

Positionspapier

Kommunale Forderungen zur Verbesserung der Wohnungsbauentwicklung

Ausgangssituation

Die Flüchtlingszuwanderung im letzten Jahr hat die bereits seit mehreren Jahren bestehende, angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt offenkundig gemacht. In vielen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen fehlen für die unterschiedlichsten Bevölkerungskreise geeignete Wohnungen. Dies gilt nicht nur für Kommunen im Ballungsraum, die deutlich mehr bezahlbaren Wohnraum benötigen, sondern vor dem Hintergrund der geplanten Wohnsitzauflage für Flüchtlinge auch für Kommunen im ländlichen Raum.

Trotz einer leichten Zunahme blieb die Neubautätigkeit in Deutschland mit rund 270.000 Wohnungen auch im vergangenen Jahr noch deutlich unter dem erforderlichen Niveau. Nach Einschätzung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) besteht zum Jahr 2020 in Deutschland ein Mindestbedarf von 350.000 Wohnungen pro Jahr. Hierzu trägt auch der Bedarf aufgrund der erhöhten Zuwanderung bei.

Nach aktuellen Berechnungen der NRW.BANK und des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW (MBWSV)¹ entsteht alleine durch den Zuzug von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 und dem nachfolgenden Familiennachzug eine mittelfristige Wohnungsnachfrage von rund 200.000 Haushalten, wovon durch die Mobilisierung von etwa 50 % der leerstehenden Wohnungen in NRW 80.000 Wohnungen im Bestand genutzt werden können. Neben dem verbleibenden Wohnungsneubaubedarf von 120.000 Wohnungen für Flüchtlinge besteht außerdem ein Neubaubedarf in Folge des demografischen Wandels bzw. des Wanderungsverhaltens der Bevölkerung. Denn seit 2012 übersteigen die Zuzüge das inländische Geburtendefizit wieder. Dieser demographiebedingte Bedarf erfordert bis zum Jahr 2020 weitere 280.000 neue Wohnungen.

Alle Verantwortlichen aus Wohnungspolitik, Wohnungswirtschaft und Bauindustrie sind aufgefordert, an der Belegung des Wohnungsbaus mitzuwirken. Dazu haben der Bund und das Land NRW eine Wohnungsbauoffensive gestartet. Zudem führt das MBWSV in diesem Jahr in den betroffenen Planungsregionen sog. „Regionalkonferenzen“ durch, um Kooperationsräume zwischen Kommunen zur Aktivierung des Wohnungsneubaus zu identifizieren und regionale Kooperationen anzuregen.

¹ Modellrechnung: Zusätzliche Wohnungsneubaunachfrage durch die Zuwanderung von Flüchtlingen nach Nordrhein-Westfalen, MBWSV NRW u. NRW.Bank, Februar 2016

Um die Kommunen und deren Wohnungsbauunternehmen in die Lage zu versetzen, den Wohnungsneubau wirksam zu unterstützen und dazu die erforderlichen Wohnbauflächen zu entwickeln, bedarf es der Verbesserung der bestehenden Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene. Hierzu zählen insbesondere die nachfolgenden Punkte, die der Ausschuss für Städtebau, Bauwesen und Landesplanung des Städte- und Gemeindebundes NRW in seiner Sitzung am 31.05.2016 beschlossen hat.

1. Ausgleichsmittel des Bundes für den Wohnungsbau anheben

Im vergangenen Jahr haben kommunale und private Wohnungsunternehmen ihre Investitionen im geförderten Wohnungsbau deutlich erhöht. Um den tatsächlichen Bedarf an preisgünstigem Wohnraum in Deutschland zu decken, muss der Bund aber seine Ausgleichszahlungen für die soziale Wohnungsbauförderung von gegenwärtig eine Milliarde Euro auf mindestens zwei Milliarden Euro pro Jahr erhöhen. Diese Finanzmittel müssen von den Ländern in gleicher Höhe kofinanziert und zweckgebunden eingesetzt werden.

