



Schriftliche Stellungnahme

zur schriftlichen Anhörung von Sachkundigen des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags NRW

über die Drucksache 18/630 – „Schwarz-Grün ist der Bremsklotz für bezahlbares Wohnen: Die Landesregierung muss endlich selbst handeln und für die Mieterinnen und Mieter Sicherheit schaffen“

Antrag der Fraktion der SPD

Sachverständiger: Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH - S.Kofner@hszg.de

29.10.2022

Inhalt

Ausgangslage.....	3
Rückgang der Zahl der Sozialwohnungen.....	3
Explodierende Energiekosten	5
Verantwortung börsennotierter Wohnungsunternehmen	6
Feststellungsteil.....	7
Quantitatives Wohnungsbauziel	7
Mieterschutz in NRW	7
Aufforderungsteil	8
Kündigungsmoratorium	8
Freiwilliger Mietpreis-Stopp bis einschließlich 2025	8
25.000 mietpreisgebundene Wohnungen pro Jahr.....	8
Ankauf von Wohnungsbeständen.....	8
Attraktivierung der energetischen Sanierung von Wohnraum	8
Rettungsschirm für die hilfebedürftigen Stadtwerke in Nordrhein-Westfalen	9
Energiegipfel mit den kommunalen Spitzenverbänden	9

Ausgangslage

Rückgang der Zahl der Sozialwohnungen

Von der sozialen Wohnraumförderung kann ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung folgender wohnungspolitischer Ziele erwartet werden:

- gezielte Versorgung bedürftiger oder benachteiligter Bevölkerungsschichten mit Wohnraum
- Entspannung der angespannten Wohnungsmärkte
- Dämpfung des Mietpreisanstiegs

Laut Koalitionsvereinbarung sollen mindestens 45.000 neue mietpreisgebundene Wohneinheiten bis 2027 geschaffen werden (2021: 7319 Wohnungen, 2020: 8.600 Wohnungen, darunter 5.590 Neubauwohnungen und 2.540 Modernisierungen). Das Wohnungsbaziel bedeutet somit eine Zunahme der jährlichen Bewilligungen von rund 8.000 (Jahresdurchschnitt 2021/2020) auf 9.000 Einheiten. Das entspricht einem Zuwachs um 12,5 Prozent. Dieses Ziel wird in dem vorliegenden Antrag als unzureichend bezeichnet.

Es trifft zu, daß die weitere Schrumpfung des Bestandes an Sozialwohnungen in NRW damit nicht aufgehalten wird. Ohne Zubauten gerechnet wird der sozial gebundene Mietwohnungsbestand in NRW nach Berechnungen der NRW.BANK bis 2027 auf ca. 320.000 Wohnungen abschmelzen. Am Jahresende 2021 dürfte der Bestand noch bei rund 440.000 Sozialmietwohnungen gelegen haben (entspricht rund 9 Prozent des Geschoßwohnungsbestandes in NRW), so daß sich bis 2027 ein absoluter Rückgang um rund 120.000 Wohnungen ergibt. Wenn das Fertigstellungsziel von 45.000 Wohnungen bis 2027 erreicht wird, ergibt sich per saldo ein rechnerischer Rückgang der Zahl der Sozialmietwohnungen in NRW um 75.000 Einheiten – wobei im Rahmen des Bewilligungsziels ausschließlich Mietwohnungen gefördert würden. Eine Stabilisierung der Zahl der Sozialwohnungen auf dem derzeitigen Niveau um „das Abschmelzen des mietpreisgebundenen Wohnungsbestandes in unserem Land aufzuhalten“ würde vor diesem Hintergrund bei durchschnittlichen Förderausgaben in Höhe von 100.000 Euro je Wohnung und 15.000 zusätzlichen Sozialmietwohnungen pro Jahr haushaltswirksame Mehrausgaben in Höhe von mindestens 7,5 Milliarden Euro bis 2027 erfordern. Diese Summe kann durch einen höheren Anteil von Modernisierungsförderungen gesenkt werden, womit dann aber insoweit keine allgemeine Entspannung der Wohnungsmärkte erreicht wird. Hinzuzurechnen ist noch der Mittelbedarf für die bis 2027 zu fördernden Eigentumsmaßnahmen (Budgetansatz 2021: 130 Millionen Euro).

