

Impulse

für die Zukunft der sozialen  
Mietwohnraumförderung  
in Nordrhein-Westfalen

---

*(Langfassung)*

Stand: 17. Mai 2013

## **(1) Anlass und Zielsetzung**

Das Aktionsbündnis „Impulse für den Wohnungsbau“ trägt mit diesem Papier aktuellen Entwicklungen Rechnung, die eine Neujustierung der sozialen Wohnraumförderung aus der Sicht der im Aktionsbündnis vertretenen Kammern und Verbände erforderlich machen.

Gründe, die für eine Neuausrichtung des Programms sprechen sind:

- Das für das Förderjahr 2012 bereit gestellten Darlehensvolumen in Höhe von 850 Mio. € ist nur unzureichend für die Zwecke der sozialen Wohnraumförderung in Anspruch genommen worden. Insgesamt wurden durch die NRW.BANK Darlehen in Höhe von rund 548 Mio. € bewilligt. Rund 302 Mio. € in Form möglicher zinsgünstiger Förderdarlehen blieben ungenutzt. Bezogen auf das bereitgestellte Gesamtfördervolumen entspricht dies einer Förderquote von lediglich rund 65 Prozent.
- Der Subventionswert der Darlehensförderung ist im Verhältnis zu den auf dem Kapitalmarkt erzielbaren Zinsen gering. Er lag im Jahre 2012 mit 0,5 % Verwaltungskostenbeitrag (VKB) und 0,5 % Verzinsung nur etwa 1,25 – 1,50 % niedriger als die Baufinanzierung örtlicher Kreditinstitute, die bis zu einem Beleihungsgrad von 80 % Immobiliendarlehen von effektiv 2,25 % - 2,50 % bereitgestellt haben.
- Obwohl der Subventionswert der Darlehensförderung des sozialen Wohnungsbaus seit dem Jahre 2005 deutlich abgenommen hat, wurden die Förderpauschalen nicht oder nur geringfügig erhöht. Sie lagen beim Förderjahrgang 2012 bei der Mietenstufe M4 noch immer bei 1.400,00 €/qm Wohnfläche. Für 2013 ist lediglich eine Anhebung auf 1500,00 €/qm erfolgt.
- Ein Grund für die mangelnde Attraktivität des Förderprogramms sind auch fehlende Anreize für die Schaffung von Wohnraum mit sozial verträglichen Mieten für untere Niedriglohn- bzw. Transferleistungemp-

fänger. Es zeichnet sich ab, dass in den Ballungsräumen der Rhein-schiene bzw. in den wachsenden Universitätsstädten zukünftig auch die Bezieher mittlerer Einkommensgruppen vor Versorgungsschwierigkeiten mit adäquatem Wohnraum gestellt werden.

- Die Höhe der Bewilligungsmieten im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung stoßen auf erhebliche Akzeptanzprobleme in den Städten und Gemeinden, deren Haushalte in beständig wachsendem Maße von den Kosten der Unterkunft (KdU) belastet werden.
- Die ab dem Förderjahr 2013 vorgenommene Aussetzung der Verzinsung für gewährte Darlehen der sozialen Wohnraumförderung für einen Zeitraum von 10 Jahren führt unweigerlich zu einem Substanzverzehr des revolvingen Fonds des vormaligen Landeswohnungsbauvermögens bei der NRW.BANK.

Mit dem Papier „Impulse für die soziale Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen“ unterbreitet das Aktionsbündnis angesichts der wohnungspolitischen Bedeutung der sozialen Mietwohnraumförderung und vor dem Hintergrund vorhandener Förderrestriktionen und bestehender Akzeptanzprobleme für das Förderangebot des Landes bei potentiellen Investoren bzw. institutionellen Bauherrschaften, Vorschläge für eine Verbesserung des Förderinstrumentariums und der künftigen Förderkonditionen.

Diese Vorschläge werden in Kenntnis der steuerlichen Rahmenbedingungen und KdU-/Wohngeldproblematik des Bundes behandelt, die erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz der wohnungspolitischen Fördermaßnahmen des Landes haben.

## **(2) Entwicklung und wohnungspolitischer Stellenwert der sozialen Wohnraumförderung**

- Die soziale Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem zuverlässigen Förderinstrument zur Beseitigung der Wohnungsnot und der Wohnraumversorgung breiter Schichten der Bevölkerung entwickelt. Sie hat wesentlich dazu beigetragen, dass in den 50er Jahren in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation für die Zuwanderungswellen von Arbeitskräften und Flüchtlingen etwa 1,75 Mio. Wohnungen mit bescheidenen Standards errichtet werden konnten. Auch in den 60er und 70er Jahren bildete die soziale Wohnraumförderung die wesentliche Finanzierungsgrundlage für das Siedlungswachstum der Städte und Gemeinden mit 2,38 Mio. Wohnungen in Nordrhein-Westfalen.

