

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0206/2013

Auskunft erteilt:

Herr Uplawski

Ruf:

492 61 15

E-Mail:

Uplawski@stadt-muenster.de

Datum:

06.05.2013

Betrifft

Kommunales Handlungskonzept Wohnen - Zwischenstand zum bisherigen Erarbeitungsprozess

Beratungsfolge

06.06.2013 Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft

Bericht

Bericht:

1. Zwischenstand „Kommunales Handlungskonzept Wohnen“

Der Rat hat am 6. April 2011 mit Beschluss der Vorlage V/0041/2011 die Verwaltung beauftragt, das Handlungsprogramm Wohnen zu einem Kommunalen Handlungskonzept Wohnen weiterzuentwickeln. Die Konzepterarbeitung sollte durch ein externes Unternehmen unterstützt werden und in enger Kooperation mit den Akteuren des Münsteraner Wohnungsmarktes erfolgen. Nach der Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel zum Jahresende 2011 hat die Verwaltung die externen Leistungen ausgeschrieben und im ersten Quartal 2012 einen entsprechenden Auftrag an die empirica ag erteilt.

Im Sommer 2012 hat empirica eine Analyse des Münsteraner Wohnungsmarktes vorgelegt, die in den Folgemonaten intensiv innerhalb der Verwaltung und mit Experten des Münsteraner Wohnungsmarktes erörtert wurde. Auf der Grundlage der Analyseergebnisse wurde ein Zielfindungsprozess eingeleitet. Zweck dieser Arbeitsphase war es, stadt spezifische Ziele, Präferenzen und Gewichtungen herauszuarbeiten, damit diese bei der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen gezielt berücksichtigt werden können. Inzwischen ist auch die Zielfindungsphase abgeschlossen. Die anliegende Dokumentation der Sondersitzung des Arbeitskreises Wohnen in Münster vom 15. Januar 2013 (Anlage) gibt einen Überblick über die inhaltliche Diskussion und die wichtigsten Ergebnisse des bisherigen Erarbeitungsprozesses wieder.

In den folgenden Kapiteln steht die Begründung einer kontinuierlich hohen Bauleistung im Vordergrund. Als Voraussetzung dafür wird zusätzliches Wohnbauland benötigt. Die Erforderlichkeit einer verstärkten Wohnbaulandentwicklung wird durch die Zwischenergebnisse des bisherigen Erarbeitungsprozesses für das Kommunale Handlungskonzept Wohnen (HKW) voll bestätigt.

2. Grundlegende Erkenntnisse des bisherigen Erarbeitungsprozesses zum Handlungskonzept Wohnen

2.1 Wohnungsneubau und Baulandentwicklung im Kontext der Stadtentwicklung

Im Rahmen des bisherigen Erarbeitungsprozesses sind die langfristig günstigen Entwicklungsperspektiven der Stadt Münster bestätigt worden. Nach gemeinsamer Einschätzung von empirica und der Akteure des Münsteraner Wohnungsmarktacktes kann sich Münster auch langfristig auf eine anhaltend positive Entwicklung der Zahl der Haushalte, Einwohner und Beschäftigten einstellen. Damit einher gehen eine hohe Wohnungsnachfrage und letztlich ein anhaltend hoher Wohnungsneubaubedarf. Nach Auffassung aller beteiligten Akteure gilt es zu verhindern, dass der Wohnungsmarkt in Münster zu einem Entwicklungshemmnis für die Stadtentwicklung wird. Eine hohe Neubauleistung ist nicht nur erforderlich, um die Stadt auf Wachstumskurs zu halten, sie ist auch eine Voraussetzung, um das qualitative Ziel einer sozial ausgewogenen Entwicklung umsetzen zu können. Daher ist es eine vordringliche Aufgabe der Stadt, günstige Rahmenbedingungen für den Neubau von Wohnungen zu schaffen. Eine Bedingung für den Wohnungsneubau sind ausreichend marktverfügbare Flächen und Standorte. Als Orientierungsgröße für die Bemessung der erforderlichen Leistungen zur Flächenbereitstellung ist im bisherigen Erarbeitungsprozess für das HKW ein Zielwert von 1.500 WE für die jährliche Wohnungsneubauleistung bestätigt worden. Dieser Zielwert soll den Kalkulationen zum langfristigen Flächenbedarf und zur mittelfristigen Baulandaktivierung zugrunde gelegt werden.

1.500 Neubauwohnungen je Jahr gewährleisten lediglich eine kontinuierliche, leicht positive Einwohnerentwicklung. Eine jährliche Neubauleistung von 1.500 WE reicht aber nicht aus, um die vom Land NRW für Münster prognostizierte Einwohnerentwicklung bis 2030 realisieren zu können. Auf der anderen Seite ist es bereits eine große Herausforderung für die Stadt, die für den Neubau von 1.500 WE je Jahr benötigten Flächen und Standorte bereit zu stellen.