Die Wohneigentumsförderung führt innerhalb der sozialen Wohnraumförderung im Vergleich etwa mit Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz in NRW nur ein Schatten-dasein – und dies angesichts der mit Abstand niedrigsten Wohneigentumsquote unter allen

westdeutschen Flächenländern. Durch das forcierte Hochfahren der Mietwohnraumförderung ohne parallelen Ausbau der Wohneigentumsförderung würde die Wohneigentumsbildung vollends zu einem Randphänomen. Dies wäre auch vor dem Hintergrund der Neutralität der Wohnformen eine einseitige wohnungspolitische Schwerpunktbildung, die die familien- und vermögenspolitischen Vorteile des Wohneigentums ignoriert.

Bei einem Anteil der Neubaubewilligungen an allen zusätzlich zu schaffenden Sozialmietwohnungen von zwei Dritteln müßten jährlich 6.000 plus 10.000 Sozialwohnungen neu gebaut werden, zusammen also 16.000 Wohnungen. Das entspräche etwa 37 Prozent der aktuellen Neubauleistung, wobei die geförderten Eigentumsmaßnahmen den Anteil noch weiter erhöhen würden. Wenn aber in diesem Umfang sozialer Wohnungsbau betrieben wird, sind erhebliche Verdrängungseffekte in Form von nicht gebauten frei finanzierten Neubauwohnungen zu erwarten. Außerdem ist es fraglich, ob überhaupt genügend Investoren für so viele neu zu schaffende Sozialwohnungen gewonnen werden können. Das gilt umso mehr in dem aktuellen Kapitalmarktumfeld mit steil angestiegenen Anleihe- und Hypothekenzinsen, die auch die Refinanzierung der NRW.BANK verteuern werden.

Bei der Bewertung der politischen Forderung nach einer Stabilisierung der Zahl der Sozialwohnungen gilt es zu bedenken, daß der soziale Wohnungsbau in Deutschland seiner Natur nach einen temporären Charakter aufweist: Sind die Förderdarlehen oder die Zuschüsse zurückbezahlt, wird aus der Sozialwohnung eine frei finanzierte Wohnung. Erst sind die stark besetzten Förderjahrgänge aus den Nachkriegsjahrzehnten aus der Bindung gefallen. Und dann die später bewilligten Sozialwohnungen, die in der Regel viel kürzere Bindungsfristen hatten. Der Neubau von Sozialwohnungen hat das nicht ausgleichen können.

Außerdem sind die aus der Bindung gefallenen Wohnungen immer noch vorhanden – wenn auch ohne die Bindungen – und die Kappungsgrenzen verhindern ein allzu rasches Aufholen der Vertragsmieten auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten. Wenn kommunale oder genossenschaftliche Wohnungsunternehmen die Eigentümer sind, sollte das „Abschmelzen“ angesichts der besonderen sozialen Verantwortung dieser Vermietergruppen und der Möglichkeit der Kommunen, die Mietpreispolitik ihrer Beteiligungsunternehmen zu beeinflussen, nicht so problematisch sein. Insoweit ist die Aussage „Das soziale Netz der öffentlichen Wohnraumversorgung in Nordrhein-Westfalen wird immer löchriger“ fragwürdig.

Davon abgesehen ist der soziale Wohnungsneubau nicht alternativlos. Die Erschwinglichkeit von Wohnraum kann auch mit Hilfe des Wohngeldes verbessert werden und hier wird mit dem neuen „Wohngeld Plus“ ab 1. Januar sowohl der Kreis der Berechtigten erheblich erweitert als auch der durchschnittliche Wohngeldbetrag voraussichtlich verdoppelt. Auf das Wohngeld besteht ein Rechtsanspruch für alle Antragsteller, die die Voraussetzungen erfüllen, während die Versorgung der Bedürftigen mit Sozialwohnungen lückenhaft ist. Es ist al-

lerdings zu beachten, daß sich die Inzidenz des Wohngeldes an angespannten Märkten zugunsten der Vermieter und zulasten der Mieter frei finanzierten Wohnraums ändert. Außerdem leistet das Wohngeld – anders als der soziale Wohnungsbau, soweit von ihm keine Verdrängungseffekte ausgehen – keinen direkten Beitrag zur Marktentspannung.

