

Gutachten zur sachlichen und räumlichen Differenzierung der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen

Material zur 4. Sitzung des Expertenkreises

– zur vertraulichen Verwendung –

Adressatinnen und Adressaten / Verteiler:

- Herr Amaya, Haus und Grund Rheinland Westfalen
- Frau Gendziorra, BfW
- Frau Heimann, Landkreistag NRW
- Herr Graaf, Städte- und Gemeindebund NRW
- Herr von Lojewski, Herr Klöppel, Städtetag NRW
- Frau Meininghaus, Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung (KomWoB)
- Herr Rychter, Herr Niemann, VdW
- Herrn Stallmann, Haus und Grund NRW e.V.
- Herr Witzke, Mieterbund NRW
- Frau Kloth, Frau Krüger-Willim, NRW.Bank

Überblick

0. Kontext
1. Einführung
2. Regeln der raumstrukturellen Anpassung
3. Ergebnisse der raumstrukturellen Anpassung
4. Veranstaltungstermin und -ort
5. Kontakt
6. Anhang

0 Kontext

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) hat RegioKontext GmbH (im Weiteren auch Bearbeitungsteam genannt) beauftragt, eine Aktualisierung der Gebietskulisse zur sachlichen und räumlichen Differenzierung der Wohnraumförderung vorzunehmen. Elementarer Bestandteil dieser Aktualisierung ist die Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern der Wohnungswirtschaft, Kommunen und Landkreise sowie weiterer Expertinnen und Experten. Ziele dieser frühzeitigen Einbindung und des regelmäßigen Austauschs im Rahmen der Expertenkreise sind:

- Einbringen der Erfahrung und des Wissens aus den jeweiligen Bereichen,
- Herausarbeiten gemeinsamer Kriterien zur Auswahl und Gewichtung von Indikatoren, angewandter Methodik, etc. und die
- fachliche Begleitung des Erstellungsprozesses.

Die Diskussionen im Expertenkreis finden in einem vertraulichen Rahmen statt, dennoch ist die Rückkopplung in die jeweiligen Gremien der Vertreterinnen und Vertreter möglich.

Es sind vier Sitzungen des Expertenkreises geplant, die den jeweiligen Arbeitsstand des Gutachtens zum Thema haben (siehe Abbildung 1). Die Sitzungen werden dokumentiert und die Dokumentation den Teilnehmenden mit der Möglichkeit zur Kommentierung zur Verfügung gestellt. Aufgrund der Tatsache, dass nach der vierten Sitzung am 30. Oktober 2020 nur noch eine sehr verkürzte Zeit zur Kommentierung möglich sein wird, dient die vorliegende Unterlage zur Vorbereitung der vierten Sitzung. Ziel ist es, die Hinweise der Expertinnen und Experten in der Sitzung – möglichst vollständig – zu diskutieren. In der kommenden, **vierten Sitzung des Expertenkreises** werden die Ergebnisse der indikatorgestützten Berechnungen und der raumstrukturellen Anpassungen vorgestellt und abschließend diskutiert. Die Grundlagen – insbesondere der indikatorgestützten Berechnungen – wurden in den letzten Sitzungen präsentiert und diskutiert. Aus diesem Grund ist den regelgeleiteten raumstrukturellen Anpassungen in diesem Papier besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Diese Unterlage dient der Vorbereitung der Sitzung am 30. Oktober 2020 und ist vertraulich zu verwenden.