Es gehört zu den großen Leistungen der Wohnungspolitik in Nordrhein-Westfalen, dass sie für eine langfristige Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung einen revolvingenden Fonds (Landeswohnungsbauvermögen) mit den Rückflüssen der großen Wohnungsbauprogramme der 50er und 60er Jahre aufgebaut hat.

Mit dem Landeswohnungsbauvermögen hat sich Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zum Bund und den anderen Bundesländern eine vorbildliche Finanzierungsgrundlage für den Wohnungsbau geschaffen. Dessen Konstruktion und finanzielle Ausstattung hat wesentlich dazu beigetragen, dass ein hohes Maß an Kontinuität in der sozialen Wohnraumförderung und der Beschäftigungssituation der Bauwirtschaft der 80er und 90er Jahre möglich war.

Auch wenn der revolvingende Fonds des Landeswohnungsbauvermögens heute wegen fehlender Zuflüsse aus dem Landeshaushalt, der Finanzierung des Schuldendienstes an den Bund und den hohen Personal- und Sachkosten für die Verwaltung durch die NRW.BANK einem schleichenden Substanzverzehr unterworfen ist, hat er weiterhin eine beachtliche Bedeutung als Finanzierungsgrundlage für die soziale Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen. Deren primäre Aufgabe ist es, unteren und mittleren Einkommensgruppen bedarfsgerechten Wohnraum in ausreichender Menge zur Verfügung zu stellen.

Der soziale Versorgungsauftrag wurde um die qualitativen Elemente Energieeffizienz, Barrierefreiheit, Standortqualität und der städtebaulichen Verträglichkeit ergänzt.

Die soziale Wohnraumversorgung in Nordrhein-Westfalen ist ein unverzichtbarer Bestandteil der zukunftsgerichteten Daseinsfürsorge der Städte und Gemeinden, die auch unter wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen und sozialen Aspekten langfristig erforderlich ist.

- Die Föderalismusreform von 2006 hat in Nordrhein-Westfalen und den anderen Bundesländern zu einem erheblichen Bedeutungsverlust der Wohnungspolitik und der sozialen Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen geführt. Mit der Reform erfolgte eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern. Dabei wurde die soziale Wohnraumförderung als ein wesentliches Element einer sozialorientierten Wohnungspolitik ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder überführt. Außerdem wurden mit der Föderalismusreform auch die Bundesfinanzhilfen der Mischfinanzierung nach Art. 104a des Grundgesetzes neu geregelt. Während die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung als ein gemischt finanziertes Aufgabengebiet beibehalten wurde, sind seither die Länder für die Wohnraumförderung allein verantwortlich. Als Ausgleich für die weggefallenen Bundesfinanzhilfen stehen den Ländern jedoch nach dem Entflechtungsgesetz für die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen von 2007 bis 2013 jährlich 518,2 Mio. Euro Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung. Davon entfallen 97,72 Mio. Euro auf Nordrhein-Westfalen. Nach der Revisionsklausel des Entflechtungsgesetzes prüfen der Bund und die Länder gemeinsam bis Ende 2013, in welcher Höhe die Kompensationsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder für den Zeitraum von 2014 bis 2019 noch angemessen und erforderlich sind. Außerdem entfällt ab 2014 für die Kompensationsmittel des Bundes die bisherige Zweckbindung. Die neu festzulegenden Beträge unterliegen bis 2019 nach dem Entflechtungsgesetz lediglich einer allgemeinen investiven Zweckbindung und können in den Ländern auch für andere Maßnahmen eingesetzt werden. Damit die Kompensationsmittel des Bundes im

Zeitraum von 2014 – 2019 wie bisher in vollem Umfang für die soziale Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stehen, haben die Architektenkammer NRW und die wohnungswirtschaftlichen Verbände die Landesregierung seit 2009 mehrfach aufgefordert, eine eindeutige Zweckbindung dieser Mittel vorzunehmen und gegenüber dem Bund den weiteren Mittelbedarf mit den wohnungspolitischen Herausforderungen in Nordrhein-Westfalen zu begründen. Auch das im Jahre 2012 gegründete Aktionsbündnis „Impulse für den Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen“ hat bei seinen wohnungspolitischen Forderungen eine Initiative der Landesregierung zur Verstetigung der Kompensationsmittel des Bundes für die soziale Wohnraumförderung eingefordert. Nach einem langwierigen Entscheidungsprozess hat die Landesregierung Ende 2012 den Gesetzesentwurf für ein Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz (EMZG NRW) vorgelegt, auf dessen Grundlage nach einstimmigem Beschluss des Landtags am 20. März 2013 eine Fortführung der gruppenspezifischen Zweckbindung der Kompensationsmittel erfolgen wird. Überdies kann nach der Verabschiedung dieses Gesetzes das Land Nordrhein-Westfalen mit einer klaren und berechenbaren Haltung den Bestrebungen des Bundesfinanzministers nach einem degressiven Abbau der Kompensationsmittel des Bundes für den Zeitraum von 2014 – 2019 begegnen.