Abgesehen davon hat die NRW.BANK ihren Instrumentenkasten um die „Nischensegmente“ Bindungsverlängerung und Bindungserwerb erweitert und es dürfte erfolgversprechend sein, diese Instrumente breiter einzusetzen, um bestehende Wohnungsbindungen zu verlängern und neue zu begründen.

Grundsätzlich sollte der soziale Mietwohnungsbau in NRW regional bedarfsgerecht fortgeführt werden. Das Ziel der Stabilisierung der Zahl der Sozialmietwohnungen auf heutigem Niveau in erster Linie durch Neubauförderung ist aber kaum finanzierbar und würde die Wohneigentumsbildung und den frei finanzierten Wohnungsneubau schwer beeinträchtigen. Das im Koalitionsvertrag vereinbarte quantitative Ziel für die Schaffung zusätzlicher mietpreisgebundener Wohnungen sollte daher nicht erhöht werden. Stattdessen sollten die Instrumente der Bindungsverlängerung und des Bindungserwerbs genutzt werden, um weitere Bindungen zu schaffen. Außerdem sollte die Wohneigentumsbildung innerhalb der sozialen Wohnraumförderung verstärkt gefördert werden mit dem langfristigen Ziel der Neutralität der Förderung im Verhältnis zur Mietwohnraumförderung. Auch neue Eigentumswohnungen und Eigenheime wirken durch Filtering-Prozesse marktentspannend.

Explodierende Energiekosten

Das Problem der gestiegenen Kosten für Heizenergie ist bei den Mietern in NRW bislang noch nicht in vollem Umfang angekommen. Die in diesem Jahr vorgelegten Heizkostenabrechnungen basieren auf den Brennstoffpreisen für das Abrechnungsjahr 2021, wo sich die Gas- und Ölpreissteigerungen noch nicht wesentlich niedergeschlagen hatten. Die aktuell von den Mietern geleisteten Vorauszahlungen reflektieren daher nicht das heutige Gas- und Heizölpreinsniveau. Soweit bis jetzt absehbar werden die Mieter die Vorauszahlung für Dezember nicht zu leisten haben. Außerdem werden sie wahrscheinlich ab April für ihren Grundbedarf nur einen auf 12 Cent pro kWh gedeckelten Preis zu zahlen haben. Dieser sogenannte „Gaspreisdeckel“ entschärft aber nicht das Problem der unzureichenden Vorauszahlungen in diesem Jahr. Die in 2023 zu leistenden erheblichen Nachzahlungen könnten die Mieter überfordern, die über kein Geldvermögen verfügen und es auch nicht geschafft haben, rechtzeitig entsprechende Rücklagen zu bilden. Für die Wohngeldempfängerhaushalte und BAföG-Bezieherhaushalte wurde mit den Heizkostenzuschüssen I und II jedoch für Entlastung gesorgt. Mit dem Wohngeld Plus wird ab Januar der Kreis der Wohngeldberechtigten von heute rund 600.000 auf zwei Millionen erweitert. Außerdem wird eine dauerhafte Heiz-

kostenkomponente eingeführt. Diejenigen Haushalte, die nur knapp über den Einkommensgrenzen für den Wohngeldbezug liegen und über keine Reserven verfügen, könnten allerdings mit den Nachzahlungen überfordert sein.

Verantwortung börsennotierter Wohnungsunternehmen

Die börsennotierten und freien Wohnungsunternehmen sind genauso wenig wie die privaten Vermieter für die angespannte Lage an vielen städtischen Wohnungsmärkten verantwortlich. Mieten steigen, wenn Wohnungen knapper werden und das geschieht, wenn der Wohnungsneubau nicht mit der demographischen Entwicklung Schritt hält. In unserem Wohnungssystem mit seiner hohen Eingriffsintensität liegt die Verantwortung für Mangel- und Notlagen am Wohnungsmarkt bei der Politik.

