber hinaus werden den Kommunen eine mittelfristige Finanzierung entsprechender Vorhaben über mehrere Programmjahre zugesichert und mögliche Abweichungen von Vorgaben der Förderrichtlinien in Aussicht gestellt. In diesem Kontext hat das Landesministerium für Bauen und Verkehr eigene Erwartungen an die Ausgestaltung kommunaler Handlungskonzepte und deren Einbindung in neue Förderstrategien formuliert:

Soziale Wohnraumversorgung und Stadtentwicklung verbindlich und nachhaltig steuern

Maßgeblich für die Entwicklung integrativer Förderstrategien des Landes NRW waren Intention und Zielsetzungen, die der Bund mit der Verankerung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte im Förderrecht verfolgt. Danach sollen Wohnraumversorgungskonzepte nicht als reines verwaltungsinternes Konzeptpapier entstehen sondern durch kommunalpolitischen Beschluss ein hohes Maß an Verbindlichkeit und Öffentlichkeitswirksamkeit erhalten. Sie sollen ferner als Instrument der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik fungieren. Unabhängig von der Begriffswahl dürfen sich entsprechende Konzepte nicht auf das Feld „soziale Wohnraumversorgung“ im engeren Sinne (Versorgung sozial Schwacher) beschränken sondern müssen in ihrer Reichweite darüber hinaus gehen.

Diese Herangehensweise wurde zwischenzeitlich mit der Praxis verschiedener Länder und Kommunen aufgegriffen und hat sich auch in modellhaften Erprobungen im Rahmen des ExWost-Forschungsfeldes „Kommunale Konzepte: Wohnen“³ aus Sicht des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als bewährter Ansatz bestätigt.

³ Homepage: www.bbr.bund.de ExWost Forschungsfelder

Darauf stützend appelliert das zuständige Landesministerium (Ministerium für Bauen und Verkehr – MBV) an die zunehmende Verantwortung der Kommunen im Bereich der Wohnungspolitik und fordert diese auf, lokale Handlungserfordernisse für eine zukunftsfähige, ausgewogene Wohnungsmarktentwicklung und soziale Wohnraumversorgung zu identifizieren, praxisnahe wohnungspolitische Strategien daraus zu entwickeln und geeignete Maßnahmen umsetzungsorientiert in einem Handlungskonzept darzustellen.

Handlungsprogramm Wohnen der Stadt Münster als ein Vorbild in NRW

Das Handlungsprogramm Wohnen der Stadt Münster ist im Zuge einer dazu veröffentlichten Entscheidungshilfe des MBV neben anderen kommunalen Konzepten „als ermutigendes Beispiel“ aufgeführt.

Als bewährtes Rahmenkonzept legt es bereits seit langem die städtischen Ziele, Positionen und Maßnahmen der Bauland- und Wohnungspolitik fest, die regelmäßig einer Wirkungskontrolle unterzogen und bei Bedarf fortgeschrieben werden. Zu den aktuellen Handlungsfeldern zählen:

- Strategische Wohnstandortentwicklung
- Wohnen im Bestand
- Sozialverantwortliche Wohnungsversorgung

Hohe Akzeptanz durch kooperative Mitwirkung aller zentralen Akteure

Das städtische Handlungskonzept zeichnet sich auch durch seinen kooperativen Gestaltungsprozess aus. Neben der regelmäßigen Mitwirkung der ämterübergreifenden verwaltungsinternen 'Arbeitsgruppe Wohnen' hat sich im Jahr 2004 der 'Arbeitskreis Wohnen in Münster' etabliert, dessen Vertreter aus Verwaltung, Politik, Wohnungs- und Finanzwirtschaft mit dem 'Bündnis Wohnen' gemeinsame Handlungsleitlinien sowie Schwerpunkte und Ziele ihrer Zusammenarbeit verbindlich gemacht haben. Im Jahr 2005 hat dieser Arbeitskreis erstmals gemeinsame Empfehlungen⁴ für das Handlungsprogramm Wohnen eingebracht.

Damit werden wesentliche Anforderungen des Landes an ein Erfolgweisendes Handlungskonzept als Voraussetzung für eine zusätzliche Bereitstellung von Fördermitteln vor Ort erfüllt.

Allerdings entfaltet das Handlungsprogramm Wohnen 2005 bislang wenig praktische Bedeutung für die Lösung lokaler wohnungsmarktspezifischer Probleme, da ein politischer Konsens zur Konkretisierung von Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern bisher nicht gefunden werden konnte. Da das Land NRW zusätzliche Mittel nur für solche Projekte und Maßnahmen vorsieht, die sich aus Zusammenhängen lokaler Handlungsprogramme konkret ableiten lassen, können entsprechende Fördermittel bisher nicht optimal akquiriert werden.

⁴ Vgl. Handlungsprogramm Wohnen – Fortschreibung 2005; V/0351/2005 v. 28.06.2005; Anhang zur Anlage 2

Lokalpolitische Forderungen nach städtischen Maßnahmen zur Absicherung des „bezahlbaren Wohnens“ in Münster

Im Zuge der ab 01.01.2005 umgesetzten Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz-IV Reform) bekam der lokale Handlungsdruck zur Absicherung des „bezahlbaren Wohnens“ in der Stadt Münster eine neue Dimension. Angesichts der kommunalen Verpflichtung zur Wohnkostenübernahme auch für Bezieher von Arbeitslosengeld II entstand nach ersten Einschätzungen zur Zahl potenziell Leistungsberechtigter zunächst der Eindruck, dass zahlreiche Haushalte zur Senkung ihrer Wohnkosten auf ein angemessenes Niveau angehalten werden müssten und dieses Ziel vorrangig durch Umzug in preiswerteren Wohnraum erreicht werden könne. Angesichts des ohnehin knappen Angebotes im preiswerten Segment kamen zugleich erhebliche Zweifel daran auf, dass sich am Wohnungsmarkt dafür sowohl in der gebotenen Kurzfristigkeit als auch generell ausreichende Versorgungsmöglichkeiten bieten würden.

