

Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen

Endbericht für das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Auszug

Hamburg, Dezember 2008

Adenauerallee 28
20097 Hamburg
Telefon
(040) 28 08 10-0
Fax
(040) 28 08 10 20
eMail
service@f-und-b.de
Internet
www.f-und-b.de

Geschäftsführer
Dr. Bernd Leutner
Dr. Michael Clar

Hamburg HRB 49405

1 Kurzfassung

1.1 Untersuchungsgegenstand

Durch die regional unterschiedlichen Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen besteht die Notwendigkeit für die soziale Wohnraumförderung, der jeweiligen regionalen Wohnungsmarktsituation angemessen Rechnung zu tragen. Neuere Studien zeigen, dass die zukünftigen Entwicklungen zu einer weiteren Ausdifferenzierung der regionalen Wohnungsmärkte führen. Es gibt keine einheitlichen Bedarfs- und Angebotsstrukturen, sondern die wohnungswirtschaftlichen Veränderungsprozesse schlagen sich auf den regionalen und lokalen Wohnungsmärkten sehr unterschiedlich nieder, mit der Folge, dass wachsende Standorte in unmittelbarer Nähe zu stagnierenden oder schrumpfenden Märkten anzutreffen sind. Deshalb kann Wohnraumförderung nur dann zu einer ausgewogenen Entwicklung der Wohnungsmärkte beitragen, wenn sie deren derzeitige und zukünftige Marktbedingungen berücksichtigt. Um Bedarf und Angebot zukunftsfristig aneinander heranführen zu können, sind standortangepasste Ziel- und Maßnahmenorientierungen notwendig.

Bisher wird die Intensität der Wohnraumförderung regional differenziert und nach Gebietskategorien gestaffelt. So wird mittels landesplanerischer Zentralitätskategorien, die sich aus der Bevölkerungsdichte ableiten, die Eigentumsförderung vorgenommen. Und der geförderte Mietwohnungsbau wird an den Mietstufen ausgerichtet, die sich als durchschnittliches Mietpreisniveau aus den Wohngeldanträgen in den Gemeinden errechnen. Diese Datenbasis verliert nach der Einführung der neuen Sozialgesetzgebung Hartz IV an Aussagekraft, weil die Zahl der Wohngeldanträge deutlich zurückgegangen und in einigen Gemeinden sehr gering ist.

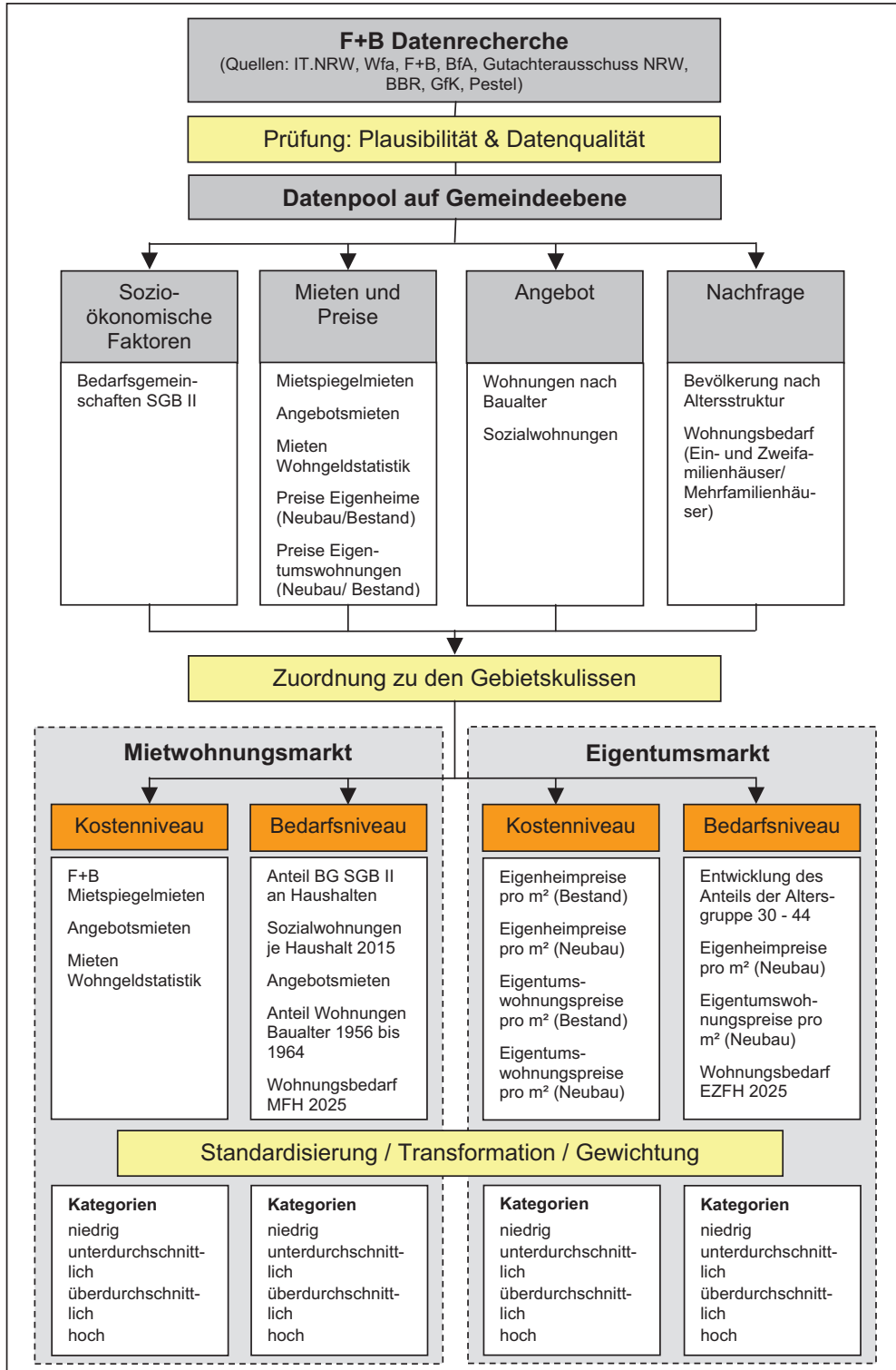
Beide Gebietskulissen geben die Entwicklungsprozesse von Angebot und Nachfrage nicht wieder, und so ist eine vorausschauende gemeindebezogene Charakterisierung der unterschiedlichen Wohnungsmärkte nach Bedarfsniveau und Kostenfaktoren bislang nicht möglich.

