

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

## Ergebnissicherung der 2. Sitzung des Expertenkreises

---

### Veranstaltungstermin und -ort

- Freitag, 24.07.2020, 9:00 Uhr bis 11:45 Uhr
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung  
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf, Raum 101

### Teilnehmerinnen und Teilnehmer

- Herr Amaya, Haus und Grund Rheinland Westfalen
- Frau Gendziorra, BfW
- Herr Graaff, Städte- und Gemeindebund NRW
- Herr Klöppel, Städtetag NRW (auch in Vertretung von Frau Heimann, Landkreistag NRW)
- Frau Meininghaus, Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung (KomWoB)
- Herr Meyer, VdW
- Herr Stallmann, Haus und Grund NRW e.V.
  
- Frau Koeppinghoff, Herr Janssen, Herr Peter, Herr Creusen, MHKBG
- Frau Krüger-Willim, NRW.Bank
- Frau Abstiens, Herr Prof. Ulrich, Herr v. Bodelschwingh, RegioKontext

### Tagesordnung

1. Rückmeldung zum letzten Protokoll / zur Protokollanmerkung
2. Aktuelle Gebietskulissen: Systematik und Grenzen
3. Ansatzpunkte für die neuen Kulissen: Aufbau, Design und Ziele
4. Handlungsbedarfe und Indikatorenauswahl
5. Weiteres Verfahren

## 0 Kontext

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hat RegioKontext GmbH 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 Expertengremien sind:

- Einbringen der Erfahrung und des Wissens aus den jeweiligen Bereichen,
- Herausarbeiten gemeinsamer Einschätzungen 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 erwünscht.

Es sind vier Sitzungen des Expertenkreises geplant, die den jeweiligen Arbeitsstand des Gutachtens zum Thema haben (siehe Abbildung 1). Die Sitzungen werden dokumentiert und den Teilnehmenden mit der Möglichkeit zur Kommentierung zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen der **zweiten Sitzung** standen die Vorstellung des Modellentwurfs, die Indikatorenauswahl und -gewichtung im Mittelpunkt. Als Einstieg wurde die grundsätzliche Systematik der bisherigen Methodik zur Erstellung der Gebietskulissen und deren Reichweite schematisch dargestellt.

Aufgrund der Abwesenheiten einiger Teilnehmender (Ferienzeit) fällt die vorliegende Dokumentation ggf. an manchen Stellen ausführlicher aus.

**Rückmeldungen zur Sitzungsdokumentation erbitten wir bis zum 12. August 2020.**

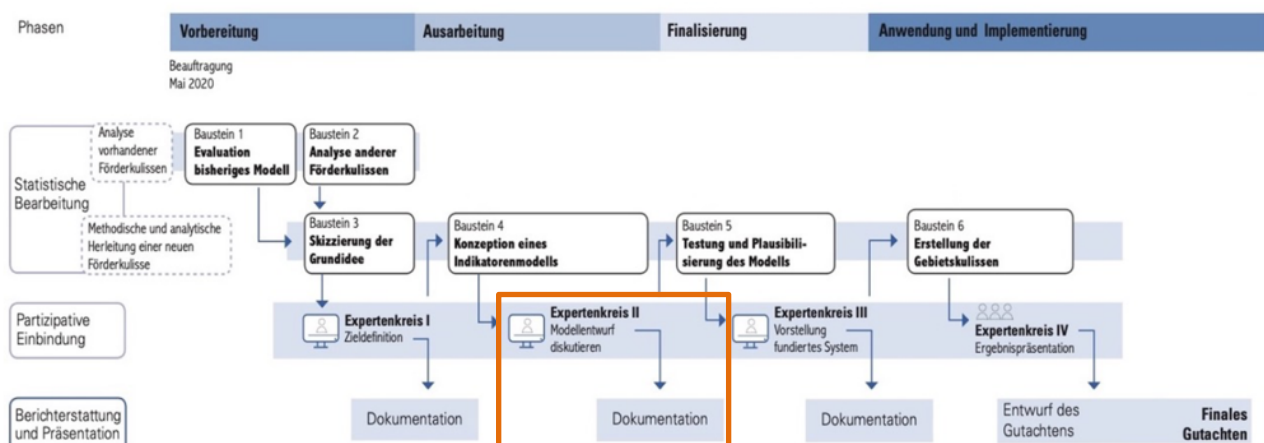


Abbildung 1: Projektablauf mit Einbindung des Expertenkreises.