- Auch nach der Verständigung mit den Bundesländern zum Abbau der Mischfinanzierung bestimmt der Bund auch weiterhin wesentliche Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau und die Wohnungspolitik in den Ländern. Dazu gehören die steuerlichen Abschreibungssätze für den Mietwohnungsbau und energiesparende Maßnahmen, die Bausparförderung mit der Gewährung von Wohnungsbauprämien und Arbeitnehmersparzulagen, das Wohngeld, die Kosten der Unterkunft - KdU (Miet- und Nebenkosten der Transferleistungsbezieher), das Altersvermögensgesetz (Entnahmemodell) sowie die wohnungswirtschaftlichen Förderprogramme der KfW-Förderbank.
- Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK und zur Veränderung anderer Gesetze des Wohnungswesens hat der Landtag von Nordrhein-

Westfalen am 8. Dezember 2009 die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Fortführung der Wohnraumförderung auf Landesebene geschaffen.

- Seit Mitte der 90er Jahre muss sich die soziale Wohnraumförderung des Landes mit einer deutlichen Zurückhaltung bei der Nutzung der Förderangebote im sozialen Mietwohnungsbau auseinandersetzen. Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass wegen der Reduzierung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für die Anschaffungs- und Herstellungskosten von Wohngebäuden ein ausreichender wirtschaftlicher Anreiz für private Kapitalanleger fehlt. Die Konditionen der öffentlichen Darlehensförderung für den Mietwohnungsbau in Nordrhein-Westfalen bieten in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase hierfür keinen angemessenen Ausgleich.

Die Auswirkungen, die sich aus den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau generell ergeben, hat auch der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aufgegriffen.

Für den Zeitraum 2007 bis 2011 stellt die Bundesregierung eine grundlegende Veränderung auf den Wohnungsmärkten fest. Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise hat eine Fluchtbewegung in das „Beton-Gold“ von institutionellen und privaten Anlegern auf den prosperierenden Wohnungsmärkten der wirtschaftlichen Wachstumsregionen stattgefunden. Diese war mit erheblichen Preisanstiegen bei den Wohnungsimmobilen verbunden, die sich in deutlich höheren Mieten niedergeschlagen haben. Die Neubautätigkeit in den Wachstumsregionen konzentriert sich primär auf das Hochpreissegment.

- Die Kehrseite dieser Entwicklung spiegelt sich in einer Ausweichbewegung einkommensschwächerer Mietergruppen wider, die kontinuierlich weiter steigende Mieten nicht mehr aufzubringen vermögen und zunehmend in Randbereiche verdrängt werden. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung stellt in diesem Zusammenhang auch eine sich öffnende Schere bei der Mietkostenentwicklung fest. Der Anteil der Haushalte, die nach den Kennzahlen von Eurostat eine Überbelastung durch Mietkosten aufweisen, weil sie 40 Prozent und mehr ihres Nettoeinkommens (nach Abzug eventueller Sozialleis-

tungen) aufwenden müssen, steigt weiter an. Sehr bedenklich ist diese Entwicklung bei den Haushalten, die unter der Armutsrisikoschwelle liegen. Besonders betroffen sind hier Haushalte von Paaren mit Kind(ern) sowie Rentner und Pensionäre der unteren Einkommensgruppen. Hier kletterte der Anteil der überbelasteten Haushalte auf 21 Prozent im Jahr 2010 gegenüber 15 Prozent im Jahr 2006.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Einkommensentwicklung sozial schwächerer Haushalte seit Jahren stagniert.

Verschärft wird die Wohnungsfrage für diese Bevölkerungsgruppen durch einen parallelen Anstieg der Wohnnebenkosten („zweite Miete“), der nicht wesentlich durch Investitionen in verbrauchskostenärmere Haushaltsausstattungen gedämpft werden kann. In vielen Wohnungsbeständen der Nachkriegszeit bewegen sich diese Kosten in einer Größenordnung von 2,50 – 4,00 €/qm Wohnfläche.

Jenseits dieser Entwicklung in den wirtschaftlichen Wachstumsregionen und Universitätsstädten entwickeln sich andere Märkte rückläufig. Sie sind gekennzeichnet durch eine verstärkte Abwanderung und das Zurückbleiben weniger einkommensstarker oder -stabiler Bevölkerungsgruppen. Das entsprechend geringere, hier teilweise weiter rückläufige Mietenniveau und eine nachlassende Nachfrage begünstigen eine insgesamt zurückhaltende Investitionstätigkeit in den Wohnungsbestand und in durchaus erforderlichen Ersatzneubau für nicht mehr marktfähige Wohnungen.