2. Wohnraumfördermittel des Landes NRW erhöhen

Nach dem Jahresergebnis 2015 wurden im vergangenen Jahr in NRW rund 9.200 Wohneinheiten mit Mitteln der Sozialen Wohnraumförderung und damit 28 % mehr als im Vorjahr gefördert.² Vor allem für die Neuschaffung von Mietwohnraum ist eine deutliche Steigerung der Mittelausschöpfung festzustellen. Angesichts der dargestellten Prognose ist aber eine weitere Erhöhung der Wohnungsbautätigkeit über alle Preissegmente notwendig. Da im Bereich des sozialen Wohnungsbaus bei einzelnen Bewilligungsbehörden schon jetzt eine Überzeichnung des Fördervolumens festzustellen ist, müssen die Mittel der Wohnraumförderung von aktuell 800 Mio. Euro dringend erhöht werden. Dies gilt auch für die Finanzierung der Tilgungsnachlässe, die über den Landeshaushalt oder entsprechende Bundesmittel sichergestellt werden müssen. Sie sind erforderlich, um dem öffentlichen geförderten Wohnungsbau im hochpreisigen Milieu des privaten gehobenen Wohnungsbau eine Chance zu geben.

3. Wohnungsneubau steuerlich fördern

Der Wohnungsneubau wird nicht in dem geforderten Umfang realisiert werden können, wenn es nicht gelingt, private Wohnungsbauunternehmen und Investoren in die Wohnungsbauoffensive einzubeziehen. Insofern ist der Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus grundsätzlich zu begrüßen. Mit der Einführung einer zeitlich befristeten Sonderabschreibung soll die Schaffung neuer Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment in ausgewiesenen Fördergebieten unterstützt werden. Durch einen neuen § 7 b Einkommenssteuergesetz soll es in den Jahren 2016 bis 2018 eine befristete Sonderabschreibung geben, nach der Investoren bis zu 35 % der förderfähigen Anschaffungs- oder Herstellungskosten für Mietwohnungen steuerlich geltend machen können. Dies soll allerdings nur für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten gelten. Darunter fallen neben Gebieten, in denen die Mietstufen 4 bis 6 der Wohngeldverordnung festgelegt sind, auch Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze bzw. Gebiete mit Mietpreisbremse. Beide Gebietskategorien wurden in NRW festgelegt. Unter Berücksichtigung aller drei genannten Tatbestände können in NRW nur 82 Kommunen an der steuerlichen Förderung partizipieren. Das ist vor dem Hintergrund der geplanten Wohnsitzauflage von Flüchtlingen und dem Wunsch der Landesregierung nach regionalen Kooperationen zwischen Großstädten, die besonders unter Wohnungsmangel und Zuzug leiden, und deren Umlandgemeinden, die nur teilweise von dem neuen § 7 b EStG

² Bericht „Soziale Wohnraumförderung 2015“ – Wohnungsmarkt Nordrhein-Westfalen – Analysen, NRW.Bank, März 2016

erfasst werden, nicht akzeptabel. Der Neubaubedarf wird, insbesondere im Falle der Schaffung einer Wohnsitzauflage für Flüchtlinge, weit über die Metropolen hinausgehen. Daher dürfen die geplanten Steuererleichterungen für Investitionen in den Mietwohnungsneubau nicht auf Gebiete mit „angespannten Wohnungsmärkten“ beschränkt werden.

4. Städtebauförderung anpassen

Einen Beitrag zur Verbesserung des sozialen Wohnungsneubaus und zur Integration von Flüchtlingen in den bestehenden und neu zu planenden Quartieren soll auch die Städtebauförderung leisten. Im Sinne einer Flexibilisierung ist es erforderlich, von der strengen Gebietskulisse der Städtebauförderprogramme abzuweichen zu können und eine Förderung auch außerhalb von städtischen Gesamtmaßnahmen zu ermöglichen. Zur Verbesserung der sozialen Integration sollten insbesondere Gemeinbedarfseinrichtungen separat gefördert werden können. Angesichts der aktuellen Herausforderungen im Stadtumbau und bei der Wohnraumschaffung müssen schließlich die Bundesmittel für die Städtebauförderung von gegenwärtig 700 Millionen Euro auf mindestens 1 Milliarde Euro jährlich erhöht werden.