In der Rückschau auf die bisherige Praxis hat sich diese Sorge hinsichtlich befürchteter Auswirkungen auf die Nachfrage am Wohnungsmarkt in ihrer ursprünglichen Dimension nicht bestätigt. Dennoch ist die Problematisierung eines unzureichenden Marktangebotes für Zwecke einer angemessenen und nachhaltigen Wohnungsversorgung sozial schwacher Haushalte weiterhin grundsätzlich berechtigt, nicht nur aufgrund damit einhergehender wirtschaftlicher Belastungen der Kommune. Auswertungen der Mietpreise in NRW zeigen (Bundesbaublatt, Ergebnisse der landesweiten Wohnungsmarktbeobachtung) dass die Rhein-schiene, ihr Umland sowie die Städte Aachen und Münster mit Mieten zwischen 6,00 und 8,40 €/m² hier an der Spitze liegen.

Unter diesen Bedingungen tragen der verbleibende Sozialwohnungsbestand sowie ein nicht näher quantifizierbares Potenzial „bezahlbarer“ Wohnungen im freifinanzierten Bestand letztlich entscheidend dazu bei, dass Haushalte mit geringem Einkommen angemessen und gezielt mit Wohnraum versorgt werden können. Mit dem sukzessiven Wegfall sozialer Bindungswirkungen und einer nachfolgend freien Mieterauswahl werden sich diese Chancen vor allem für sozial auffällige und wirtschaftlich belastete Mieter weiter verschlechtern.

Eine nachhaltige Absicherung des bezahlbaren Wohnens in Münster bleibt unter diesen Aspekten eine wichtige Aufgabe mit vielseitigen Herausforderungen. Soziale und wohnungspolitische Erfolge in diesem Handlungsfeld sind zunehmend abhängig von der gezielten Steuerung einer zukunftsfähigen Wohnungsmarktentwicklung insgesamt und dem Einsatz effektiver Instrumente der Stadtentwicklung. Der bestehende finanz-, sozial- und wohnungspolitische Handlungsdruck ist im Vergleich zu den 90er Jahren unter deutlich veränderten Rahmenbedingungen zu bewältigen. Angesichts differenzierter Handlungserfordernisse zur kommunalen Steuerung angestrebter sowie zur Abwendung unerwünschter Entwicklungen auf allen Teilmärkten bedarf es eines zielgerichteten Maßnahmenkataloges zur Lösung lokal- und quartiersspezifischer Probleme.

Kommunale Herausforderungen bei der Absicherung preiswerten Wohnens



Interfraktioneller Arbeitskreis

Anlass und Funktion

Nachhaltige finanzielle Belastungen infolge der Hartz-IV Reform, die für den städtischen Haushalt schwer zu verkraften sind, waren maßgeblicher Auslöser anhaltender wohnungspolitischer Diskussionen, bei denen mögliche Maßnahmen und Instrumente zur Unterstützung und Sicherung eines ausreichenden bezahlbaren Wohnungsbestandes lange im Vordergrund standen. Obwohl von der politisch bestärkten Implementierung des zusätzlichen Handlungsfeldes „Strategische Wohnstandortentwicklung“ (HPW 2005) bereits deutliche Signale auch für eine notwendige Neuausrichtung der Wohnungspolitik ausgingen, haftet aus Sicht der Verwaltung der Focus der nachfolgend von der Politik formulierten wohnungspolitischen Anliegen und Verwaltungsaufträge schwerpunktmäßig auf „traditionellen“ Ansätzen und Steuerungsmechanismen, die sich unter früheren Bedingungen und Erfordernissen einer Wohnungsversorgung zugunsten „breiter Schichten der Bevölkerung“ lange bewähren konnten.

Nach Einschätzung der Verwaltung erfordern in die Zukunft gerichtete kommunale Steuerungsfunktionen und Instrumente eine andere Reichweite und problemspezifische Lösungsansätze ein breiteres Spektrum, die unter Berücksichtigung gegebener Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Einflussnahme neu auszuloten sind.

Bei der Anpassung und Ausweitung wohnungs- und sozialpolitischer Herangehensweisen durch neue Strategien, Instrumente und Maßnahmen bedarf es aus Sicht der Verwaltung einer stärkeren Orientierung an veränderten Markt- und Rahmenbedingungen, an bestehenden Abhängigkeiten und Wirkungsmechanismen zwischen den Teilmärkten sowie der

Einbeziehung 'benachbarter' Handlungsfelder (z.B. Siedlungs-/Quartiersentwicklung, Demografischer Wandel, Neues Wohnen im Bestand, Infrastrukturplanung, Soziales Management).

Der vor diesem Hintergrund im Jahr 2008 von der Verwaltung initiierte „Interfraktionelle Arbeitskreis“ (IAK) diene insoweit u.a. als gemeinsame Informationsplattform mit dem Ziel, weitergehende wohnungspolitische Erfordernisse und mögliche Maßnahmen zur aktiven Steuerung der Wohnungspolitik zu identifizieren und deren politische und praktische Umsetzbarkeit in diesem Gremium gemeinsam mit der Politik auszuloten. Während in entscheidenden Fragen über Erfordernisse und Wege zur künftigen Umsetzung von Stadtentwicklungszielen ein politischer Konsens noch nicht gefunden werden konnte, zeigten sich in einigen Handlungsfeldern zur sozialen Wohnraumversorgung erste tragfähige Ansätze für eine gemeinsame Wohnungspolitik.

Ergebnisse, Hürden

Handlungsbedarf zur quantitativen und qualitativen Absicherung eines Mindestbestandes an gefördertem Wohnraum wird bestätigt

Der sukzessive Rückgang des preisgebundenen Wohnungsbestandes insgesamt und der Umstand, dass vorhandene Angebotsqualitäten sowohl im gebundenen sowie im preiswerten Angebotssegment aktuellen und künftigen Nachfragestrukturen und sich ändernden Wohnbedürfnissen nicht in ausreichendem Maß gerecht werden, bestärken Politik und Verwaltung in ihrer gemeinsamen Auffassung, dass unter den gegebenen örtlichen Bedingungen am Wohnungsmarkt die Förderung des Wohnungsneubaus weiterhin ein wichtiges kommunales Steuerungsinstrument zur Unterstützung des preiswerten Wohnens bleibt.