- Auf die unterschiedliche Entwicklung der Wohnungsmärkte wurde seit 2005 in Nordrhein-Westfalen mit einer Systematisierung der Förderung durch die Etablierung von Gebietsförderkulissen reagiert, für die auf der Grundlage statistischer Erhebungen Bedarfsniveaus definiert wurden. Anhand dieser erfolgt jährlich eine kontingentierte Zuteilung der möglichen Bewilligungszusagen für die Förderung sozialen Mietwohnungsbaus oder für den sozial geförderten Eigenheimbau/-kauf an die Kreise und kreisfreien Städte. 2008 erfolgte eine Optimierung der Gebietsförderkulissen für eine weitergehende regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in NRW auf der Grundlage aktualisierter



Daten. Hieraus leitete sich eine erneute Überprüfung der Gebietskulissen im Jahr 2011 ab, deren Ergebnisse der sozialen Wohnraumförderung des Landes NRW seit 2012 zugrundeliegen. Zudem erfolgte mit dem Förderjahr 2011 eine deutlichere Verschiebung der Förderausrichtung zugunsten des sozialen Mietwohnbaus, die seither kontinuierlich fortgesetzt wurde.

Im Wohnungsmarktbericht 2012, hat die mit der Durchführung der Wohnraumförderung betraute NRW.BANK die langfristigen Trends der Bevölkerungsentwicklung in unserem Land bestätigt.

Trotz des landesweiten Schrumpfungsprozesses der Bevölkerung ist an vielen Standorten eine Zunahme der Haushaltszahlen festzustellen. Die Ursachen hierfür liegen primär im Alterungsprozess der Gesellschaft und einem deutlichen Anstieg der 1- und 2-Personenhaushalte.

Besondere Bevölkerungszuwächse sind gegenwärtig in den Städten der Rheinschiene, in der grenznahen Niederrhein-Region, in Teilen des Münsterlandes sowie Ostwestfalens zu beobachten. Dieser Entwicklung steht jedoch insgesamt eine schrumpfende Bautätigkeit mit sinkenden Baufertigstellungen gegenüber. Trotz der seit Jahren steigenden Nachfrage nach neuem und barrierefreiem Wohnraum ist die Anzahl der Baufertigstellungen von 104.558 (100 %) im Jahre 1995 auf 33.685 (32 %) im Jahre 2010 gesunken. Im Jahre 2011 lag sie bei 34.442 Wohnungen. Die Zahl der sozial geförderten Mietwohnungen belief sich 2007 auf 5.412 Wohneinheiten und im Jahr 2011 auf 5.427 Wohneinheiten. 2012 sank diese Zahl deutlich auf 3.629 Einheiten ab.

Als besonders problematisch wird der Rückgang des preisgebundenen Wohnungsbaus in wirtschaftlichen Wachstumsregionen und Universitätsstädten angesehen, der dort zu erheblichen Verwerfungen und steigenden Mieten im Bereich des Wohnungsneubaus geführt hat. Kritisch wird die Situation für einkommensschwache Haushalte in den Boomregionen eingeschätzt.

- Die Anzahl der Haushalte, die teilweise oder ganz über den Bezug von Sozialleistungen von den Wohnkosten in Nordrhein-Westfalen entlastet werden, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Außerdem wird die Nachfrage nach kleinen, preisgünstigen Wohnungen als weiterhin wachsend eingeschätzt, bei

einem insgesamt rückläufigen Angebot und einem deutlichen Mietanstieg für frei finanzierte Wohnungen. Dieser Trend ist nicht auf die Wachstumsregionen beschränkt. Durch das Auslaufen von Belegungsbindungen im Wohnungsbestand schrumpft das Angebot an preiswertem Wohnraum weiter und wird von der NRW.BANK in den wachsenden Städten mit einer angespannten Marktlage im preisgünstigen frei finanzierten Segment als problematisch bewertet. Für dieses Segment wird für die Rheinschiene bereits ein Wohnungsmangel konstatiert.

Für viele Kommunen in den Wachstumsregionen erscheint es gegenwärtig nicht interessant, Baugrundstücke für sozialen Wohnraum zur Verfügung zu stellen oder Belegungsquoten vorzugeben, wenn der freifinanzierte Wohnungsbau im hochpreisigen Mietsegment kaufkräftige und hochqualifizierte Fachkräfte in die Städte zieht. Dabei wird übersehen, dass es auch für die Kommunen vorteilhaft ist, wenn sie sich verstärkt im sozialen Wohnungsbau engagieren, weil sie damit ihren Anteil an den Kosten der Unterkunft mittelfristig positiv beeinflussen können. Hierfür ist es aber erforderlich, dass das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung ein Förderangebot für die engere Zielgruppe mit deutlich geringeren Bewilligungsmieten als bisher vorlegt.