5. Innenentwicklung durch neuen Baugebietstyp verbessern

Der Neubau von Wohnungen setzt geeignete Bauflächen voraus. Aus ökologischen, ökonomischen, aber auch sozialen Gründen werden diese vorrangig im Innenbereich entwickelt. Dazu sind aber bestehende Hemmnisse abzubauen. Im Rahmen der Städtebaurechtsnovelle 2016 ist insofern ein neuer Baugebietstyp mit flexiblen Nutzungsmischungen für Wohnen und Arbeiten zu schaffen. In dem neuen „urbanen Baugebiet“ müssen die strenge Abgrenzung und Aufteilung zwischen Wohn- und Gewerbegebiet aufgegeben, für eine Nutzungsmischung akzeptable Lärmschutzwerte geschaffen und höhere Nutzungsdichten zugelassen werden. Hierdurch sowie durch eine behutsame Nachverdichtung kann zusätzlicher Wohnraum in den Innenstädten und Ortslagen entstehen.

6. Innenentwicklungsmaßnahmegebiet schaffen

In den Fällen der mangelnden Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümern bedarf es eines durchsetzungsstarken, hoheitlichen Instruments zur effizienten Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen. Der Bund sollte daher ein neues Innenentwicklungsmaßnahmegebiet (IEG) ins besondere Städtebaurecht des Baugesetzbuches aufnehmen. Mit diesem Instrument könnten bei dringendem Wohnraumbedarf und in begründeten Einzelfällen Grundstücke im Innenbereich von der Gemeinde aufgekauft und zügig der benötigten baulichen Entwicklung zugeführt werden.

7. Zoniertes Hebesatzrecht für die Besteuerung unbebauter Wohnbaugrundstücke einführen

Die Grundsteuer B könnte dazu beitragen, bebaubare, aber unbebaute Grundstücke für den Wohnungsneubau zu mobilisieren und damit einen Beitrag zur Aktivierung von Flächen im Siedlungsbereich zu leisten. Dazu sollte ein „zoniertes Satzungsrecht“ in das Grundsteuergesetz aufgenommen werden, mit dem den Kommunen die Möglichkeit gegeben wird, unbebaute, aber bebaubare Grundstücke mit einem höheren Hebesatz bei der Erhebung der Grundsteuer B zu belegen. Diese Regelung könnte in den Kommunen als Option durch den Erlass von entsprechenden gebietsbezogenen Satzungen genutzt und je nach Notwendigkeit und lokaler Situation ausgestaltet werden.

8. Nachnutzung von Flüchtlingsunterkünften zur dauerhaften Wohnnutzung erleichtern

Den Gemeinden sollte auch die Nachnutzung von Flüchtlingsunterkünften zur dauerhaften Wohnnutzung im Innenbereich durch baurechtliche Flexibilisierungen ermöglicht werden und nicht zeitlich befristet bleiben. Zudem ist die Drei-Jahres-Zeitraum im Anwendungsbereich des § 246 Abs. 12 bzw. Abs. 13 BauGB zu kurz bemessen. Er verengt zum einen den Spielraum derjenigen Kommunen, die solch eine Lösung beispielsweise noch ein weiteres Jahr benötigen würden, zum anderen entspricht er angesichts des regelmäßigen Investitionsvolumens solcher Vorhaben nicht der wirtschaftlichen Realität. Der Bund sollte daher den Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit einräumen, eine befristete Genehmigung ebenfalls befristet verlängern zu können.

9. Bestehende Baustandards überprüfen

In den vergangenen zehn Jahren sind die Baukosten mit 36 % schneller gewachsen als die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Daher gehört auch die Normung und die bautechnische Regelsetzung auf den Prüfstand. Die Erarbeitung von technischen Normen, Standards und Zulassungen sowie ihre Übernahme in das öffentliche bautechnische Regelwerk bedürfen einer strengen Erforderlichkeitsprüfung unter Einbeziehung einer Kosten-Nutzen-Betrachtung. Ohne eine nachhaltige Reduzierung der Baukosten wird es nicht gelingen, zukünftig Wohnungsbauprojekte im unteren Preissegment ohne staatliche Zuschüsse zu realisieren.