Um zukünftig eine marktorientierte Förderung von Neubau und Bestand auf dem Miet- und Eigentumswohnungsmarkt zu ermöglichen, wurde F+B Forschung und Beratung GmbH mit der Erstellung des Gutachtens zur „Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen“ beauftragt. Aufbauend auf den Ergebnissen der Pestel-Studie, die um soziale Aspekte und Kostenfragen zu erweitern waren, sollten Vorschläge für die Beschreibung von Teilmärkten erarbeitet werden.

1.2 Untersuchungsmethode

Für die Bildung der Gebietskategorien erfolgte der Aufbau eines umfassenden Datenpools auf Ebene der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Hierbei wurden alle für den Wohnungsmarkt relevanten verfügbaren Indikatoren, wie Mieten, Preise, Haushaltsentwicklungen usw. erfasst.

Abb. 1.1 Bearbeitungs- und Ablaufdiagramm



Die einzelnen erfassten Indikatoren lassen sich dabei vier thematischen Schwerpunkten zuordnen:

- Angebotsindikatoren
- Nachfrageindikatoren
- Preisniveaus
- Sozio-ökonomische Rahmendaten

Hierbei wurde auf alle verfügbaren Datenquellen zurückgegriffen. Das überwiegende Datenmaterial stammte vom Landesbetrieb für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW). Es wurden jedoch auch die Daten der Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen, der Bundesagentur für Arbeit, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie die Daten des Oberen Gutachterausschusses für Grundstückswerte des Landes Nordrhein-Westfalen verwendet. Wichtig für die Ermittlung der regionalen Mieten und Preise waren die Datenbestände der F+B GmbH.

Neben den bereits auf der Ebene der Gemeinden vorliegenden Daten wurden auch Daten auf Ebene der Kreise verwendet. Hierfür wurde ein Regionalisierungsmodell entwickelt. Ein zentraler Indikator war hier die nur auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise vorliegende Bevölkerungsvorausschätzung bis 2025 des Landesbetriebs für Information und Technik Nordrhein-Westfalen. Um die zukünftige Nachfrage in den Gemeinden zu berechnen und daraus die entstehenden Bedarfe abzuleiten, wurde die Bevölkerungsvorausschätzung modellhaft regionalisiert.

Nicht für alle Indikatoren lagen für alle Gemeinden Daten vor. Hierzu wurde jeweils ein auf den jeweiligen Indikator abgestimmtes Schätzmodell entwickelt, welches auf Basis von statistischen Analyseverfahren unter Verwendung von Hilfsindikatoren eine verlässliche Schließung der Datenlücken ermöglichte.