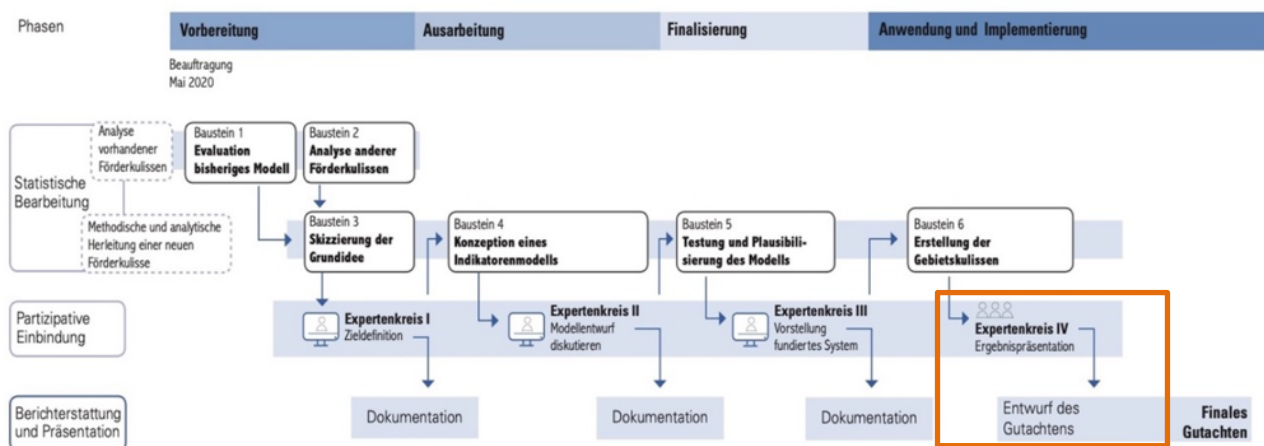


Abbildung 1: Projektablauf mit Einbindung des Expertenkreises.

1 Einführung

Das Modell zur Erstellung der Gebietskulissen besteht aus zwei Bausteinen. Die **indikatorgestützten Berechnungen** dienen der Beschreibung der regionalen Heterogenität und schaffen flächendeckende Grundlagen (Baustein 1). Sie beruhen auf ausgewählten Indikatoren und werden – wie

in der 3. Sitzung der Expertinnen und Experten besprochen – gewichtet. Die Einordnung der Kommunen in vier Klassen erfolgt anhand eines anerkannten statistischen Verfahrens (siehe Dokumentation der 3. Sitzung des Expertenkreises am 01. September 2020). Die Indikatorenauswahl und -gewichtung sowie die Klassierungen und methodischen Hintergründe wurden in den Sitzungen 2 und 3 den Expertinnen und Experten vorgestellt und diskutiert. Hinweise aus der Runde flossen dabei in die Bearbeitung mit ein. Auf eine detaillierte Darstellung wird an dieser Stelle aufgrund dessen verzichtet und auf die Dokumentationen jener Veranstaltungen hingewiesen. *Eine Übersicht der verwendeten Indikatoren befindet sich im Anhang.*

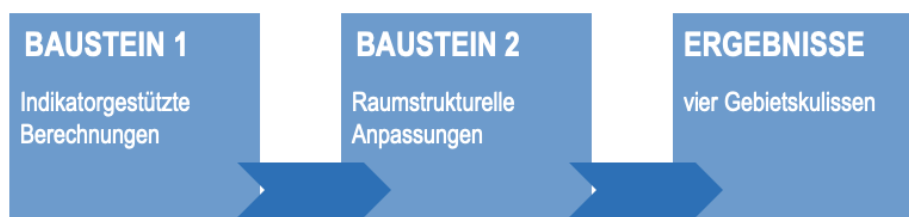


Abbildung 2: Erarbeitung der Gebietskulissen.

Die Ergebnisse dieses Arbeitsschrittes werden in einem zweiten Schritt angepasst (**raum-strukturellen Anpassungen**, Baustein 2). Hierzu dienen unter anderem die Leitsätze, welche bereits nach der 1. Sitzung des Expertenkreises auf Grundlage der Rückmeldungen, Kritikpunkte und fachlichen Einschätzungen der Expertinnen und Experten formuliert worden sind (siehe Dokumentation der 2. Sitzung des Expertenkreises am 24. Juli 2020). Die raum-strukturellen Anpassungen dienen dazu, zusätzliche Effekte regelgeleitet zu adressieren. Die konkreten Regeln der Anpassungen werden im nächsten Abschnitt dargelegt.

2 Regeln der raum-strukturellen Anpassung

Das indikatorgestützte Modell zielt darauf ab, den aktuellen Status der Kosten- und Bedarfsniveaus zu beschreiben. Dennoch zeigte sich – auch im Zuge der Rückmeldungen der Expertinnen und Experten in der 1. Sitzung des Expertenkreises – dass zusätzliche Effekte wirksam sind und mit betrachtet werden sollten. Da dies nicht im Rahmen der indikatorgestützten Berechnungen hinreichend erfasst werden kann, wurde ein zweiter Arbeitsschritt **mit dem Fokus auf raum-strukturelle Zusammenhänge und ungewöhnliche Konstellationen etabliert**. Dies betrifft beispielsweise raumwirksame Faktoren wie zentralörtliche Funktionen, mögliche Ausstrahlungseffekte über kommunale Grenzen hinweg etc. Generell ist im Baustein 2 „raum-strukturelle Anpassung“ nur eine **Aufstufung von Kommunen** vorgesehen.