10. Energieeffizienzstandards absenken

Für die preiswerte und beschleunigte Schaffung von Wohnungen muss der Bund zudem die Energieeffizienzstandards auf das Niveau von 2009 absenken. Denn alleine die am 01.01.2016 in Kraft getretene Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV) führt bei Neubauten zu Mehrkosten von bis zu 10 %. Zudem bedürfen die EnEV und das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz einer Neukonzeption und Optimierung mit dem Ziel, eine hohe Klimaschutzwirkung mit niedrigen Bau- und Bewirtschaftungskosten zu vereinbaren. Weitere Verschärfungen im Zuge einer geplanten EnEV 2017 müssen demgegenüber aufgegeben werden.

11. Landesbauordnung punktuell verbessern

Durch die laufende Novelle der Landesbauordnung ergeben sich perspektivisch neue Vorgaben für den Wohnungsbau, insbesondere hinsichtlich der Barrierefreiheit. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, hierbei klare und praxisgerechte Vorgaben zu machen, an der sich Bauherren und Bauwirtschaft ebenso orientieren können wie die Genehmigungsbehörden. Insbesondere sollten Genehmigungsverfahren hierdurch nicht verzögert werden. Ergänzend zur gesetzlichen Stellplatzpflicht könnte eine Satzungsbefugnis der Gemeinden geschaffen werden, um in Gemeinden mit hohem Wohnungsbedarf, aber angespannter Parkplatzsituation entsprechend der Verkehrssituation vor Ort die Zahl der Stellplätze regeln zu können.

12. Serielles und modulares Bauen unterstützen

Standardisierung und serielles Bauen spart nicht nur Geld, sondern beschleunigt auch die Fertigstellung von Wohnbauprojekten und ist im Sinne einer flexiblen Nutzung nachhaltig. So können zum Beispiel Variowohnungen, die eine unterschiedliche Wohnnutzung ermöglichen (z.B. Wohnungen für Studierende; Seniorenwohnen; junge Familien), zügig erstellt werden. Die Prozessdauer im Genehmigungsverfahren kann zudem durch die verstärkte Zulassung von Typengenehmigungen deutlich verkürzt werden. Hinzu kommt,

dass mittlerweile durch die serielle Bauweise nicht nur kostengünstig, sondern auch hochwertig gebaut werden kann. Serielles Bauen kann somit auch baukulturelle Qualität schaffen. Um der seriellen Bauweise einen weiteren Schub zu verleihen, sollten Bund und Länder das serielle Bauen in die bestehende bzw. geplante Förderkulisse zur Schaffung von preiswertem Wohnraum besser einbinden. Außerdem sollte das Land NRW in der Novelle der BauO NRW weiterhin Typengenehmigungen und –zulassungen ermöglichen.

13. Notwendige Außenentwicklung ermöglichen

Maßnahmen der Innenentwicklung und der Nachverdichtung alleine werden in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt und geringen Innenentwicklungspotentialen nicht ausreichen, um den festgestellten Wohnungsneubaubedarf zu erfüllen. Denn der vom MBWSV und der NRW.Bank festgestellte Gesamtbedarf von 400.000 Wohneinheiten entspricht einem Flächenbedarf von 11.000 ha.³ In den Stadtzentren und Ortslagen vieler Kommunen fehlt es aber an geeignetem Baugrund. In diesen Fällen ist eine bedarfsgerechte Außenentwicklung notwendig. Dazu sind zunächst die Reserveflächen der Flächennutzungspläne und der Regionalpläne zu aktivieren. Letztere betragen nach den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings zum Stichtag 01.01.2014 19.000 ha.⁴ Angesichts des Alters des Erhebungsstands spiegelt dieses Ergebnis aber nicht mehr den aktuellen Stand wider und lässt zudem unberücksichtigt, dass viele dieser Flächen infolge mangelnder Verkaufsbereitschaft ihrer Eigentümer nicht mobilisiert werden können oder ihnen aufgrund von immissionsschutzrechtlichen oder naturschutzrechtlicher Restriktionen dauerhafte planerische Hindernisse entgegen stehen. Daher müssen darüber hinaus weitere Flächen für eine bedarfsgerechte Außenentwicklung zugelassen werden.