### **(3) Restriktionen der sozialen Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen**

Die stark ausdifferenzierte Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen hat in den letzten Jahren erheblich an Akzeptanz in der Wohnungswirtschaft und bei privaten Investoren verloren. Wesentliche Ursachen hierfür waren:

- Der Subventionswert der Darlehensförderung ist im Verhältnis zu den auf dem Kapitalmarkt erzielbaren Zinsen gering. Er lag im Jahre 2012 mit 0,5 % Verwaltungskostenbeitrag (VKB) und 0,5 % Verzinsung nur etwa 1,25 – 1,50 % niedriger als die Baufinanzierung örtlicher Kreditinstitute, die bis zu einem Beleihungsgrad von 80 % Immobiliendarlehen von effektiv 2,25 % - 2,50 % bereitgestellt haben.

Der Subventionswert der öffentlichen Förderung war in der Vergangenheit für die Wohnungswirtschaft deutlich interessanter, als bei einem Zinsniveau von 5 – 7,5 % Marktzins Darlehen der Wohnungsbauförderung zu 1 % zur Verfügung standen.

- Obwohl der Subventionswert der Darlehensförderung des sozialen Wohnungsbaus seit dem Jahre 2005 deutlich abgenommen hat, wurden die Förderpauschalen nicht oder nur geringfügig erhöht. Sie lagen beim Förderjahrgang 2012 bei der Mietenstufe M4 noch immer bei 1.400,00 €/qm Wohnfläche. Für 2013 ist lediglich eine Anhebung auf 1500,00 €/qm erfolgt.
- Die in den Förderbestimmungen festgelegten Mieten haben sich seit 2005 immer mehr von der engeren Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung entfernt. Im Jahre 2012 wurden in den Städten und Gemeinden des Mietenniveaus M4

5,25 €/qm Wohnfläche für die Einkommensgruppe A der einkommensschwachen Haushalte

und

6,35 €/qm Wohnfläche für die Einkommensgruppe B als Bewilligungsmiete zugelassen.

Für 2013 ist eine weitere Erhöhung der Bewilligungsmieten erfolgt, die dann bei der Einkommensgruppe A bei 5,75 €/qm Wohnfläche und 6,65 €/qm Wohnfläche für die Einkommensgruppe B liegen und die in den Städten Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster bis auf 6,25 €/qm (Einkommensgruppe A) und 7,15 €/qm (Einkommensgruppe B) ansteigen können.

Damit bewegen sich die Mieten der sozialen Wohnraumförderung auf einem Niveau, das an vielen Mikrostandorten in weniger guten Lagen dieser Gebietskulissen nicht weit von der ortsüblichen Vergleichsmiete entfernt ist und das nur noch von mittleren Einkommensgruppen finanziert werden kann. Gleichzeitig wird mit diesem Mietenniveau der Druck auf die gegenwärtige „Einkommensgrenze“ erhöht, weil es erhebliche Zugangsprobleme bei den 1 – 2 Personenhaushalten geben dürfte.

- Bei dieser Mietenpolitik der sozialen Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen wird völlig vernachlässigt, dass gegenwärtig bereits etwa 21 % der erwerbstätigen Bevölkerung aufgrund der Arbeitsmarktreform von 2004 im Niedriglohnsektor arbeiten und dass diese bei einem Bruttostundenlohn von 6 – 8 € eine Sozialwohnung mit den Bewilligungsmieten der sozialen Wohnraumförderung auch bei ergänzenden Transferleistungen des Staates zu den Kosten der Unterkunft nicht mehr bezahlen können. Für diese einkommensschwache Bevölkerungsgruppe, die im Mittelpunkt des staatlichen Versorgungsauftrages stehen sollte, fehlt in der Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen ein geeignetes Förderangebot.
- Das hohe Mietenniveau zur sozialen Wohnraumförderung führt außerdem zu erheblichen Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte bei der Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für Transferleistungsempfänger (Arbeitslosengeld II und Grundsicherung), die überwiegend die Haushalte der Städte und Gemeinden belasten. Außerdem wird durch das hohe Mietenniveau der sozialen Wohnraumförderung den Transferleistungsempfängern der Zugang zu den öffentlich geförderten Mietwohnungen erschwert oder gar unmöglich gemacht, weil die Jobcenter aus fiskalischen Gründen vielfach nur Mieten für die Kosten der Unterkunft anerkennen, die unter den gegenwärtigen Fördermieten der sozialen Wohnraumversorgung liegen.

Die Auswirkungen der KdU auf die kommunalen Haushalte stellen sich beispielhaft für den kreisangehörigen Raum im Rhein-Kreis Neuss wie folgt dar:

- 76 Mio. € zahlte der Kreis im Jahre 2012 für die KdU. Davon entfallen 70 Mio. € auf die Leistungen nach SGB II, die vom Jobcenter ausgezahlt werden und 6 Mio. € für die Leistungen nach SGB XII für die Grundsicherung.
- Der Bund beteiligt sich an den Kosten für die SGB II-Leistungen mit 26.4 % = 18,5 Mio. €.
- Etwa 50 % der Kosten (29 Mio. €) zahlt die Stadt Neuss, die mit einer wachsenden Anzahl von leistungsberechtigten Bevölkerungsgruppen konfrontiert wird.