## 1 Rückmeldung zum letzten Protokoll

Im Nachgang zum letzten Sitzungsprotokoll gab es eine Stellungnahme von Frau Heimann, Landkreistag, zur räumlichen Ebene bei der Erstellung der Gebietskulissen zum Bedarfsniveau (per Email):

„Im Rahmen der Diskussion zu den aus Sicht der eingeladenen Expertinnen und Experten erforderlichen Anforderungen an eine neue Gebietskulisse wurde unter anderem das Thema diskutiert, inwieweit auch auf der Bedarfsseite eine gemeindescharfe Abgrenzung der Kulisse sachgerecht erscheint. Während die jetzige Gebietskulisse lediglich auf der Kostenseite eine gemeindescharfe Abgrenzung zugrunde legt erfolgt bei der Einstufung der Bedarfsniveaus ein großräumiger Ansatz, wobei auf die InSiWo – Wohnungsmarktregionen zurückgegriffen wird. In der Diskussion im Rahmen des ersten Gesprächs bestand nach unserer Wahrnehmung keine Einigkeit, ob auch auf der Bedarfsseite eine gemeindespezifische Betrachtung sachgerechter ist. Vielmehr wurde diese Idee eingebracht und an diskutiert. Nunmehr ist dem Ergebnisprotokoll der ersten Sitzung des Expertenkreises, das uns am 25.06.2020 übermittelt wurde, Folgendes zu entnehmen:

„Die Datenlage zur Aktualisierung der Wohnungsmarktregionen ist derzeit unklar. Im Expertenkreis besteht kein eindeutiger Befund darüber, dass diese auf der Bedarfsseite das geeignetere Gebietskonzept wären. Aus diesem Grund wird die Bedarfsseite ebenfalls zunächst ausschließlich nach Gemeinden strukturiert.“

Zwar kommt in dieser Formulierung zum Ausdruck, dass kein „eindeutiger Befund“ festgestellt werden konnte, dennoch wird wohl der Schluss gezogen, dass eine gemeindescharfe Betrachtung letztlich aufgrund fehlender aktueller Daten zu den Wohnungsmarktregionen sinnvoller erscheint. Dies war nach unserer Einschätzung nicht Ergebnis des Austauschs, vielmehr erfolgte keine Festlegung im Expertenkreis.“

Weiterhin regte sie eine andere Gewichtung und Auswahl der Indikatoren an, sowie die Möglichkeit der Nachjustierung durch die Bewilligungsbehörde. Frau Heimann formulierte die Bitte um erneute Beratung des Themas, welche für diese Sitzung angesetzt wurde. Herr Klöppel fungierte als Vertreter Frau Heimanns.

Die Auftragnehmer skizzierten den methodischen Zugang des letzten Gutachtens, bei dem davon auszugehen ist, dass zunächst eine gemeindescharfe Berechnung durchgeführt wurde, diese dann auf die Ebene der Wohnungsmarktregionen aggregiert wurde, um daraus die Bedarfsniveaus für diese Gebietseinheiten zu erstellen. Im weiteren Prozess der Budgetzuweisungen wird das Bedarfsniveau mit Faktoren wie der Bevölkerungszahl und der Förderintensität (Kostenniveaustufe) verrechnet und so „monetarisiert“.

Von den Wohnungsmarktregionen muss zum aktuellen Bearbeitungszeitpunkt Abstand genommen werden. Die im Ursprung 2011 vom Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen (InSiWo) erstellten Wohnungsmarktregionen beruhen u.a. auf Daten zu Wanderungs- und Pendelbeziehungen. Im Zuge des letzten Gutachtens zur Gebietskulissenerstellung 2018 wurden diese Wohnungsmarktregionen u.a. auf Grundlage damals aktueller Wanderungsdaten durch das MHKBG und die NRW.Bank aktualisiert. Dies ist zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund von veränderten Datenschutzregelungen nicht mehr möglich. Eine wiederholte Verwendung der aktualisierten Wohnungsmarktregionen von 2018 ist aufgrund veränderter Wanderungsentwicklungen (die sich aus den verfügbaren Daten ablesen lassen) nicht sachgerecht.

Im aktuellen Erarbeitungsprozess zur Erstellung der Gebietskulissen für die Bedarfsniveaus werden daher die Indikatorensets gemeindescharf berechnet und würden dann für Budgetzuweisung an die Bewilligungsbehörden eingesetzt, ohne Zwischenschritt über die Wohnungsmarktregionen.