Nach Einschätzungen der Verwaltung müssten zur quantitativen und qualitativen Absicherung eines Mindestbestandes an preisgebundenen Wohnungen im Zeitraum 2008 bis 2012 insgesamt **2.400 geförderte Wohnungen** unterschiedlichen Typs im Eigentum und zur Anmietung neu gebaut werden. Der Schwerpunkt des Neubaubedarfs konzentriert sich mit 1.450 Wohneinheiten auf den geförderten Geschosswohnungsbau. Die Einschätzungen zum mittelfristigen Bedarf gründen auf einer Analyse derjenigen Haushaltstypen, die derzeit bereits als Nachfrager nach Sozialwohnungen auftreten (Wohnungssuchende) und aufgrund bestehender Engpässe sowie qualitativer Defizite in einer zumutbaren Frist nicht mit adäquaten Wohnraum versorgt werden können. Darüber hinaus werden mit dem in die nahe Zukunft gerichteten Focus vor allem absehbare demografischer Entwicklungen aufgegriffen, die voraussichtlich eine zusätzliche quantitative Nachfrage nach (preiswertem) Wohnraum sowie nach bestimmten, am Markt bisher noch unzureichenden Angebotsqualitäten auslösen werden. (vgl. Anhang 2).

Unter den Mitgliedern des Interfraktionellen Arbeitskreises bestand breites Einvernehmen, bestehende Möglichkeiten zur Stärkung des Neubaus von gefördertem Wohnraum konsequent und zügig zu nutzen.

Ausweisung und Vermarktung von Flächenpotenzialen im Geschosswohnungsbau sollen zur Aktivierung des Neubaus geförderter Wohnungen sollen forciert werden

Die politischen Fraktionen haben gegenüber der Verwaltung zahlreiche Standorte und städtische Flächenressourcen konkretisiert, die für eine zügige Ausweitung des geförderten Mietwohnungsbestandes genutzt werden könnten. Unter Berücksichtigung bestehender Bedarfe und daran zu orientierenden qualitativen Standortanforderungen wurde allerdings auch deutlich, dass mit einer möglichen Bebauung dieser städtischen Flächenpotenziale zunächst nur geringe Mengeneffekte am Wohnungsmarkt bewirkt werden können.

Im Rahmen eines Abgleichs des dargelegten mittelfristigen Bedarf (1.450 Sozialwohnungen bis 2012) mit derzeit im städtischen Eigentum befindlichen Flächenpotenzialen hat sich gezeigt, dass auf städtischem Grund und Boden nur ein geringer Anteil der zunächst mittelfristig benötigten geförderten Mietwohnungen errichtet werden könnten. Eine entsprechende Bodenvorratshaltung für den bis zum Jahr 2012 dargestellten sowie einen über diesen Zeitrahmen hinausgehenden Neubaubedarf ist bisher nicht gesichert.

Die Mitglieder des IAK sprachen sich zunächst einvernehmlich dafür aus, zumindest eine Auswahl städtischer Flächenpotenziale zur Ausweitung des sozialen Mietwohnungsbestandes zügig zu vermarkten. Im Kontext veränderter Bedingungen einer zweckgerichteten Vermarktung und im Interesse einer möglichst zeitnahen und bedarfsgerechten Realisierung dringender Bedarfe bestand Konsens, die städtische Wohnungsgesellschaft Wohn+Stadtbau GmbH verstärkt über „Inhouse-Geschäfte“ zur Umsetzung heranzuziehen. Die Verwaltung hat zwischenzeitlich bereits diesbezügliche Schritte eingeleitet.

Im Hinblick auf die sich ausdifferenzierende Nachfrage -auch nach speziellen Wohnformen- muss die Bereitstellung weiterer Flächen für den Geschosswohnungsbau künftig in hohem Maße unterschiedlichen Standortanforderungen und -präferenzen gerecht werden. Zentralität und Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten als wesentliche Anforderungen insbesondere für eine nachhaltige altersgerechte Wohnungsversorgung erfordern einen besonderen Focus auf Flächenpotenziale im bestehenden Siedlungsbestand.

Da über städtische Grundstücksflächen allein der künftige Bedarf an Neubauwohnungen absehbar nicht gedeckt werden kann, richtet die Verwaltung seit langem ihre Bemühungen darauf, auch solche Flächenressourcen für eine anteilige Neubebauung mit preisgebundenem Wohnraum zu nutzen, die im Rahmen notwendiger städtischer Bauleitplanverfahren von Vorhabenträgern/Investoren einer künftigen Wohnnutzung zugeführt werden sollen. Die bisherigen Möglichkeiten städtischer Einflussnahme beschränken sich dabei auf eine kooperative Basis, auf der allerdings bislang kaum wohnungspolitische Effekte zu erzielen sind. Eine gezielte und verbindliche Steuerung derartiger Wohnsiedlungsentwicklungen setzen neben einem entsprechenden politischen Beschluss ein gesamtstädtisches Bedarfskonzept voraus.

Im Interfraktionellen Arbeitskreis konnte kein Einvernehmen dahingehend erzielt werden, wohnungspolitische Zielsetzungen der Stadt Münster im Zuge der Realisierung von Vorhaben Dritter künftig grundsätzlich verbindlich zu machen und vertraglich abzusichern.

Chancen einer nachhaltigen Wohnungsversorgung von Haushalten mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten sollen verbessert werden

Die Verwaltung hat im Interfraktionellen Arbeitskreis auf Grundlage der bisherigen städtischen Praxis nachvollziehbar dargestellt, dass die Möglichkeiten zur angemessenen Versorgung des „harten Kerns“ von Haushalten mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten unabhängig von der Neubauintensität im geförderten Angebotssegment immer weiter abnehmen. Mit dem sukzessiven Rückgang städtischer Zugriffsrechte auf den gebundenen Wohnungsbestand werden tatsächliche Belegungsmöglichkeiten seltener. Nicht immer können diese effektiv genutzt werden, weil Strukturen oder Wohnbedürfnisse dringend Wohnungssuchender nicht zum anzubietenden Wohnungstyp passen. Auch infolge abnehmender Bereitschaft auf Seiten der Wohnungsanbieter, verschuldete oder sozial auffällige Haushalte als künftige Mieter in ohnehin sozial belastete eigene Wohnungsbestände aufzunehmen werden städtische Vermittlungsmöglichkeiten immer weiter begrenzt.