Noch gravierender sind die finanziellen Belastungen für die KdU in den Städten und Gemeinden der alten Industrieregionen mit einer hohen Arbeitslosenquote und in den Universitätsstädten mit ihrem hohem Mietenniveau. In Gelsenkirchen stiegen die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft von 80,5 Mio. Euro in 2005 auf über 91 Mio. Euro in 2012. In Dortmund stiegen sie nur innerhalb eines Jahres von 181,8 Mio. Euro in 2011 auf 186 Mio. Euro in 2012.

Im Sozialbericht 2012 des NRW-Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales heißt es:

„Wurden 2005, dem Jahr der Einführung dieser Leistung, für Unterkunft und Heizung der Bedarfsgemeinschaften Ausgaben (der Kommunen) in Höhe von rund 2,7 Milliarden Euro getätigt, waren es im Jahre 2010 insgesamt rund 3,6 Milliarden Euro.“

Die jüngste Anhebung der Bewilligungsmieten für die soziale Wohnraumförderung trifft künftig insbesondere die Städte der Rheinschiene. In 2007 gab die Stadt Bonn 70,86 Mio. Euro für die Kosten der Unterkunft aus. In 2011 waren es bereits 20 Prozent mehr (85,35 Mio. Euro). In Düsseldorf verdoppelten sich die Ausgaben von 95,4 Mio. Euro in 2005 auf 185 Mio. Euro in 2011. Köln zahlte in 2012 rund 293 Mio. Euro. Diese Kostenpositionen werden durch die Anhebung der Bewilligungsmiete von 5,25 Euro auf 6,25 Euro erheblich ansteigen.

Konkret führt die erhöhte Bewilligungsmiete auch dazu, dass die von den Kommunen festgesetzte angemessene Miete überschritten wird und Transferleistungsempfänger die für sie gebauten Wohnungen gar nicht beziehen dürfen.

Die explodierenden Sozialausgaben belasten die städtischen Haushalte und haben die Überschuldung vieler Kommunen mit verursacht. Bei den Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entlastet der Bund die Kommunen zwar in Höhe von 75 Prozent der Kosten und ab 2014 vollständig. Im Übrigen wird die Beteiligungsquote jedoch jährlich neu verhandelt, wobei zumeist mindestens 70 Prozent der Kosten bei den Kommunen verbleiben.

Aus diesen Daten und Fakten wird deutlich, dass die soziale Wohnraumförderung des Landes einen Beitrag zur Entlastung der Städte und Gemeinden bei den Kosten der Unterbringung für Transferempfänger leisten kann, wenn diese ein geeignetes Förderangebot mit preiswerten Mieten für die unteren Einkommensgruppen und im Niedriglohnsektor auflegt.

- Dem geringen Subventionswert des Förderangebotes für die soziale Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen steht ein extrem hoher bürokratischer Aufwand für die Beantragung, Bewilligung und Verwaltung der Fördermittel gegenüber. Die sehr ausdifferenzierten Regelungen für einzelne Fördertatbestände haben zu einem Förderinstrumentarium geführt, das mit seiner Kompliziertheit von privaten Bauherren weitestgehend abgelehnt wird. Diese bevorzugen beim heutigen Zinsniveau eine Gesamtfinanzierung durch ihre Hausbank.

Zwei Aspekte erschweren aus der Sicht der Wohnungswirtschaft die Inanspruchnahme der Förderdarlehen:

- a) das Formularwesen
- b) die Bonitätsprüfung

Dabei hat sich eine Praxis herausgebildet, die von der Bildung von „Klumpenrisiken“ ausgeht und das förderfähige Investitionsvolumen (Anzahl der Wohneinheiten und Projekte) für den jeweiligen Investor einschränkt.

- Obwohl der Subventionswert zur Wohnungsbauförderung in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist, wurden die technischen Anforderungen für die Energieeinsparung, die mit erheblichen Mehrkosten verbunden sind, ebenfalls erhöht.

Bei der Förderung des Neubaus von Projekten der sozialen Wohnraumversorgung sollte daher auf energetische Standards, die über die weitreichenden bundesrechtlichen Vorgaben der EnEV hinausgehen, verzichtet werden.

Förderanreize für weitergehende Standards (Passivhaus), die mit höheren Bewilligungsmieten für die einkommensschwachen Haushalte und Zusatzdarlehen der Wohnraumförderung verbunden sind, sollten künftig im Rahmen des zu vereinfachenden Förderverfahrens nicht mehr gewährt werden.

In den Fällen, in denen neuer Wohnraum im Bestand geschaffen wird, sind aus Gründen des Städtebaus und der Denkmalpflege die energetischen Vorgaben so zu reduzieren, dass diese eine hohe Verträglichkeit mit dem Stadtbild aufweisen und zu keiner Verunstaltung in den Städten und Gemeinden führen. Dies ist auch erforderlich, um langfristig preiswerten Wohnraum zu sichern.