Erster Schritt:

Diese raum-strukturelle Anpassung zielt vor allem darauf ab, große Unterschiede der Niveaustufen aneinandergrenzender Kommunen im Raum (mehr als eine Stufe Unterschied) abzumildern, und zwar bei Kommunen mit der höchsten Einstufung (siehe Leitsätze 7 und 8).

Leitsätze (Auszug)

Handlungsbedarfe im regionalen Kontext:

7. Kommt es bei benachbarten Kommunen zu einem Unterschied von mehr als einer Stufe im Bereich Kostenniveau Miete, so ist diese Fallkonstellation genauer zu betrachten.
8. Dies gilt in besonderer Weise für Kommunen, die an M4+-Kommunen angrenzen, und für diese Entlastungsfunktionen übernehmen können.

Alle Leitsätze finden sich in der Dokumentation der zweiten Sitzung.

Die raum-strukturelle Anpassungsebene geht aus von folgenden Fragestellungen:

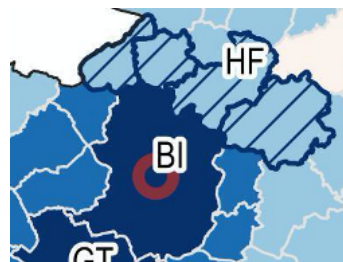
- Welche **Versorgungsfunktionen** übernimmt eine Kommune im regionalen Kontext?
- Welche **Entlastungsfunktionen** übernimmt eine Kommune im regionalen Kontext?

Hierfür werden bestehende zentralörtliche Zusammenhänge aufgegriffen: Die Oberzentren und kreisfreien Mittelzentren (gemäß Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen) leisten Versorgungsfunktionen für ihr jeweiliges Umfeld. Die Kommunen, die diese Städte umgeben, bieten der zentralen Kommune Entlastungsfunktionen, wenn diese eine hohe Anspannung am Wohnungsmarkt aufweist. Hierbei spielt auch die Beobachtung eine Rolle, dass die Nachbarkommunen von der Anspannung zentraler Orte betroffen sind, da diese beispielsweise auch als Wohnstandorte für die Bevölkerung in Frage kommen. Das bedeutet entsprechend, dass es hier zu **Ausstrahlungseffekten der zentralen Stadt auf das Umland** kommt.

Deswegen geht es bei der raum-strukturellen Anpassung darum, im Gefüge dieser Kommunen untereinander starke Abbrüche in der jeweiligen Kulisse zu vermeiden bzw. zumindest abzumildern. Voraussetzung für diese Annahme ist, dass der Wohnungsmarktdruck im zentralen Ort hoch ist (d.h. mindestens Niveaustufe 4 der jeweiligen Kulisse). Hier könnte die Nachbarkommune besonders von entsprechenden Ausstrahlungseffekten betroffen sein. Für diese Städte wird folgende Prüfregel formuliert (Regel 1):

Wenn eine Kommune Oberzentrum oder kreisfreies Mittelzentrum ist, und sich in der höchsten (4.) Stufe einer Kulisse befindet, werden die unmittelbar angrenzenden Kommunen darauf geprüft, ob sich zur betrachteten Stadt ein Unterschied in der Klassierung um mehr als eine Stufe ergibt. In diesen Fällen erfolgt eine raum-strukturell begründete Höherstufung der angrenzende Kommune um maximal eine Stufe.

So gibt es **beispielsweise** nordöstlich von Bielefeld einige Kommunen, die mit der Niveaustufe 2 direkt an Bielefeld als Oberzentrum mit Niveaustufe 4 angrenzen (Kostenniveau). Hier wären die gestrichelten Kommunen Kandidaten für eine Aufwertung um eine Stufe.