Mit dem Benennen von Sündenböcken werden nur Emotionen hochgepeitscht. Die Bestandsmieten der Vonovia steigen tatsächlich nur sehr langsam. In ihrem eigenen Immobilienbewertungsmodell geht die Vonovia für die kommenden 10 Jahre von einer durchschnittlichen Steigerung der Marktmieten für ihren Wohnungsbestand um 1,6 Prozent aus. Die Gewinne der Vonovia sind größtenteils Buchgewinne aus der Immobilienbewertung, die nur auf dem Papier stehen. Wegen der steigenden Zinsen werden die Wohnimmobilien der Vonovia in den kommenden erheblich abgewertet werden müssen und das wird negative Erfolgswirkungen haben, die in der Entwicklung des Aktienkurses bereits vorweggenommen werden. Abgesehen davon hat die Vonovia ihre Bestände bereits weitgehend energetisch modernisiert und dafür Milliardenbeträge investiert. Das ist jetzt ein großer Vorteil für die Vonovia-Mieter.

Außerdem bietet das örtlich um Mietpreisbremse und Kappungsgrenze ergänzte Vergleichsmietensystem einen sehr guten Schutz gegenüber überraschenden Mieterhöhungen. Die Vergleichsmiete weist nur eine schwache Marktorientierung auf und sie kann aufgrund ihrer Konstruktion weder heftigen Anstiegen der Angebotsmieten noch der Inflationsrate eng folgen. Bei der derzeitigen Inflationsentwicklung ist ein Vorauslaufen der Lohnentwicklung gegenüber den Vergleichsmieten zu erwarten.

Feststellungsteil

Der Feststellungsteil ist von einer spalterischen Polemik gekennzeichnet („Bremsklotz“, „Blindheit auf dem sozialen Auge“) und er trägt der erst kurzen Amtszeit der neuen Landesregierung nicht Rechnung. Die gegenwärtigen und angekündigten Aktivitäten der Landesregierung werden als vollkommen unzureichend zur Bewältigung der umfassenden Krise bezeichnet. Es ist aber die Frage, was eine Landesregierung jetzt konkret tun kann. Die Sozialgesetzgebung ist Bundessache und die entscheidenden Instrumente (Wohngeld, Gaspreisbremse, Kündigungsmoratorium) fallen in die Zuständigkeit des Bundes oder sie erfordern ein bundeseinheitliches Vorgehen und eine Finanzierung des Bundes durch Neuverschuldung.

Quantitatives Wohnungsbauziel

Das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel von 9.000 zusätzlichen mietpreisgebundenen Wohnungen pro Jahr sollte aus den genannten Gründen (Finanzierbarkeit, Verdrängungseffekte, Entlastung durch Wohngeldreform, Investorenverfügbarkeit, geringe Verbreitung des Wohneigentums in NRW) nicht erhöht werden. Stattdessen sollten die Instrumente der Bindungsverlängerung und des Bindungserwerbs genutzt und die Wohneigentumsbildung innerhalb der sozialen Wohnraumförderung verstärkt gefördert werden.

Mieterschutz in NRW

Die Anspannung an den Wohnungsmärkten in NRW nimmt immer mehr zu. Neben Münster, Düsseldorf, Köln und Bonn sind auch viele andere Gemeinden davon betroffen. Das ist eine Folge der seit vielen Jahren hohen Nettozuwanderung nach Deutschland, die auf eine unzureichende Bautätigkeit trifft.

Der Geltungsbereich der Mieterschutzverordnung für NRW (Anwendungsbereich Mietpreisbremse, 15 % Kappungsgrenze, Kündigungsbeschränkung bei Wohnungsumwandlung) ist eine empirische Frage. Die Bestimmung der Gemeinden, wo die Beschränkungen gelten sollen, bedarf einer empirischen Grundlage: Die durch das Bundesrecht vorgegebenen Eingriffsinstrumente müssen sachgerecht angewendet werden. Nicht alle Gemeinden in NRW brauchen zudem das volle Instrumentarium. Durch eine Differenzierung nach der Eingriffstiefe kann man besser auf die regional unterschiedlichen Erfordernisse eingehen.

Aufforderungsteil

Kündigungsmoratorium

Das Land NRW ist nicht zuständig. Regelungen über das Wohnraumkündigungsrecht fallen in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit. Die Länder sind nur zur Gesetzgebung befugt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat (Art. 70, Art. 72 Abs. 1 GG). Da der Bundesgesetzgeber das Wohnraumkündigungsrecht im BGB abschließend geregelt hat, ist aufgrund der Sperrwirkung des Bundesrechts für eine Gesetzgebungsbefugnis der Länder kein Raum.