#### **(4) Vorschlag für eine Veränderung der Förderkonditionen:**

- Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung wird vorgeschlagen, dass die soziale Mietwohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen um ein zusätzliches Förderangebot für einkommensschwache Haushalte ergänzt wird. Außerdem wird sollte das Förderverfahren vereinfacht werden, um zukünftig den Bürokratieaufwand für Bauherren und Antragsteller zu reduzieren. Förderung und bürokratischer Aufwand sind so zu gestalten, dass sowohl für die organisierte Wohnungswirtschaft als auch private Bauherren ein wirtschaftliches Engagement im sozialen Wohnungsbau wieder betriebswirtschaftlich von Vorteil ist.

Potentielle Bauherren benötigen einen Ausgleich für

- die Abkopplung der Bewilligungsmiete vom Mietniveau des örtlichen Wohnungsmarktes,
- die Risiken einer einseitigen und einkommensschwachen Mieterstruktur,
- die Einschränkungen durch die Belegungsbindung

und

- den Personal- und Sachkostenaufwand für eine Zusammenarbeit mit der Förderbürokratie.

Außerdem erwarten die privaten Bauherren und die Entscheidungsgremien der organisierten Wohnungswirtschaft für ein Engagement im sozialen Wohnungsbau eine Mindestrendite von 4,5 – 5 %.

- Das hohe Mietenniveau in den wirtschaftlichen Wachstumsregionen und Universitätsstädten sowie die erhöhten Bewilligungsmieten in der sozialen Wohnungsförderung in 2013 erfordern eine Ausweitung des begünstigten Perso-

nenkreises bis auf + 60 % der Basiseinkommensgrenzen nach § 13 des WFNG NRW und neue Fördermodelle.

- Es wird eine dreistufige Gliederung der Einkommensgruppen der sozialen Wohnraumförderung vorgeschlagen:

Einkommensgruppe A: Basiseinkommensgrenzen nach § 13 WFNG NRW

Einkommensgruppe B: Überschreitung §13 WFNG NRW um bis zu 40 %

Einkommensgruppe C: Überschreitung § 13 WFNG NRW um bis zu 60 %

- Für die Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung werden landeseinheitlich folgende Bewilligungsmieten festgelegt:

Einkommensgruppe A: 4,50 €/qm Wohnfläche

Einkommensgruppe B: 5,50 €/qm Wohnfläche

Einkommensgruppe C: 6,50 €/qm Wohnfläche

Damit wird das bisherige Förderangebot mit insgesamt zehn Bewilligungsmieten für die unterschiedlichen Gebietskulissen auf drei Bewilligungsmieten reduziert und vereinfacht.

Die Ausrichtung der Fördermieten auf die Einkommenssituation der begünstigten Zielgruppe bietet zudem den Vorteil, dass künftig die Zuordnungskonflikte zwischen Gemeinden unterschiedlicher Mietenstufen entfallen.

- Die Neugestaltung der sozialen Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen sollte so erfolgen, dass der Wert des revolvingen Fonds des Landeswohnungsbauvermögens nicht einem Substanzverzehr durch eine Zuschussförderung ausgesetzt werden. Zwar könnten Zuschüsse eine kurzfristige Belebung des Wohnungsbaus in Nordrhein-Westfalen hervorrufen. Ein solcher „Strohfeuereffekt“ hat jedoch den Nachteil, dass damit dem Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen eine langfristige Förder- und Finanzierungsperspektive verloren geht. Außerdem würde sich das haftende Eigenkapital der NRW.BANK deutlich reduzieren.



Unter Berücksichtigung dieser Prämissen wird ein landeseinheitliches Förderangebot für die drei Einkommensgruppen vorgeschlagen:

1. Es wird eine prozentuale Förderpauschale zu den vorhandenen Kostenniveaus gewährt. Für den Förderjahrgang 2013 werden für die Berechnung der Darlehensbeträge in der Mietenstufe 4 Gesamtkosten von 2.400 €/qm Wohnfläche (einschließlich Grundstück und Erschließung) als Bezugsgröße für die Schaffung barrierefreien Wohnraums (mit Aufzugsanlage) zugrundegelegt. In den Städten Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster werden wegen der hohen Baulandpreise Gesamtkosten von 2.550 Euro/qm Wohnfläche als Bemessungsgrundlage für die soziale Wohnraumförderung zugelassen.

In den Städten und Gemeinden der Mietenstufen M 3 und M 2 erfolgt auf Grund der geringeren Baulandpreise und Herstellungskosten eine Absenkung der Höhe der heutigen Gesamtkosten auf 2.300 €/qm (M 3) und 2.200 € /qm (M 2). Deren Höhe wird für jeden Förderjahrgang neu festgesetzt, damit die aktuellen Baupreissteigerungen berücksichtigt werden können.