Zweiter Schritt:

Ein weiterer Angleichungsschritt kommt in solchen Konstellationen zur Anwendung, bei denen eine Kommune zwar ein sehr hohes Bedarfsniveau aufweist (je Förderbereich, d.h. Mietwohnraum / Eigentum), aber gleichzeitig eine niedrige Kostenniveaustufe erreicht. Dies könnte eine zur Höhe des Bedarfs inadäquat geringe Bauaktivität geförderter Wohnungen zur Folge haben. Bei solchen Fällen wird deswegen folgende Prüfregel angewendet (Regel 2):

*Liegt das Bedarfsniveau mindestens zwei Stufen höher als das Kostenniveau je Förderbereich (Mietwohnraum/Eigentum), so ist die Kommune im Kostenniveau **um eine Stufe anzuheben**.*

Dies trifft **beispielsweise** auf die Stadt Hamm zu, die in der Gebietskulisse Bedarfsniveau Mietwohnraum die höchste Stufe erreicht (Niveaustufe 4), in der Gebietskulisse Kostenniveau Mietwohnraum jedoch nur die Niveaustufe 2. Somit wäre hier zu befürchten, dass aufgrund der niedrigen Einstufung bei der Förderintensität die aufgrund der Einstufung im Bedarfsniveau abgezeichneten hohen benötigten Neubauförderzahlen nicht erreicht werden könnten. Die Einstufung im Kostenniveau Mietwohnraum wird entsprechend der Regel 2 um eine Stufe angehoben. Dies betrifft insgesamt fünf Kommunen beim Mietwohnraum und fünf Kommunen beim Eigentum.

Dritter Schritt:

Des Weiteren ist mit der Neufassung der Kulissen ein Mindestmaß an Kontinuität in der Wohnraumförderung zu gewährleisten (**Bestandsrecht**). Vor diesem Hintergrund wird eine starke Absenkung der Niveaustufen im Zuge der Neufassung der Kulissen mit der folgenden generellen Prüfregel ausgeschlossen (Regel 3):

*Es kommt nicht zur Abwertung **um mehr als eine Stufe im Vergleich zu den aktuell gültigen Gebietskulissen**.*

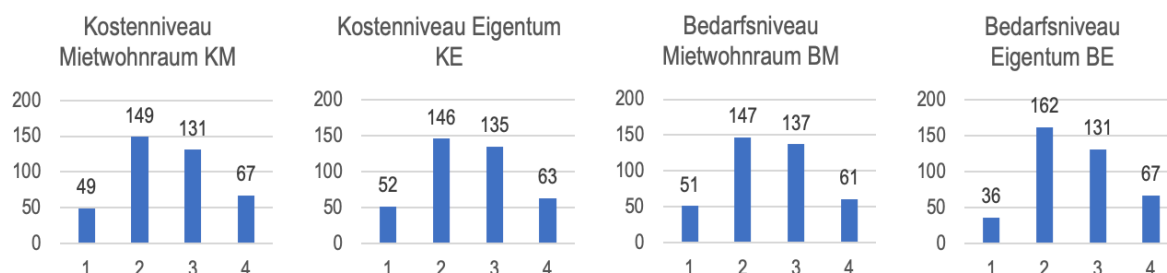
3 Ergebnisse nach raum-struktureller Anpassung

Die folgenden Diagramme zeigen die Ergebnisse in der Verteilung der Kommunen auf die vier Klassen vor und nach dem Anpassungsschritt. Es wird deutlich, dass sich die Anpassungen zum größten Teil jeweils zwischen der 2. und 3. Niveaustufe auswirken.

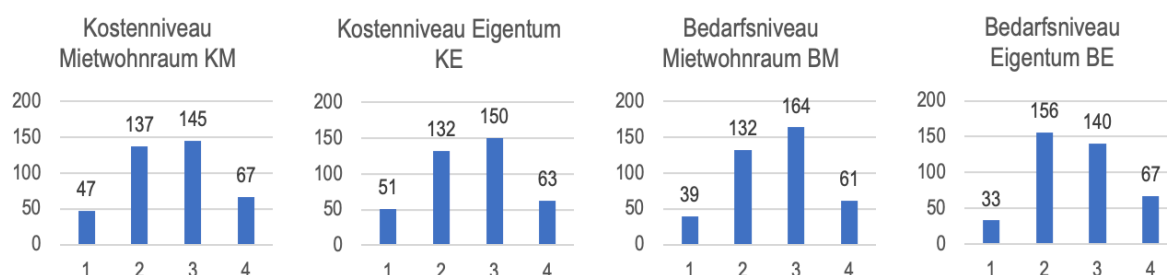
Auftraggeber: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG)
 Auftragnehmerin: RegioKontext GmbH

Abbildung 3: Verteilungen der Kommunen auf die vier Klassen in den Gebietskulissen nach den indikatorengestützten Berechnungen sowie nach den raum-strukturellen Anpassungen.