Weitere städtische Belegungsrechte können derzeit nur im Rahmen der Neubauförderung erlangt werden. Diese kommen hinsichtlich der mit diesem Wohnstandard einhergehen-

den finanziellen Belastungen nur in den wenigsten Fällen zur Versorgung der einkommensschwächsten Haushalte in Betracht.

Es bestand Konsens unter den Mitgliedern des interfraktionellen Arbeitskreises, dass es in städtischer Verantwortung liegt, die Chancen einer angemessenen Wohnungsverorgung zugunsten dieser Zielgruppe zu verbessern. Als effektiv wurde ein von der Verwaltung skizziertes Belegungsmanagement beurteilt, das insbesondere mehr einzelfallorientierte Unterstützung bei der Wohnungssuche und soziale Begleitung zur Absicherung der Nachhaltigkeit einer erfolgreichen Wohnungsverorgung bieten sollte. Um das Spektrum städtischer „Zugriffsmöglichkeiten“ effektiv auszuweiten, sollte das städtische Engagement auch darauf ausgerichtet werden, zusätzliche Belegungsmöglichkeiten im preiswerten ungebundenen Angebotssegment zu erlangen.

Aus Sicht der Verwaltung hängt der Erfolg eines künftigen Belegungsmanagements zugunsten besonders benachteiligter Haushalte insbesondere davon ab, ob die anhaltende Zurückhaltung der Anbieter am Wohnungsmarkt bei der Vermietung an finanziell und sozial instabile Mieter und deren Zweifel an der Vertragstreue und Sozialverträglichkeit dieser Zielgruppe absehbar gemindert werden können. Mögliche Chancen dafür sieht die Verwaltung in der Einrichtung eines städtischen Budgets, mit dem potenzielle wirtschaftliche Risiken abgeschwächt und tatsächlich eintretende Nachteile auf Seiten der Vermieter bei Bedarf in angemessener Art und Weise kompensiert werden könnten.

Nachträgliche Entwicklungen

Regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in NRW

Die Wohnraumförderung des Landes NRW orientiert sich in Zukunft stärker als bisher an sich ausdifferenzierenden Wohnungsteilmärkten in NRW und bezieht aktuelle Erkenntnisse über die regionale Wohnungsmarktlage und Entwicklungsperspektiven (z.B. auf Grundlage der „Pestel-Studie“) in die administrative Zuteilung ihres Mittelkontingents ein. Die budgetierte Verteilung von Fördermitteln an Kreise und kreisfreie Städte erfolgt durch das Land NRW bereits ab 2009 in Abhängigkeit örtlicher Bedarfs- und Kostenstrukturen.

Während die Eigentumsförderung im Programmjahr 2009 landesweit zunächst noch an der tatsächlichen Nachfrage nach Fördermitteln ausgerichtet bleibt, nehmen bei der Förderung des Mietwohnungsbaus regionale Bedarfslagen maßgeblichen Einfluss auf den Umfang von Mittelzuweisungen. Eine Differenzierung der Förderbedürftigkeit wird auf Grundlage von vier Gebietskategorien vorgenommen:

hoch (4), überdurchschnittlich (3), unterdurchschnittlich (2), niedrig (1).

Die Förderung des Neubaus von Mietwohnungen soll sich nach Absicht des Landes NRW künftig auf die Städte und Gemeinden mit einem hohen oder überdurchschnittlichen Bedarfsniveau auf dem Mietwohnungsmarkt konzentrieren.

Nach Ergebnissen eines vom MBV in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Optimierung der Gebietskulissen⁵ wurde die Stadt Münster der Gebietskategorie mit „unterdurchschnittlichem Bedarfsniveau auf dem Mietwohnungsmarkt“ zugeordnet.

⁵Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen – Endbericht für das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, erstellt durch das Institut F+B, Forschung+Beratung für Wohnen Immobilien und Umwelt GmbH, Hamburg, Dezember 2008

Aus dieser vom Land NRW vorgenommenen Kategorisierung dürfen allerdings für die lokale Ebene keine unmittelbaren Aussagen über tatsächliche und künftige Wohnbedarfe am Mietwohnungsmarkt in Münster abgeleitet werden. Die Einordnung der Stadt Münster in eine Gebietskategorie mit „unterdurchschnittlichem Bedarfsniveau“ ist im Kontext einer auf längere Sicht anzulegenden bedarfsorientierten Neuverteilung des finanziellen Budgets zur Förderung von Mietwohnraum zu betrachten, die sich zunächst auf lediglich prognostizierte regionale Entwicklungspotentiale stützt, deren tatsächliches Eintreten am Wohnungsmarkt gegenwärtig völlig offen ist und in den nächsten Jahren entsprechende Aktivitäten seitens Politik, Verwaltung, Immobilienbesitzern und Bauwilligen voraussetzen.

Die vom Land NRW in Auftrag gegebene Begutachtung zur Einordnung der Kommunen in bedarfsorientierte Gebietskategorien knüpft an vorgegebene Rahmenbedingungen und Prognosen der vorausgegangenen Pestel-Studie an, nach der die Stadt Münster im Jahr 2025 einen landesweit vergleichsweise geringen rechnerischen zusätzlichen Bedarf an Wohnraum aufweist (Defizit 1.245 WE). Diese Einschätzung gilt allerdings nur unter bestimmten Annahmen der dort zugrunde gelegten Modellrechnung. Diese unterstellen für Münster bei einem Anstieg der Haushalte um 7.401 sowie bei einem Abgang von 4.687 Wohnungen bis zum Jahr 2025 einen zusätzlichen Wohnungsbedarf von 12.088 Wohnungen, der bis dahin durch Neubauleistungen von 6.222 Geschosswohnungen und 4.621 Eigenheimen weitgehend (10.843 WE) befriedigt werden kann.