Von Seiten der empirica ag wird der Zielwert skeptisch gesehen, weil eine Baulandbereitstellung im erforderlichen Umfang bisher noch nicht gewährleistet ist. Ausreichendes marktverfügbares Wohnbauland ist jedoch eine Bedingung für die angestrebte Wohnungsneubauleistung. Die Baulandfrage wird damit zu einer zentralen Stellschraube nicht nur für die Münsteraner Wohnungspolitik, sondern auch für die weitere Stadtentwicklung insgesamt.

2.2 Vorrang der Innenentwicklung – der Münsteraner Weg zur Baulandbereitstellung

Nicht für alle Wohnungsneubauten werden Flächen in (neuen) Baugebieten benötigt. In Münster findet der Vorrang der Innenentwicklung eine breite Unterstützung – auch in der praktischen Umsetzung. Daher sollen bei der Realisierung der Mengenziele für den Wohnungsneubau Standorte im Siedlungsbestand präferiert werden. Die Motive der Stadt Münster für die starke Akzentuierung des Wohnungsneubaus im Siedlungsbestand sind vielschichtig. Das Ziel, Flächen zu sparen, ist dabei nicht immer vorrangig.

- Es gibt offensichtlich eine wachsende Nachfrage nach Wohnraum in urbanen Strukturen. Neubauvorhaben im Siedlungsbestand sind daher in hohem Maße marktgerecht. Doch nicht alles, was marktgerecht ist, sollte auch realisiert werden. Neubauvorhaben im Bestand müssen sich an Qualitätszielen messen lassen. Sie finden ihre Grenze, wenn stadträumliche Qualitäten gefährdet werden.
- Wegen der günstigen Perspektiven der Stadtentwicklung in Münster besitzt der Wohnungsneubau ein großes Entwicklungspotenzial. Wohnungsneubauinvestitionen im Siedlungsbestand können daher gezielt eingesetzt werden, um noch vorhandene Strukturen, die nicht

mehr den aktuellen Entwicklungsleitbildern entsprechen, an künftige Anforderungen anzupassen.

- Standorte im Siedlungsbestand sind vorrangig für den Geschößwohnungsbau geeignet. Doch auch in guten Stadtlagen können im Geschößwohnungsbau Einfamilienhaus ähnliche Qualitäten realisiert werden (Wohnungsgröße, privater Freiraumbezug, Familienfreundliches Umfeld, u. a.). Das ist dringend erforderlich, um Familien mit Kindern innerhalb städtischer Strukturen halten zu können.
- Dort, wo es im Siedlungsbestand vertretbar ist, können höhere Dichten angestrebt werden. Die Wahrscheinlichkeit, Wohnungseingänge barrierefrei erreichen zu können, wird bei mehr als 5 Geschossen über der Geländeoberfläche deutlich größer (Aufzugspflicht). Eine Vermehrung des Angebotes an Wohnungen mit barrierefreien Zugängen ist aus demografischen Gründen dringend erforderlich.
- Der Geschößwohnungsbau im Siedlungsbestand gewährleistet eine effiziente Nutzung knapper Flächen. Er reduziert den Flächenverbrauch insgesamt und trägt dazu bei, die Flächeninanspruchnahme in Randlagen in Grenzen zu halten. Je mehr Wohnungen im Siedlungsbestand errichtet werden, umso geringer kann die Aktivierung von neuen Baugebieten ausfallen.

Um die Bautätigkeit im Siedlungsbestand aufrecht zu erhalten oder sogar über das Niveau der letzten Jahre hinaus zu steigern, sind zusätzliche Leistungen zur Mobilisierung von Standorten im Rahmen der Innenentwicklung erforderlich. Außerdem sind Wohnbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung bekanntlich i. d. R. örtlich umstritten und bedürfen einer kommunikativen Vorbereitung und Begleitung im jeweiligen Quartier. Dabei wäre es förderlich, wenn in die örtlichen Kommunikationsprozesse auch die Argumente stärker eingebracht werden könnten, die aus der gesamtstädtischen Konzeption (Wohnungspolitik, Baulandpolitik, Vorhaben im Siedlungsbestand) abgeleitet sind.

2.3 Neue Baugebiete sind unverzichtbar- trotz Innenentwicklung

Durch Erfolge in der Innenentwicklung kann der Neubaulandbedarf verringert werden. Doch es steht außer Frage, dass die Mengenziele für die jährliche Wohnbauleistung nur erreicht werden können, wenn auch die Bereitstellung von Neubaugebieten für den Wohnungsbau wieder intensiviert wird. empirica geht sogar davon aus, dass die demografisch bedingte Neubaunachfrage in Münster primär auf den individuellen Eigenheimbau gerichtet sein wird und daher in erster Linie die Bereitstellung von Neubaugebieten erfordert. Der Umfang des Flächenbedarfs für neue Wohnbaugebiete hängt daher stark von den Bauformen und der erzielbaren Dichte ab.