Indikatorengestützte Berechnungen (Grundlagen):



Raumstrukturelle Anpassungen:



Die folgenden Karten zeigen die Ergebnisse nach der Aktualisierung der Indikatoren auf den neusten Datenstand und der raum-strukturellen Anpassung. Diejenigen Kommunen, die durch diesen zweiten Schritt (raum-strukturelle Anpassung 1-3) noch um eine Stufe aufgewertet werden, sind schraffiert dargestellt.

Abbildung 4: Gebietskulisse Kostenniveau Mietwohnraum mit raum-struktureller Anpassung.

Gebietskulisse:
Kostenniveau Mietwohnraum
Raumstrukturelle Anpassungsebene

Stand: 26. Oktober 2020

vertraulich

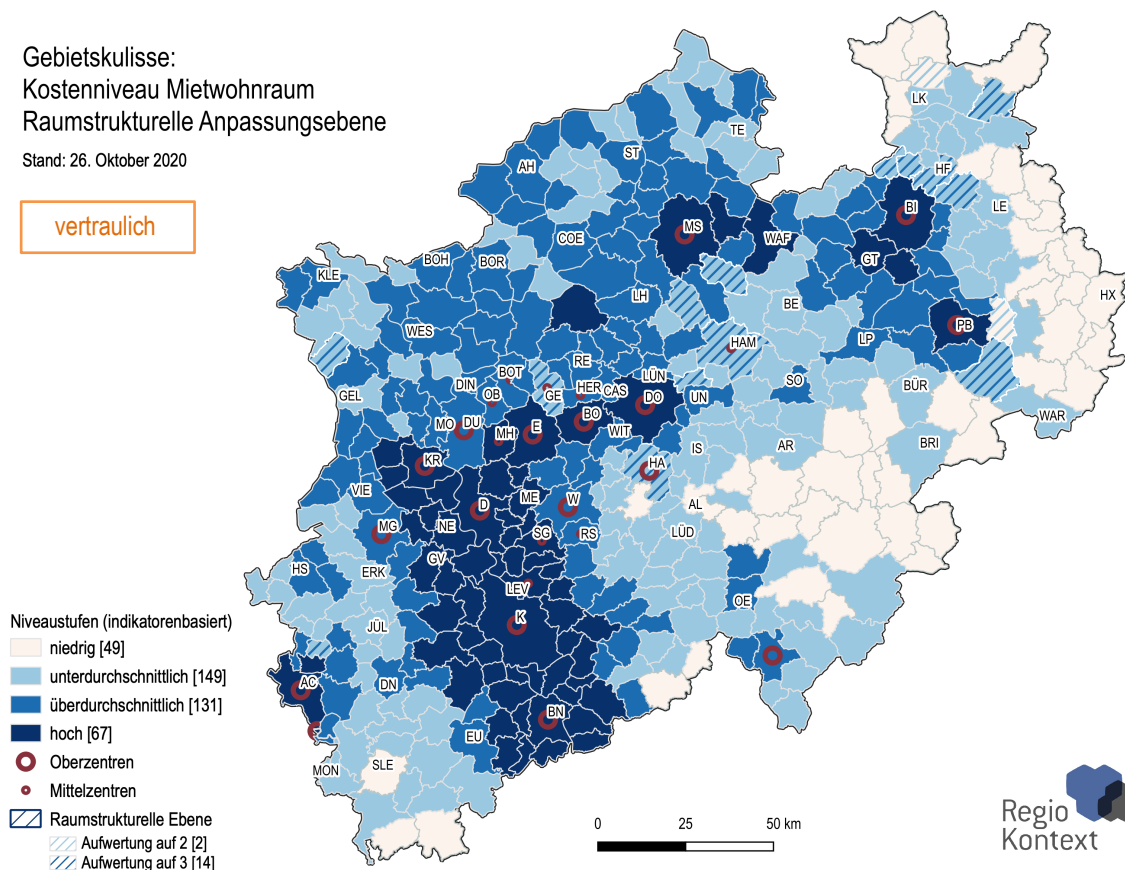


Abbildung 5: Gebietskulisse Kostenniveau Eigentum mit raum-struktureller Anpassung.