Die vor diesem Hintergrund vorgenommene Zuordnung der Stadt Münster in eine Bedarfskategorie, die eine weitgehende Unabhängigkeit von Fördermitteln für den Mietwohnungsbau bereits mit sofortiger Wirkung impliziert, erhöht den aktuellen wohnungspolitischen Handlungsdruck dahingehend, über eine adäquate Steuerung den Wohnungsmarkt so weiter zu entwickeln, dass über die Deckung des prognostizierten Bedarfs unterschiedlichste Wohnbedürfnisse und Einkommensstrukturen nachhaltig mit Wohnraum bedient werden können.

Das der Stadt Münster unter neuen Bedingungen zugewiesene Mittelkontingent zur Förderung des Mietwohnungsbaus erweist sich hinsichtlich der für notwendig erachteten künftigen Bauintensität zunächst als stark limitierender Faktor. Das Förderbudget wurde auf insgesamt rund 6,57 Mio. Euro beschränkt und liegt damit um 5 Mio. Euro unterhalb der bewilligten Fördersumme des Vorjahres. Nach Einschätzung der Verwaltung ließe sich mit gegenwärtigen Budget -je nach Wohnungsgröße- im Jahr 2009 eine Neubauförderung für ca. 60 Mietwohnungen realisieren. Die Verwaltung verhandelt gegenwärtig mit dem zuständigen Landesministerium aufgrund der gravierenden Einschnitte über Optionen zur Nachforderung von Fördermitteln.

Die lokale Nachfrage nach Fördermitteln für den Mietwohnungsbau verharrt auf hohem Niveau und umfasst nach den bereits vorliegenden formellen Anträgen und verlässlicher Anfragen aktuell ein potenzielles Nachfragevolumen von ca. 27 Mio. Euro (entspricht ca. 238 WE).

Ab sofort bezieht das Land NRW bei der Wohnraumförderung auch das örtliche Kostenniveau (Mietspiegelmieten, Angebotsmieten, Wohngeldmieten) ein und bemisst danach künftige Förderpauschalen (Darlehen). Die Stadt Münster ist erwartungsgemäß der Mietniveauebene M4 (hoch) zugeordnet. Investoren werden infolgedessen künftig bei der Realisierung von Vorhaben mit höheren Baudarlehen bedient als bisher. Mit dieser Anhebung will das Land NRW die Rentabilität für Investitionen in den preisgebundenen Wohnungsbau erhöhen und Belastungen bei zusätzlichen energetischen Anforderungen abfedern.

Unter den veränderten Rahmenbedingungen zeichnet sich ab, dass in der Praxis der jährlichen Mittelvergabe möglicherweise ein lokaler Verteilungsmodus zum Zuge kommen muss, der maßgeblich daran auszurichten sein wird, in welchem Maße und in welcher

Qualität verbindlich geplante Bauvorhaben den bestehenden Wohnungsbedarf nach dessen Priorität befriedigen können und die Standortwahl den jeweiligen Anforderungen damit zu bedienender Zielgruppen gerecht wird.

Expertenanalyse zum künftigen Wohnungsbedarf der Stadt Münster

Aktuelle Kenntnisse über lokale Preis- und Angebotsqualitäten am lokalen Wohnungsmarkt und künftige Entwicklungspotenziale im Zuge des Generationswechsels in den Beständen sind derzeit aus Sicht der Verwaltung sehr unzureichend. Dies gilt ebenso für notwendige Beurteilungen des Nachfragepotenzials und eine Typisierung von Nachfragegruppen. Die mangelnde Transparenz erschwert Aussagen über künftige Bedarfe und die Formulierung zielgerichteter Maßnahmen. Um eine erforderliche Sicherheit für zukunftsorientierte Planungen und Investitionen seitens Politik, Verwaltung und lokaler Marktteure zu erlangen, scheint eine aktuelle und fundierte Grundlage geboten, damit sich die betreffenden Akteure positionieren und zielgerichtet agieren können. Die Verwaltung regt vor diesem Hintergrund eine Auftragsvergabe zur externen Begutachtung des künftigen Wohnungsbedarfs für die Stadt Münster unter Berücksichtigung stadtregionaler Verflechtungen an.