Die in den Datenpool aufgenommenen Indikatoren wurden mit statistischen Verfahren überprüft, die Datenqualität eingeschätzt sowie die Relevanz für die Bildung der Gebietskategorien ermittelt. Zusätzlich wurden bestehende Interaktionen zwischen einzelnen Indikatoren statistisch untersucht, um Indikatoren, die eine starke Abhängigkeit besitzen, nicht doppelt in die Modellrechnungen aufzunehmen.

Auf Basis des vorliegenden Datenmaterials erfolgte eine Zuordnung der einzelnen Indikatoren zu den jeweiligen Gebietskulissen. Im Verlauf der Untersuchung hat sich ergeben, dass neben der Differenzierung nach Eigentumsmarkt und Mietwohnungsmarkt eine zusätzliche Differenzierung nach Bedarfs- und Kostenniveaus sinnvoll ist. Daraus ergeben sich die vier unterschiedlichen Gebietskulissen mit den jeweils beschreibenden Indikatoren:

- Kostenniveau Mietwohnungsmarkt
 - F+B Mietspiegelmieten – Bestandsmieten
 - F+B Angebotsmieten
 - Mieten der Wohngeldstatistik

- Bedarfsniveau Mietwohnungsmarkt
 - Anteil der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an allen Haushalten in der Gemeinde
 - Anteil der Sozialwohnungen an allen Haushalten 2015
 - F+B Angebotsmieten
 - Anteil der Wohnungen in Gebäuden mit einem Baualter von 1956 bis 1964 an allen Wohnungen der Gemeinde
 - Wohnungsbedarf im Teilmarkt Mehrfamilienhäuser 2025
- Kostenniveau Eigentumsmarkt
 - Durchschnittlicher Quadratmeterpreis Doppelhaushälften/Reihenhäuser (Bestand)
 - Durchschnittlicher Quadratmeterpreis Eigenheime (Neubau)
 - Durchschnittlicher Quadratmeterpreis Eigentumswohnungen (Bestand)
 - Durchschnittlicher Quadratmeterpreis Eigentumswohnungen (Neubau)
- Bedarfsniveau Eigentumsmarkt
 - Entwicklung des Anteils der Altersgruppe 30 bis 44 Jahre an der Gesamtbevölkerung von 2007 bis 2025
 - Durchschnittlicher Quadratmeterpreis Eigenheime (Neubau)
 - Durchschnittlicher Quadratmeterpreis Eigentumswohnungen (Neubau)
 - Wohnungsbedarf im Teilmarkt Ein- und Zweifamilienhäuser 2025

Im weiteren Verfahren wurden die Indikatoren standardisiert und transformiert. Nachfolgend wurde für jeden Indikator und jede Gemeinde ein Punktwert berechnet und in eine Bewertungsskala übertragen. Über eine Gewichtung der unterschiedlichen Indikatoren wurde auf Grundlage der vorliegenden Punkte für jede Gemeinde und jede Gebietskulisse eine Punktsumme berechnet, sodass für jede Gemeinde vier Punktwerte vorlagen.

Die ermittelten Punktsummen dienten nachfolgend der Festlegung der einzelnen Kategorien in den vier Gebietskulissen. Hierbei erfolgte eine Differenzierung nach

- Hoch 70 Punkte und mehr
- Überdurchschnittlich 50 bis unter 70 Punkte
- Unterdurchschnittlich 30 bis unter 50 Punkte
- Niedrig 0 bis unter 30 Punkte

Die Kategorien in den einzelnen Gebietskulissen wurden auf der Grundlage einer breiten statistischen Datenbasis ermittelt. Durch die umfassenden Einzelanalysen und Überprüfungen konnte für die Einschätzung der derzeitigen und zukünftigen Situationen auf den regionalen Wohnungsmärkten ein verlässliche Basis geschaffen werden.

1.3 Ergebnisse

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der einzelnen Gemeinden auf die einzelnen Kategorien der Gebietskulissen (Abb. 1.2).