Gebietskulisse:
Kostenniveau Eigentum
Raumstrukturelle Anpassungsebene

Stand: 26. Oktober 2020

vertraulich

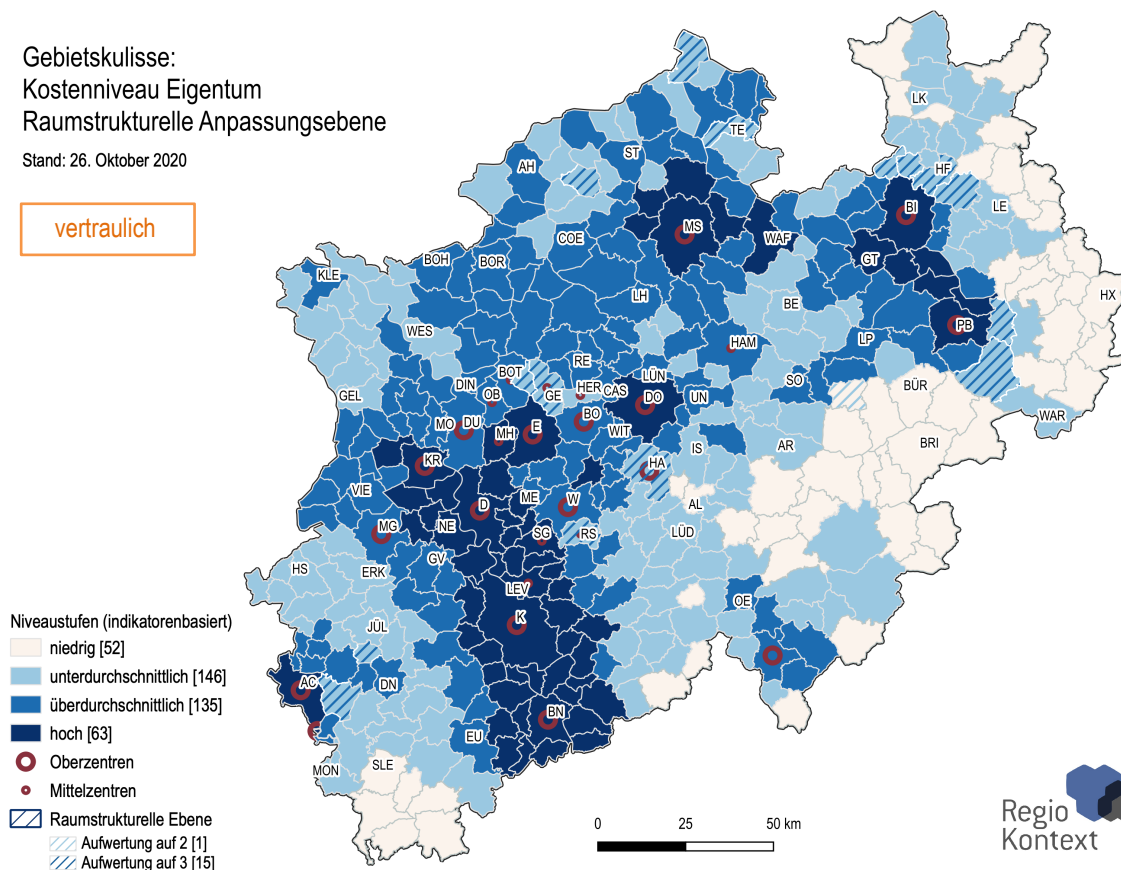


Abbildung 6: Gebietskulisse Bedarfsniveau Mietwohnraum mit raum-struktureller Anpassung.