Abbildung 1

Neubauförderung in NRW; alle Förderwege; ohne Erwerb vorhandenen Wohnraums

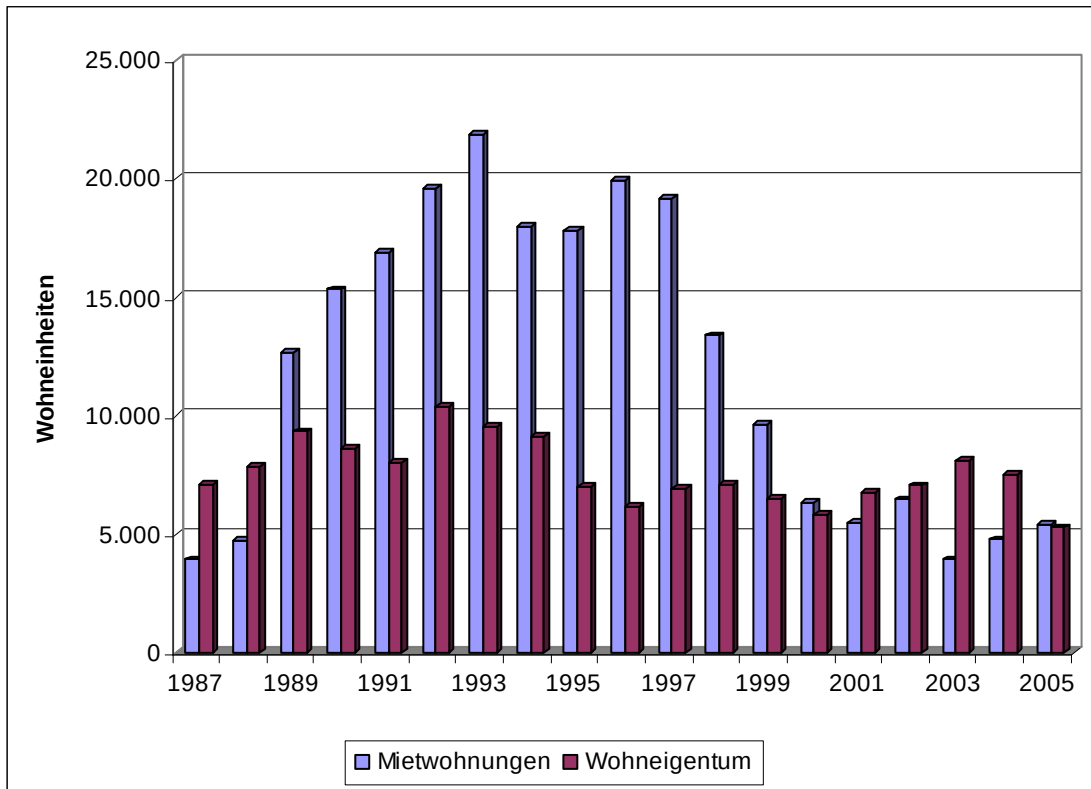


Abbildung 2

Neubauförderung in Münster; alle Förderwege; ohne Erwerb bestehenden Wohnraums

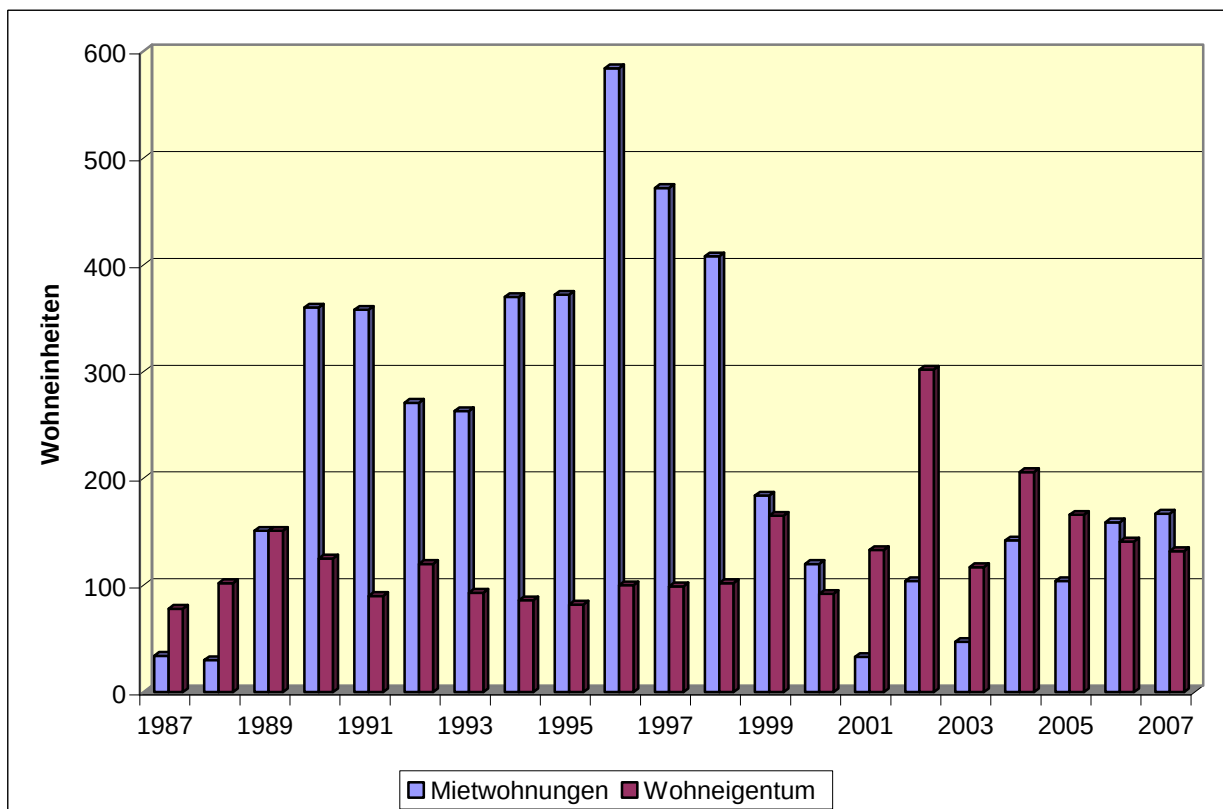


Abbildung 3
Fertigstellungen von Wohnraum

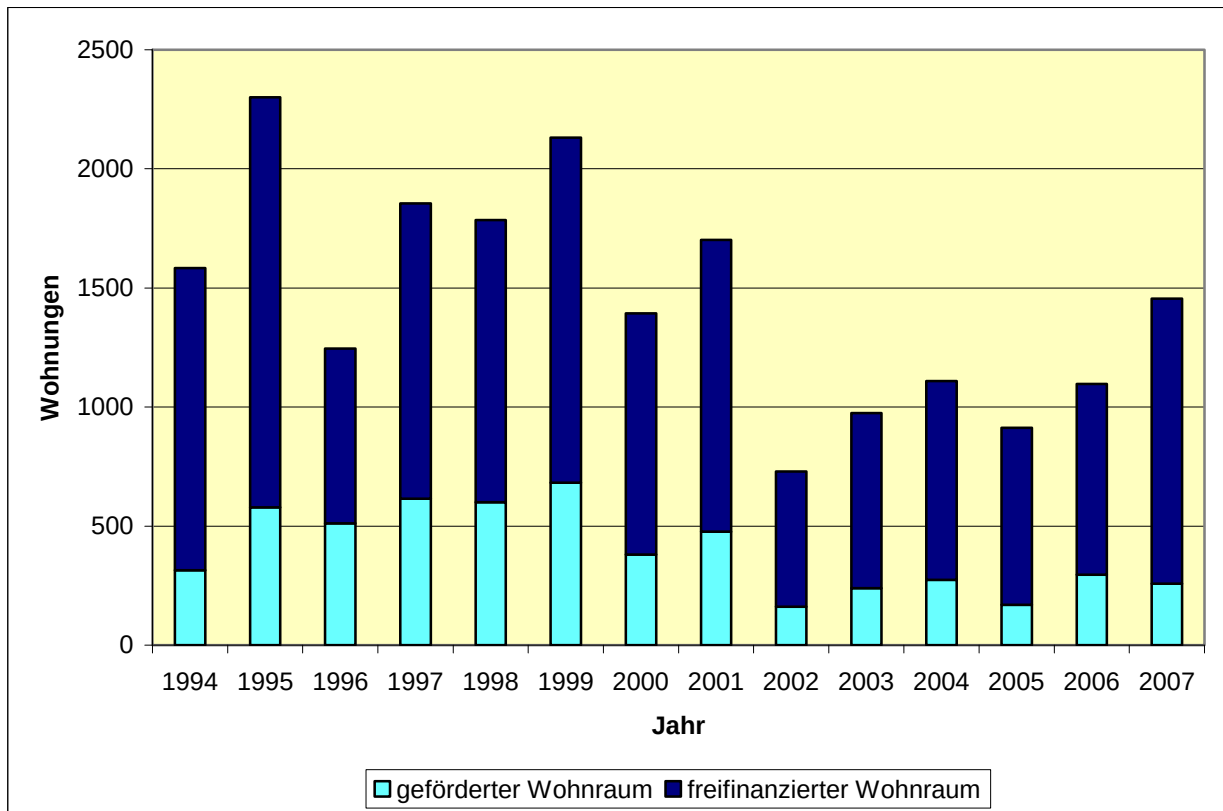


Abbildung 4
Anteil des geförderten Neubaus an den Fertigstellungen im Wohnungsbau