Letztlich ist für die wohnungspolitische Diskussion in Münster der langfristige Flächenbedarf keine absolute Bezugsgröße. Für die Steuerung der Baulandentwicklung sind vielmehr die Ergebnisse des Baulandmonitorings und das mittelfristige Baulandprogramm maßgeblich. Entscheidend ist, dass durch Mobilisierung von Wohnstandorten im Rahmen der Innenentwicklung und die Bereitstellung neuer Wohnbaugebiete gute Voraussetzungen geschaffen werden, damit jährlich 1.500 WE entstehen können. Dieser Wert ist erforderlich, damit die Entwicklung der Wohnungsangebote mit der Nachfrage Schritt halten kann. Nach den Erkenntnissen des bisherigen Erarbeitungsprozesses zum HKW hat dieses Anliegen auch im Kontext einer sozialverantwortlichen Wohnungsversorgung eine herausragende Bedeutung.

2.4 Wohnungsknappheit ist die Hauptursache des hohen Preisniveaus

Die Erkenntnis, dass die Preisbildung unter Marktbedingungen durch die Relationen zwischen Angebot und Nachfrage geprägt wird, ist nicht neu. Auch in Münster wird das Wohnungsmarkt-

geschehen weitgehend durch Marktmechanismen bestimmt. Die wichtigste Ursache des hohen Preisniveaus ist die Knappheit der Wohnungsangebote. In den letzten Jahren sind insgesamt zu wenig neue Wohnungen gebaut worden, um die Nachfrage vollständig decken zu können. Deshalb sind Wohnungssuchende oft gezwungen, höhere Preisforderungen hinzunehmen.

Ein zu geringer Umfang des mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungsbaus ist in Münster nicht die Ursache des hohen Preisniveaus. Weniger als 8 % des Wohnungsbestandes unterliegen noch einer Sozialbindung. Der Umfang des „Sozialen Wohnungsneubaus“ reichte in den letzten Jahren kaum aus, um den Rückgang an Wohnungen aufzufangen, die aus der Sozialbindung fielen. Die Auswirkungen des öffentlich geförderten Wohnungsneubaus auf das Preisniveau sind in Münster – aufgrund der geringen Fallzahlen – marginal. Der Soziale Wohnungsneubau in seiner derzeitigen Ausprägung ist daher kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Preisanstiege. Aufgabe des Sozialen Wohnungsneubaus ist es vielmehr, zielgerichtet Angebotslücken zu schließen und Personengruppen mit Wohnraum zu versorgen, die unter Marktbedingungen kaum zum Zuge kommen. Für die generelle Preisdämpfung ist der soziale Wohnungsneubau nicht zuständig. Das wirksamste Mittel zur Preisdämpfung ist die Ausweitung des Wohnungsangebotes durch eine kontinuierlich hohe jährliche Wohnungsneubauleistung. Nur durch die Mengeneffekte können knappheitsbedingte Preissteigerungen in Grenzen gehalten werden. Der soziale Wohnungsbau könnte dazu wieder einen größeren Beitrag leisten, wenn die Fördermittel erhöht und die Förderkonditionen für Investoren attraktiver werden (z. B. anteilige Zuschussförderung). Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das Land die Wohnungsbauförderung neu konzipiert und sie gerade für Wachstumsregionen wie Münster so verstetigt, dass sie für Investoren eine verlässliche Finanzierungsgrundlage bietet.

Dieser Wirkungszusammenhang hat im bisherigen Erarbeitungsprozess zum Handlungskonzept Wohnen zu der Einsicht geführt, dass das Erreichen der Mengenziele für den Wohnungsneubau auch ein wichtiger Beitrag ist, um die städtischen Aufgaben im Rahmen der sozialverantwortlichen Wohnungsversorgung erfüllen zu können. Ohne die generelle Bekämpfung der Knappheit sind weitere Preisanstiege zu erwarten.