Gebietskulisse:
Bedarfsniveau Mietwohnraum
Raumstrukturelle Anpassungsebene

Stand: 26. Oktober 2020

vertraulich

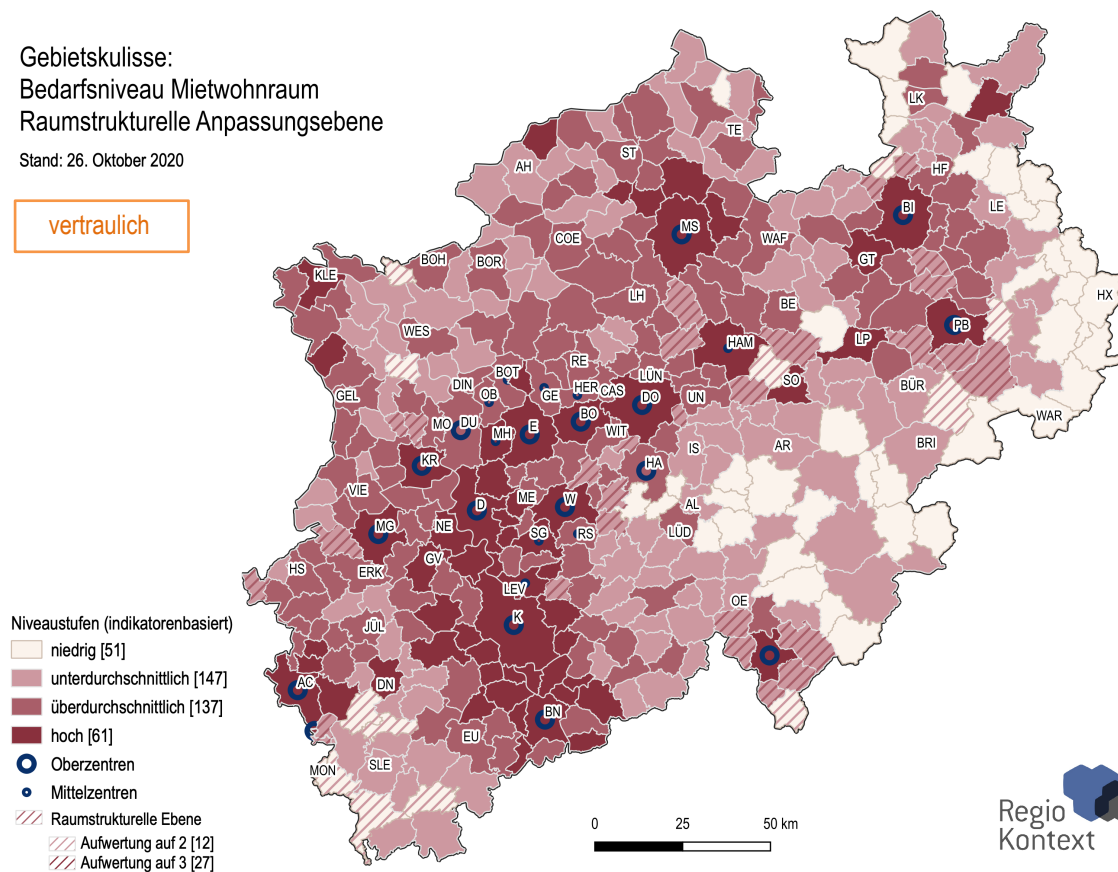
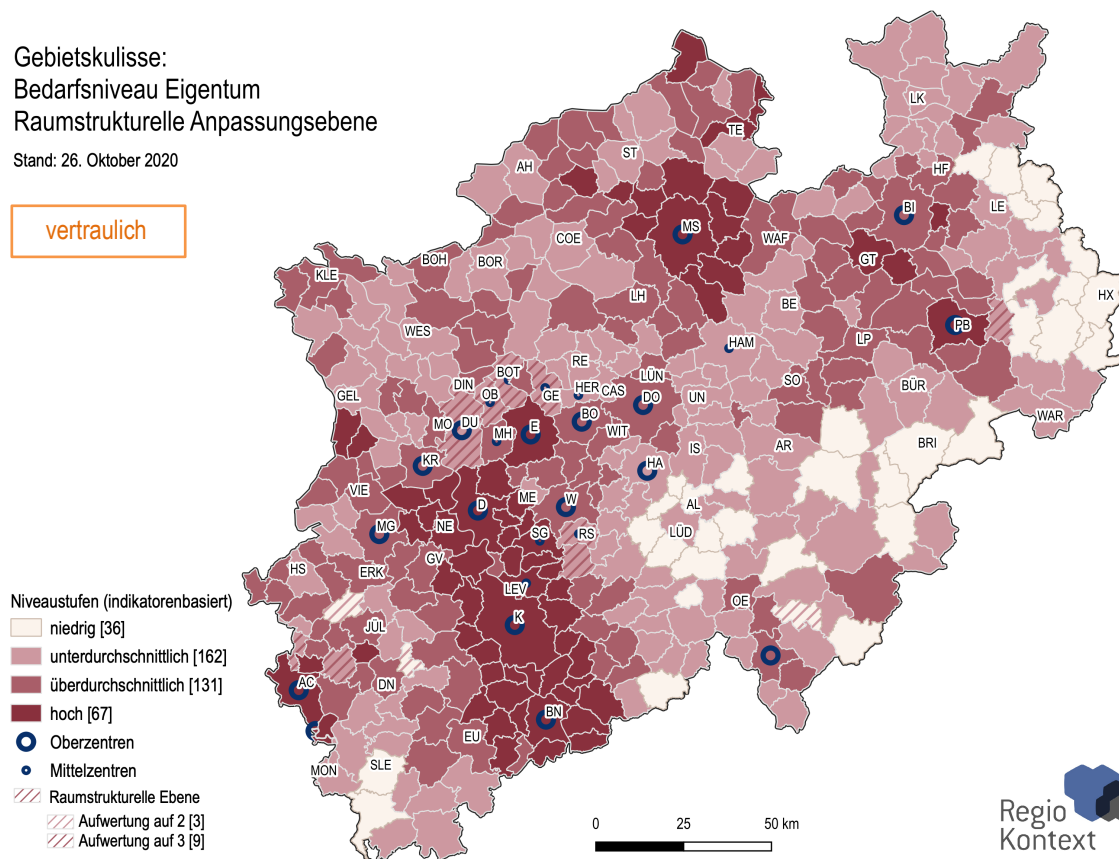