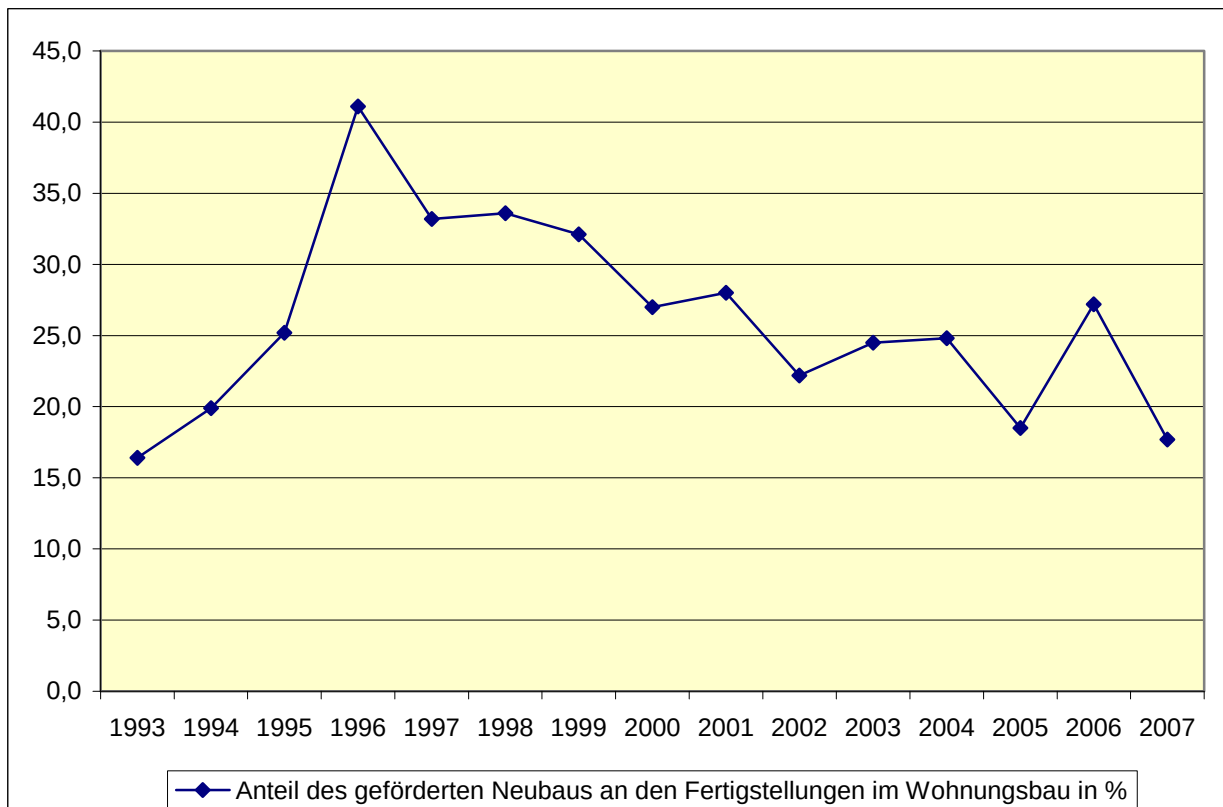


Abbildung 5
Fertigstellungen nach Wohnungstyp und Finanzierungsform

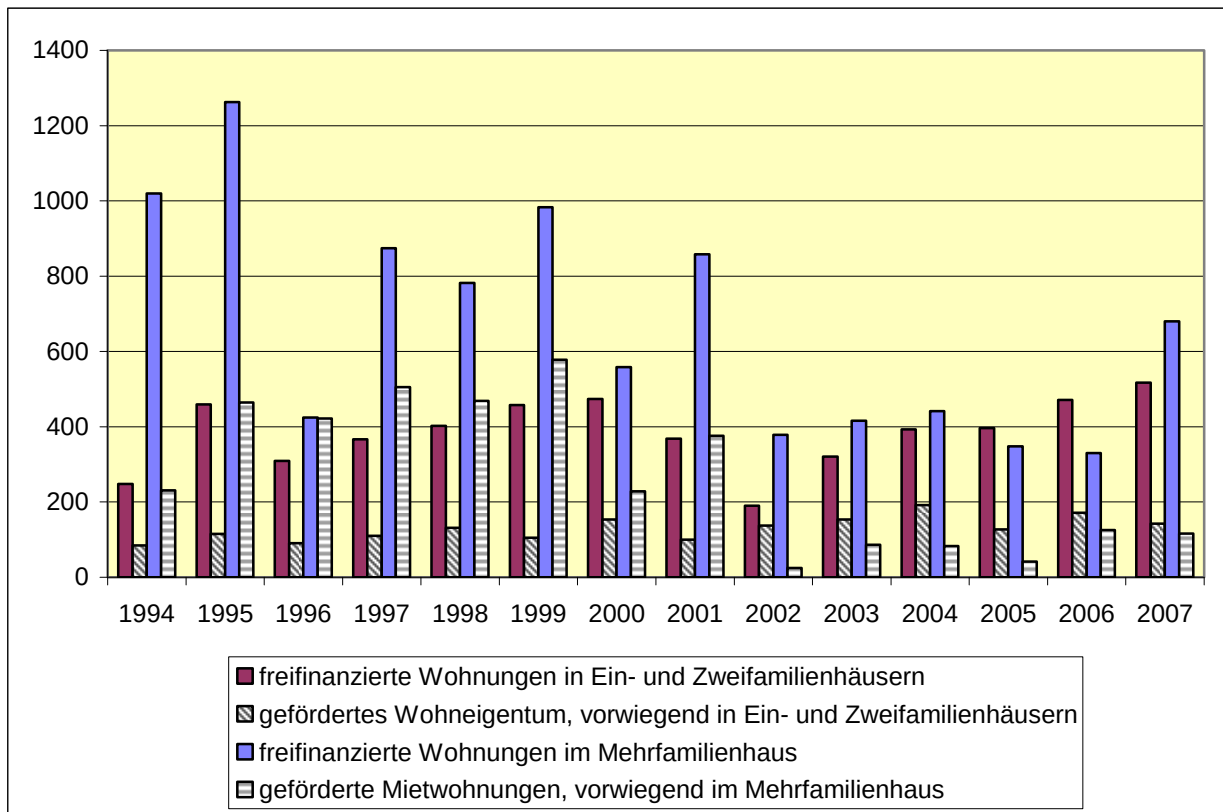
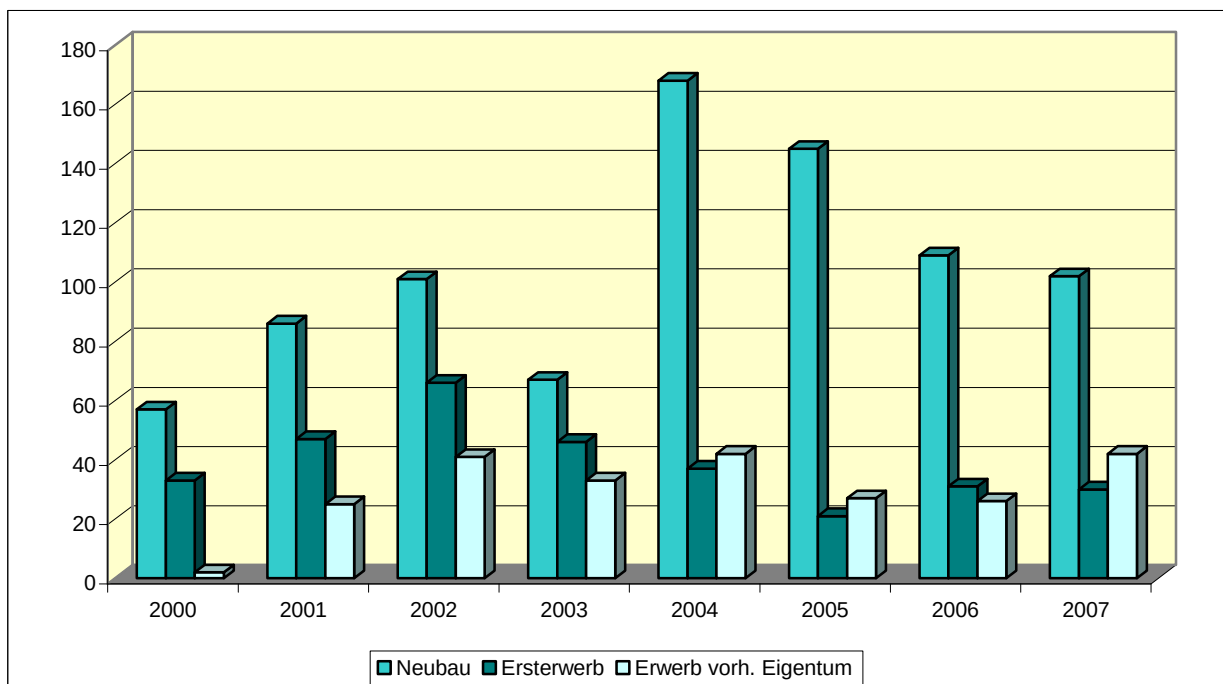


Abbildung 6
Förderung selbst genutzten Wohneigentums



Einschätzungen zum Neubaubedarf geförderten Wohnraums im Zeitraum 2008 bis 2012

Mittelfristige Bedarfe zur sozialen Wohnungsversorgung		
	<u>2008 bis 2012</u>	<u>jährlich</u>
Mietwohnungen	1.450 WE	290 WE
Wohneigentum	800 WE	160 WE
Gemeinschaftsorientierte Wohnprojekte	150 WE	30 WE
	2.400 WE	480 WE

Bedarf an Wohnformen zur Miete 1.450 WE		
↓ Einkommensgruppe A 1.150 WE ↓ Einkommensgruppe B 300 WE		
1-Pers. Haushalte	790	200
2-Pers. Haushalte	190	60
3-Pers. Haushalte	50	--
4-Pers. Haushalte und größer	120	40
 mind. 60 % als Mietreihenhaus		