2.5 Sicherung des preiswerten Altbaubestandes

In Münster wird zu Recht ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklungen im preiswerten Angebotssegment gerichtet. Das untere Drittel des gesamten Wohnungsbestandes von rd. 150.000 WE ist dem preiswerten Segment zuzurechnen. Dieses Segment ist für die Versorgung einkommensschwächerer Gruppen ausschlaggebend. Im bisherigen Erarbeitungsprozess zum HKW ist deutlich geworden, dass der preiswerte Wohnungsbestand in Münster im Wesentlichen aus dem nicht modernisierten Altbaubestand besteht. Preiswerter Wohnraum entsteht folglich durch Alterung der Wohnungsbestände. Wohnungen, die älter werden, bleiben tendenziell hinter der Entwicklung der Wohnstandards zurück und partizipieren weniger an Preissteigerungen. Sie werden mit der Zeit preiswert in Relation zum Neubau. Der Wohnungsneubau selbst kann kein Instrument sein, um die Wohnungsangebote im preiswerten Bestand merklich auszuweiten. Dazu sind die Neubaukosten zu hoch. Sogar der Neubau von öffentlich geförderten Wohnungen kann nur bedingt zur Ausweitung des preiswerten Bestandes beitragen, weil die Fallzahlen nicht ausreichen, und weil die Bewilligungsmieten künftig am oberen Ende des preiswerten Angebotssegmentes liegen werden¹. Die Haushalte, die eine solche öffentlich geförderte Neubauwohnung

¹ Mit den Bestimmungen zur Sozialen Wohnraumförderung 2013 ist für Münster die Bewilligungsmiete für die Einkommensgruppe A auf 6,25 € angehoben worden. Nach dem aktuellen Mietspiegel liegen z. B. die durchschnittlich ortsüblichen Bestandsmieten von älteren Wohnungen (Baujahre 1948 bis 1974) ohne energetische oder sonstige Modernisierungen für eine Wohnung mit 75 qm außerhalb des erweiterten Innenstadtbereichs bei 5,35 €/qm. Die Mieten bei Neuvertragsabschlüssen liegen derzeit aber deutlich darüber.

beziehen, haben dafür aber deutlich geringere Heizkosten, so dass die Gesamtmiete in der Regel geringer ist als die älterer freifinanzierter Wohnungen mit vergleichbarer Grundmiete.

Der preiswerte Wohnungsbestand ist permanent gefährdet und nimmt weiter ab, solange einkommensstarke Nachfragegruppen in den bislang preiswerten Altbaubestand drängen und diesen durch Modernisierung aufwerten. Um den preiswerten Bestand zu erhalten, ist es erforderlich, die preiswerten Bestände vom Nachfragedruck einkommensstarker Gruppen zu entlasten. Das geht am besten, wenn für diese Nachfragegruppen ausreichend Angebote im Wohnungsneubau bereitgestellt werden. Es ist daher auch ein Beitrag zur Erhaltung des preiswerten Wohnungsbestandes, wenn Neubauwohnungen für die Nachfrage einkommensstarker Gruppen entstehen. Jede Neubauwohnung – mit Ausnahme der Spezialimmobilien im hochpreisigen Angebotssegment – nimmt Nachfragedruck von den preiswerten Wohnungsbeständen. Eine hohe Neubauleistung ist daher das wirksamste Mittel zur Bewahrung der preiswerten Wohnungsbestände in Münster.

3. Weiteres Vorgehen

Im Verlauf des bisherigen Erarbeitungsprozesses zum HKW ist das kommunale Handlungsfeld Wohnen in seiner ganzen Bandbreite beleuchtet worden. Auf der Grundlage empirischer Befunde sind Wohnungsmarktentwicklungen und ihre wesentlichen Bestimmungsfaktoren analysiert worden. In einem anschließenden „Zielfindungsprozess“ konnten wichtige Orientierungen für die künftige Wohnungspolitik in Münster im Konsens mit den Wohnungsmarkakteuren abgestimmt werden (Anlage). Auf dieser Grundlage sollen nun Handlungsempfehlungen entwickelt werden. Der bisher erreichte Arbeits- und Erkenntnisstand liefert auch die Maßstäbe, um die vorliegenden wohnungspolitischen Anträge der verschiedenen Fraktionen bearbeiten zu können. Im Entwurf des Handlungskonzeptes Wohnen, der den politischen Gremien zur Beschlussfassung voraussichtlich im Spätsommer vorgelegt werden soll, werden die Vorschläge aus den vorliegenden Anträgen aufgegriffen und gewürdigt.

Es besteht Konsens, dass eine kontinuierlich hohe Wohnungsneubauleistung das wichtigste Anliegen der kommunalen Wohnungspolitik in Münster sein sollte. Nicht nur, weil eine hohe Wohnungsneubauleistung erforderlich ist, um die erfolgreiche Stadtentwicklung in Münster fortsetzen zu können, sondern auch, weil ohne eine hohe Neubauleistung die sozialpolitischen Anliegen der Wohnungspolitik nicht in den Griff zu bekommen sind. Die Voraussetzung für eine hohe Neubauleistung ist ausreichendes Bauland. Damit liefert der bisherige Erarbeitungsprozess zum HKW heute schon den Begründungshintergrund für die Intensivierung der Wohnbaulandentwicklung.

I. V.

gez.

Schultheiß
Stadtdirektor

Anlage:

Dokumentation der Sondersitzung des AK „Wohnen in Münster“ vom 15. Januar 2013