Freiwilliger Mietpreis-Stopp bis einschließlich 2025

In einem Umfeld mit galoppierender Inflation steigen auch die Kapital- und die Bewirtschaftungskosten der Vermieter. Die Mieten können aufgrund des geltenden, starren Mietpreissetzes gar nicht im Einklang mit der Inflation steigen. Sie werden vielmehr ganz erheblich hinterherhinken. Das Problem mit der Inflation haben also eher die Vermieter als die Mieter. Es erscheint daher kaum denkbar, daß die Vermieterseite sich auf einen freiwilligen Mietpreis-Stopp einlassen wird.

25.000 mietpreisgebundene Wohnungen pro Jahr

Das würde ausreichen, um die Zahl der Sozialmietwohnungen auf dem heutigen Niveau zu halten. Es wäre aber eine kaum finanzierbare und gänzlich einseitige Priorisierung, die konkurrierende Ziele und alternative Instrumente ignoriert.

Ankauf von Wohnungsbeständen

Das ist zyklisch gesehen der völlig falsche Zeitpunkt, um Wohnungen zu kaufen. Die Zinsen sind deutlich angestiegen, während die Immobilienpreise bis jetzt nur wenig nachgegeben haben. In Berlin hat der Senat kürzlich GSW-Wohnungen für das Fünffache dessen zurückgekauft, was man bei der Privatisierung 2006 von den Finanzinvestoren bekommen hat.

Abgesehen davon ist der Ankauf von Wohnungen grundsätzlich keine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel. Der Wohnungsmarkt wird kaum entlastet – allenfalls durch bescheidenere Mietforderungen in der Zukunft, die dann aber zulasten der Selbstfinanzierung gehen – aber das Geld ist weg und kann nicht zum Beispiel für die Förderung neuer Sozialwohnungen verwendet werden.

Attraktivierung der energetischen Sanierung von Wohnraum

In dem Antrag wird gefordert, die Zahl der jährlich zu schaffenden Sozialmietwohnungen beinahe zu verdreifachen, Milliarden für den Wohnungsankauf auszugeben und dann auch noch die Anreize für die energetische Sanierung von Wohnraum deutlich zu verbessern. Für

diesen Förderzweck stehen jedoch ausreichende Bundesmittel zur Verfügung: Das Fördervolumen für die energieeffiziente Sanierung in Deutschland betrug im Jahr 2021 ohne steuerliche Förderung 18.457 Mio. Euro.¹ Damit wurden 361.631 Wohnungen gefördert (2020: 352.744 Wohneinheiten). Das waren fast 500 Mal so viele Wohnungen wie im Jahr 2020 nach der Modernisierungsrichtlinie NRW gefördert worden sind. Für die Förderung von Modernisierungen sind auch weiterhin wachsende Mittel des Bundes vorgesehen.

Alles in allem stellt der vorliegende Antrag maximale Forderungen und erkennt keine Finanzierungsrestriktionen an. Es wäre besser gewesen, wohnungspolitische Prioritäten zu setzen und dann den optimalen Instrumentenmix zu bestimmen.

Rettungsschirm für die hilfebedürftigen Stadtwerke in Nordrhein-Westfalen

Diese Forderung wird in Teil I und II des Antrags überhaupt nicht vorbereitet. Wenn Stadtwerke sich aktuell in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, dann ist das meistens eine Folge mangelnder Fristenkongruenz zwischen der Energiebeschaffungsseite und der Absatzseite. Die Gaspreisbremse wird die entsprechenden unternehmerischen Fehlentscheidungen voraussichtlich kompensieren, in dem sie die Differenz zwischen dem individuellen Beschaffungspreis und dem Höchstpreis vollständig ausgleicht. Insoweit bedarf es keiner zusätzlichen Rettungsmaßnahmen. Nötig wäre vielmehr eine bessere Überwachung des Risikomanagements der Stadtwerke.

Energiegipfel mit den kommunalen Spitzenverbänden

Es ist unklar, was dabei herauskommen soll.

¹ KfW-Förderreport 2021, Seite 4.