2. Bewilligungsmiete für die Einkommensgruppe A: 4,50 €/qm Wohnfläche  
Bewilligungsmiete für die Einkommensgruppe B: 5,50 €/qm Wohnfläche  
Bewilligungsmiete für die Einkommensgruppe C: 6,50 €/qm Wohnfläche  
Mieterhöhungen: max. 1,5 %/Jahr.

Tilgung: 1 %

3. Darlehenskonditionen für die Einkommensgruppe A:

0,5 % Verwaltungskostenbeitrag (VKB)

0,25 % Verzinsung

90 % der festgelegten Gesamtkosten von 2.400 €/qm Wohnfläche = 2.160 €/qm

Eigenkapital: 10 % der Gesamtkosten 240 €/qm

Bindungszeitraum: 25 Jahre.

4. Darlehenskonditionen für die Einkommensgruppe B:

0,5 % Verwaltungskostenbeitrag (VKB)

0,5 % Verzinsung

85 % der festgesetzten Gesamtkosten von 2.400 €/qm Wohnfläche = 2.040 €/qm

Eigenkapital: 15 % der Gesamtkosten 360 €/qm  
Bindungszeitraum: 25 Jahre.

5. Darlehenskonditionen für die Einkommensgruppe C:

0,5 % Verwaltungskostenbeitrag (VKB)

0,5 % Verzinsung

47,5% der festgesetzten Gesamtkosten von 2.400 €/qm Wohnfläche =1.140 €/qm

Eigenkapital: 20 % der Gesamtkosten 480 €/qm

Fremdmittel: 32,5%

Bindungszeitraum: 25 Jahre

6. In den Fällen, in denen zusätzliche Kosten für die Standortaufbereitung von Grundstücken (Brachflächen der Innenentwicklung) von Wohnungsneubauprojekten anfallen, werden diese zu 100 % für die Wohnraumversorgung der Einkommensgruppe A und zu 85 % für die Einkommensgruppe B und C mit einem Zusatzdarlehen in tatsächlicher Höhe gefördert. Hierfür gelten die Darlehenskonditionen der Einkommensgruppen A, B und C.

**(5) Hinweise und Erläuterungen:**

- Der Vorschlag geht von einer sozialverträglichen Miete für die unteren Einkommensgruppen, einer Reduzierung der bisherigen Eigenkapitalquote (20 %) und beachtlichen deutlichen Anhebung der Förderpauschalen in der sozialen Wohnraumförderung auf dem gegenwärtigen Zinsniveau aus.

Die Erhöhung der Einkommensgrenzen trägt wesentlich zum Abbau der Wohnraumversorgungsprobleme der 1-2-Personenhaushalte sowie zur Schaffung ausgewogener wohnungswirtschaftlicher, städtebaulicher und sozialer Strukturen in den Förderobjekten der sozialen Wohnraumförderung bei.

- Bei der Darlehensförderung der Kosten für die Standortaufbereitung ist zu berücksichtigen, dass auch bei einer Vollfinanzierung der tatsächlich angefallenen Beträge der Kapitaldienst der Darlehen beim Bauherrn verbleibt.

Aufgrund der langjährigen Mietbindung müssten die Kosten der Standortaufbereitung eigentlich mietneutral gefördert werden. Da dies bei einer Darlehensförderung nicht möglich ist, sollte zumindest für die Fallgruppe von Wohnungsneubauprojekten innerhalb der Gebietskulisse von Stadterneuerungsgebieten die Möglichkeit eröffnet werden, die Kosten der Standortaufbereitung für die soziale Wohnungsbauprojekte auch mit Stadterneuerungsmitteln zu fördern sind. In dieser Form könnte eine Zuschussvariante in den Stadterneuerungsgebieten wesentlich dazu beitragen, dass im verstärkten Umfange städtebaulich interessante Standorte der Innenentwicklung (ehemalige gewerbliche und industrielle Brachflächen) dem Wohnungsbau zugeführt würden.

- Die vorgeschlagenen Förderpauschalen können bei einem Anstieg der Marktzinsen für die Baufinanzierung wieder reduziert werden, weil dann die öffentliche Förderung der sozialen Wohnraumförderung mit einer stärkeren Nachfrage als bisher rechnen kann.
- In den Städten und Gemeinden der bisherigen Mietniveaus M 3 und M 2 wird eine Absenkung der förderfähigen Gesamtkosten auf 2.300 €/qm (M 3) und 2.200 (M 2) für zweckmäßig angesehen.
- Auf ein Förderangebot für die Einkommensgruppe C ist in diesen Städten und Gemeinden zu verzichten, weil sich dieses dort im Bereich der ortsüblichen Vergleichsmiete bewegen dürfte.
- Bei den Fördermodellen für die Einkommensgruppen A und B wird keine Fremdfinanzierung durch ein weiteres Kreditinstitut benötigt. Dies hat für die NRW.BANK den Vorteil, dass sie nicht mehr als nachrangiger Gläubiger im Grundbuch eingetragen wird und als alleiniger Finanzierungspartner der Bauherren auftritt.