14. Kommunen mehr Flexibilität im Rahmen der Regionalplanung einräumen

Aus planungspraktischer und wirtschaftsfördernder Sicht müssen Flächen über den tatsächlichen Bedarf hinaus für Planungsalternativen zur Verfügung stehen, von denen nur die tatsächlich benötigten Flächen entwickelt werden. Nur eine solche Flächenverfügbarkeit trägt dazu bei, Abhängigkeiten von Bodeneigentumsverhältnissen zu minimieren, Bodenpreissteigerungen einzudämmen und Entwicklungsblockaden zu verhindern. Kommunen müssen auf örtliche Bedarfe und Entwicklungen flexibel und zeitnah reagieren können. Raumordnerische Vorgaben durch die Regionalplanung müssen daher so gestaltet werden, dass sie vor Ort eine Flexibilität zulassen und situationsgerecht angewendet werden können.

15. Landesentwicklungsplan bedarfsgerecht novellieren

Eine flexible Regionalplanung setzt landesplanerische Rahmenbedingungen voraus, die es erlauben, Allgemeine Siedlungsflächen und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche bedarfsgerecht in den Regionalplänen auszuweisen. Dies wird durch die raumordnerische Festlegung des 5-ha-Ziel im aktuellen Entwurf des Landesentwicklungsplans (LEP-Entwurf) verhindert. Zwar ist das 5-ha-Ziel gegenüber dem Erstentwurf von 2013 nicht mehr als Ziel der Raumordnung, sondern als Grundsatz der Raumordnung vorgesehen. Die Pflicht, das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche in NRW bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf „netto null“ zu reduzieren, genügt aber auch als Grundsatz der Raumordnung nicht den rechtlichen Anforderungen der Bestimmbarkeit des Flächeneinsparung. Es bleibt unklar, welchen Anteil die sechs Planungsregionen und die 396 Städte und Gemeinden in NRW von diesem 5-ha-Ziel jeweils im Rahmen ihrer Siedlungsflächen-

³ Bericht „Soziale Wohnraumförderung 2015“ – Wohnungsmarkt Nordrhein-Westfalen – Analysen, NRW.Bank, März 2016

⁴ Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen, Ergebnisbericht, Erhebung der Siedlungsflächenreserven 2014, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, November 2015

entwicklung umsetzen sollen und wie dieser Anteil bestimmt werden soll. Kriterien für die Aufteilung der jährlich zur Verfügung stehenden 1.825 ha auf die NRW-Kommunen werden nicht genannt. Zudem muss das Kriterium des „Flächenverbrauchs“ neu definiert werden, da zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen nach wie vor Grünflächen, Parkanlagen und im Liegenschaftskataster eingetragene Ausgleichsflächen gezählt werden. Zudem wird die Problematik der raumordnerischen Festlegung des 5-ha-Ziels an dem aktuell vom MBWSV und der NRW.Bank festgestellten Wohnungsneubaubedarf deutlich. Die bis zum Jahr 2020 benötigten 11.000 ha entsprechen einer Flächenentwicklung in den nächsten fünf Jahren von jährlich 2.200 ha und verursachen damit einen „Flächenverbrauch“ von täglich 6 ha.. Natürlich werden davon auch viele Flächen im Innenbereich aktiviert, aber in diesen 6 ha sind noch keine Flächen für die Entwicklung neuer Industrie- und Gewerbegebiete und den Neubau oder Ausbau von Verkehrswegen berücksichtigt. Das 5-ha-Ziel ist als politisches Leitbild eine berechtigte Vorgabe, um den Flächenverbrauch auf das Notwendige zu beschränken. Als rechtliche Vorgabe ist es aber ungeeignet. Es schränkt die Regionalplanung in ihrer Handlungsfähigkeit unangemessen ein und erschwert den Kommunen die Aktivierung des Grundstücksmarktes und die Mobilisierung von Wohnbauland.