Als Ergebnisse der Diskussion werden festgehalten:

- Die gemeinscharfe Betrachtung als Ausgangspunkt wird als relevant für die lokale Wohnungspolitik eingeschätzt.
- Aufgrund der fehlenden Möglichkeit, die Wohnungsmarktregion weiterhin zu nutzen, soll am vorgesehenen Verfahren der gemeinscharfen Berechnung festgehalten werden.
- Der Zwischenschritt einer Nivellierung kommunaler Befundlagen über die Durchschnittsbildung im größeren Gebietszuschnitt entfällt.
- Die Möglichkeit der Bewilligungsbehörden zur Mittelverteilung im Kreisgebiet bleibt erhalten. Am Verwaltungsverfahren ändert sich nichts.

## 2 Zentrale Ergebnisse der Diskussion

### 2.1 Ansatzpunkte für die neuen Kulissen: Aufbau, Design und Ziele (Tagesordnungspunkt 3)

RegioKontext stellte die Leitsätze vor, die eine Vielzahl der Anmerkungen aus der ersten Sitzung des Expertenkreises umfassten, und hiermit den Rahmen für die Erstellung der neuen Gebietskulissen bilden. Zudem wurden die Grundzüge eines erweiterten Modells (Folie 14 im Anhang) als Arbeitsstand präsentiert, welches auf dem indikatorengestützten Modell beruht und durch eine ergänzende qualitative Ebene erweitert wird. Das indikatorengestützte Modell orientiert sich im Grundaufbau an dem Ansatz, den bereits F+B 2018 verfolgt hat (zu den Neuerungen Folien 16, 38 im Anhang). Die qualitative Ebene dient der Kalibrierung des Modells anhand von regelgeleiteten strukturellen Zusammenhängen (wie beispielsweise Ergebnisse im Klassierungsprozess, die die Leitsätze 7 und 8 betreffen, siehe unten). Anmerkungen der Expert:innen bezogen sich auf die Frage, ob diese Ebene flächendeckend oder punktuell problemorientiert angewendet wird. Zur Wahrung der Kontinuität in der Förderung wird zudem die Regel vorgeschlagen, Kommunen selbst bei stärkerer Veränderung der Einstufung nur um maximal eine Stufe abzustufen. Als Ergänzungen für diese mögliche weitergehende Ebene wurden Themen wie qualitativer Neubau / Ersatzneubaubedarf oder Bedarfe nach altersgerechtem Angebot vorgeschlagen. So könnten Baualtersklassen als zusätzlicher Indikator bedacht werden. Zugleich wurde die Frage aufgebracht, ob bestimmte Themen überhaupt im Rahmen der Kulissen adressiert werden können oder erst im Nachgang bei der Konditionierung der Förderung Relevanz entwickeln sollten.

Die Anmerkungen der Expert:innen werden im weiteren Erarbeitungsprozess erörtert.

### 2.2 Handlungsbedarfe und Indikatorenauswahl (Tagesordnungspunkt 4)

Zentral bei Auswahl der Indikatoren für die Gebietskulissen im Mietwohnungsbereich ist die Frage danach, welcher Bedarf nach bezahlbaren Wohnungen am freien Markt nicht gedeckt werden kann.

**Aktualität der verwendeten Daten:** Die momentan anvisierten Indikatoren für das Bedarfsniveau sind zum Teil aktuell nur zum Datenstand 2018 verfügbar. Dies ist mit Blick auf die Umsetzung der Gebietskulissen für das Jahr 2021 schwer kommunizierbar. Die Auftragnehmer prüfen bei IT.NRW zeitnah die Veröffentlichungszeiträume für diese Indikatoren und arbeiten diese – wenn vorhanden

– ein. Generell sind immer die aktuellsten Daten zu verwenden, auch wenn es dazu führen sollte, dass in einem Indikatorenset einzelne Indikatoren unterschiedliche Datenstände aufweisen.

**Auswahl der Indikatoren:** Ein mögliches Indikatorenset für das Bedarfsniveau Miete werden vorgestellt und diskutiert, gleichermaßen die Auswahl für das Kostenniveau Miete. Der Indikator „Anteil der Mietangebote unter 6,80 €/qm“ zeigt an, wieviel bezahlbarer Wohnraum in einer Kommune vorhanden ist. Dies wurde generell begrüßt, der Wert 6,80 €/qm (als höchste Mietobergrenze in der jetzigen Mietneubauförderung für die Einkommensgruppe A) allerdings als iterativ kritisiert (Zirkelschluss). Hierfür erarbeiten die Auftragnehmer eine Alternative.