Abb. 1.2 Verteilung der Gemeinden auf die Kategorien der Gebietskulissen

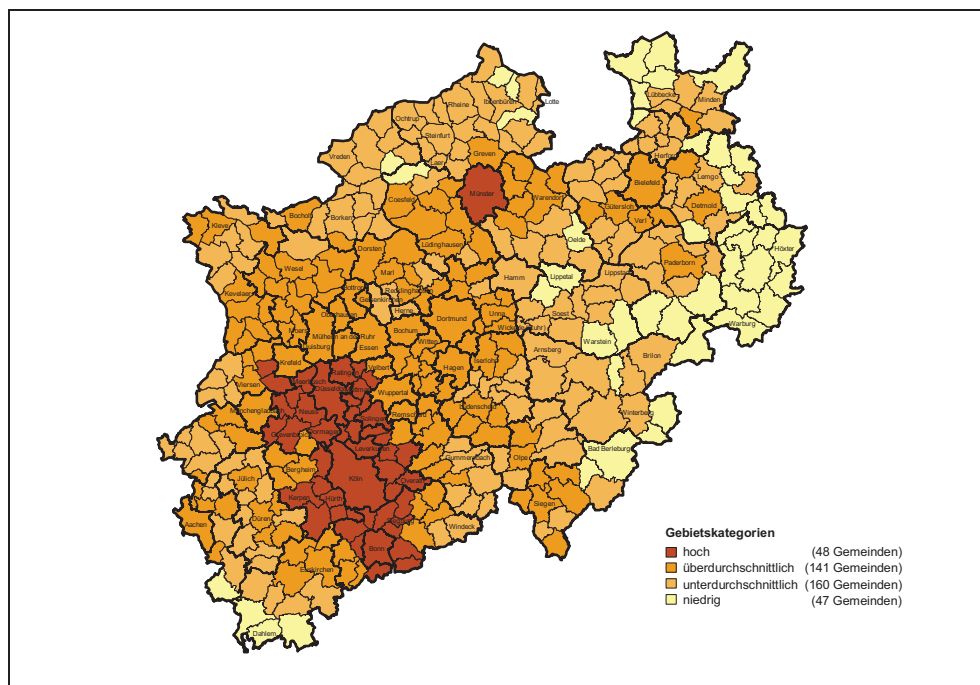
Kategorie	Mietwohnungsmarkt		Eigentumsmarkt	
	Kostenniveau	Bedarfsniveau	Kostenniveau	Bedarfsniveau
Hoch	48	41	60	97
Überdurchschnittlich	141	150	132	126
Unterdurchschnittlich	160	168	163	100
Niedrig	47	37	41	73
Insgesamt	396	396	396	396

© F+B 2008

1.3.1 Kostenniveau Mietwohnungsmarkt

Bei der Gebietskulisse Kostenniveau Mietwohnungsmarkt ergibt sich die in Abbildung 1.3 dargestellte regionale Verteilung in Nordrhein-Westfalen.

Abb. 1.3 Kostenniveau Mietwohnungsmarkt – Regionale Verteilung der Gebietskategorien