Abbildung 7: Gebietskulisse Bedarfsniveau Eigentum mit raum-struktureller Anpassung.

Gebietskulisse:
Bedarfsniveau Eigentum
Raumstrukturelle Anpassungsebene

Stand: 26. Oktober 2020

vertraulich



Auftraggeber: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG)
Auftragnehmerin: RegioKontext GmbH

4 Veranstaltungstermin und -ort

Freitag, 30.10.2020, 9:00 Uhr bis 12:00 Uhr

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf, Raum 101

5 Kontakt

Bearbeitungsteam RegioKontext GmbH

Lena Abstiens, Arnt von Bodelschwingh und Prof. Ulrich

Telefon: +49 (0)30 5034 8444

nrw-foerderkulisse@regiokontext.de

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW

Leander Creusen

Telefon: +49 (0)211 8618 5522

E-Mail: leander.creusen@mhkbw.nrw.de

6 Anhang: Indikatorenübersicht mit Datenstand

Indikator	Datenstand
Angebotsmieten 2018/19 (Status, in €/qm)	2019
Angebotsmieten 2016/17 auf 2018/19 (Dynamik, in €/qm)	2019
Kaufpreise 2018/19 (Status, in €/qm)	2019
Kaufpreise 2016/17 auf 2018/19 (Dynamik, in €/qm)	2019
Baulandpreise für individuellen Wohnungsbau 2018 (Status, in €/qm)	2018
Bedarfsgemeinschaften nach SGB II, Anteil an den Haushalten, 2019, %	2019*
Leistungsempfänger gem. SGB XII, Anteil an der Bevölkerung, 2019, %	2019*
Studierende im WS 2018/19, Anteil an der Bevölkerung, 2019, %	2019
Empfänger von Wohngeld, Anteil an den Haushalten, 2019, %	2019*
Entwicklung der Zahl der Haushalte von 2019 bis 2040, %	2019*
Anteil von Mietangeboten unter 6,90 € / m ² (= landesweiter Median), 2018/19, %	2019
Entwicklung der Altersgruppe 25-45 („Nestbauer“) von 2019-40, %	2019*
Entwicklung der Zahl der Haushalte von 2019 bis 2040, %	2019
Anteil der Angebote von Eigentumswohnungen unter dem landesweiten Median des m ² -Preises, 2018/19, %	2019
Anteil der Angebote von Ein- und Zweifamilienhäusern unter dem landesweiten Median des m ² -Preises, 2018/19, %	2019
Auszubildende, Anteil an der Bevölkerung, 2019, %	2019

*Erläuterung: * Die Daten wurden seit der letzten Sitzung aktualisiert.*