Als alternative Berechnungsmethode wurde für den Dynamikindikator zur Mietpreisentwicklung „Veränderung der Angebotsmieten 2016/17 zu 2018/19“ eine Betrachtung der absoluten Beträge vorgeschlagen. Dies wird durch das Projektteam geprüft.

**Gewichtung der Indikatoren:** In Bezug auf die Indikatoren zu den Nachfragegruppen im Bereich Bedarfsniveau Miete wurde eine Gewichtung gewählt, in die einzelnen Nachfragegruppen mit ihrem jeweiligen Anteil an der Bevölkerung bzw. den Haushalten in ein Verhältnis zueinander bringen und in diesem Verhältnis mit den anderen Indikatoren gewichtet zu werden. Hierbei muss betont werden, dass nicht nur die durch die Transferleistungen statistisch gut zu beschreibenden Bevölkerungsgruppen die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum bilden, sondern sich die Wohnraumförderung des Landes im Bereich Mietwohnungsbau an breite Schichten der Bevölkerung richtet.

### 3 Weiteres Vorgehen

Zum Abschluss der Sitzung skizzierten die Auftragnehmer die nächsten Schritte: Inhaltlich steht im Fokus der Arbeit die Weiterentwicklung des Modells und der vier Gebietskulissen. Dies umfasst die Auf- und ggf. Einarbeitung der in der Sitzung formulierten Hinweise und Vorschläge zu den Indikatoren sowie zur qualitativen Ebene. Der Prozess der Prüfung weiterer Indikatoren und die Entwicklung qualitativer Indikatoren läuft weiter. Zudem wird das Modell getestet, so dass zur nächsten Sitzung am 01. September 2020 das weiterentwickelte Modell vorgestellt werden kann.

### 4 Weitere Termine

3. Sitzung: **Vorstellung des weiterentwickelten, fundierten Systems**, Dienstag, den 01. September 2020, 9 Uhr

4. Sitzung: **Präsentation des finalen Systems und Abschluss**, Freitag, den 30. Oktober 2020, 9 Uhr

### 5 Kontakt

Bearbeitungsteam RegioKontext GmbH

Lena Abstiens, Arnt von Bodelschwingh und Prof. Ulrich

Telefon: +49 (0)30 5034 8444

[nrw-foerderkulisse@regiokontext.de](mailto: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](mailto:leander.creusen@mhkbw.nrw.de)

## 6 Anhang / Material: Leitsätze (zu Tagesordnungspunkt 3; Tischvorlage)

*Die folgenden Leitsätze sind ein Ergebnis der ersten Sitzung des Expertenkreises und des ersten Bearbeitungsschritts im Gutachtenprozess). Sie sind richtunggebend für die konzeptionelle Arbeit am Modell für die Erstellung der Gebietskulissen.*

Reichweite:

1. Die Einordnung der Kommunen in bis zu vier (+) Klassen der Gebietskulissen bestimmt nicht über die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der Förderung. Die Gebietskulissen bilden das Grundraster für die nachgelagerte Konditionierung, welche durch das Ministerium vorgenommen wird.

Räumliche Schärfe und Einheitlichkeit der verwendeten Daten:

2. Die Erstellung der Gebietskulissen – und damit die Klassierung der Gemeinden – soll möglichst kleinräumig erfolgen.
3. Es sind Daten zu verwenden, die flächendeckend verfügbar sind und nach einheitlicher Erhebungsmethodik vorliegen.
4. Die Gemeindeebene wird dementsprechend sowohl für die Indikatoren der Berechnung des Kostenniveaus als auch des Bedarfsniveaus priorisiert.
5. Die verwendeten Daten für die Indikatoren sind flächendeckend verfügbar und mit einheitlicher Methodik erhoben. Amtliche Statistiken des Landes NRW und des Bundesamts für Statistik werden bevorzugt verwendet.

Handlungsbedarfe und Indikatoren:

6. Die einzelnen Indikatoren weisen einen Handlungsbedarf für die Wohnraumförderung aus. Auswahl und Gewichtungen von Indikatoren für eine Gebietskulisse sind sachlich zu begründen.

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.

Aktualisierung bedeutet Veränderung(-sbedarf):

9. Die Aktualisierung der Gebietskulissen erfolgt aus dem Verständnis, dass realen Veränderungsprozessen Rechnung getragen werden muss. Dies verdeutlicht, dass von einer Veränderung der Klassierung einzelner Kommunen ausgegangen werden muss.