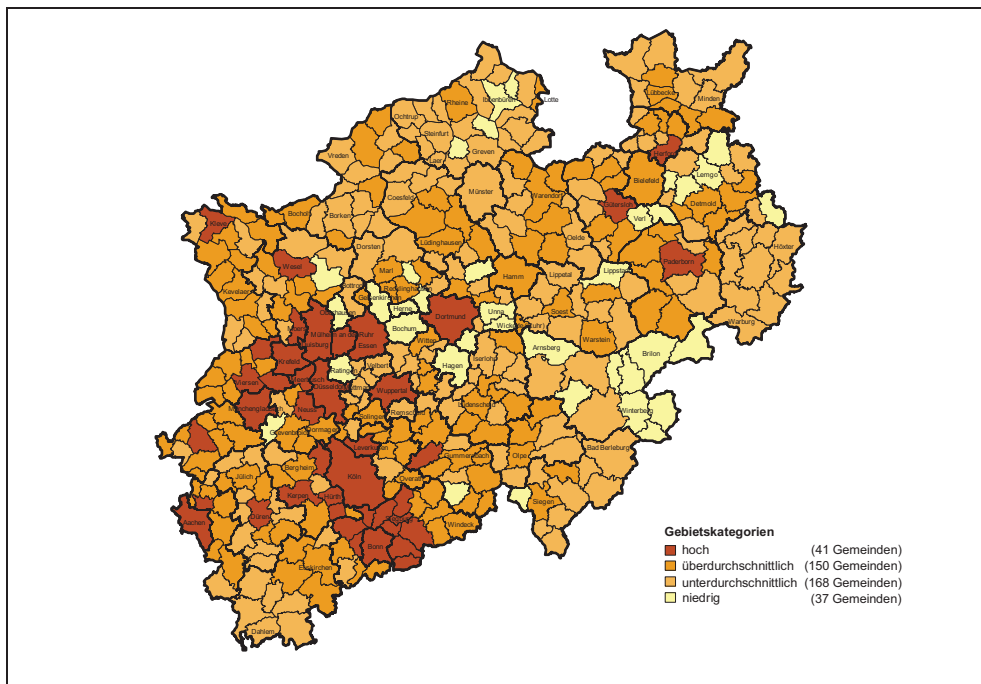
© F+B 2008

Gemeinden die ein hohes Kostenniveau aufweisen, werden charakterisiert durch hohe durchschnittliche Quadratmetermieten. Die F+B Angebotsmieten und die Wohngeldmieten liegen in den entsprechenden Gemeinden über 5,50 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche und Monat. Auch die F+B Mietspiegelmieten liegen im Minimum in diesen Gemeinden bei 5,12 Euro pro m².

1.3.2 Bedarfsniveau Mietwohnungsmarkt

Die sich aus der Modellrechnung ergebenden Gebietskategorien zeigen ein deutlich differenzierteres Bild als beim Kostenniveau (vgl. Abb. 1.4). Die Gemeinden mit einem überwiegend hohen Bedarfsniveau finden sich überwiegend entlang der Rheinschiene.

Abb. 1.4 Bedarfsniveau Mietwohnungsmarkt – Regionale Verteilung der Gebietskategorien



© F+B 2008

Aufgrund der durch die Pestel-Studie vorgegebenen Rahmenbedingungen handelt es sich bei dem ermittelten Wohnungsbedarf um den zusätzlich auf dem Wohnungsmarkt benötigten Wohnraum. Hierbei wurden die Abgänge und der zu erwartende Neubau im Modellansatz berücksichtigt. Eine Differenzierung des Wohnungsbedarfes nach unterschiedlichen Zielgruppen ist nicht erfolgt.

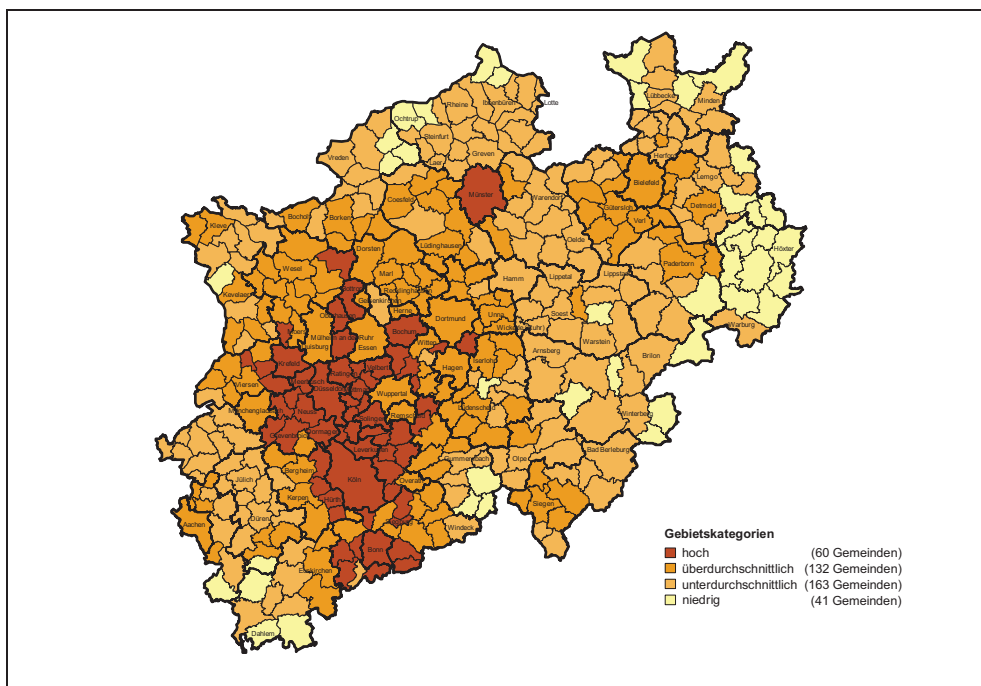
Der so ermittelte Wert reicht jedoch nicht aus als Gebietsabgrenzung für eine Bedarfsabschätzung sozialer Wohnraumförderung. Ebenfalls einbezogen wurde daher

- der Anteil der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an allen Haushalten, als Indikator für das Gewicht einkommensschwacher Haushalte am örtlichen Wohnungsmarkt,
- das Verhältnis des Sozialwohnungsbestandes zur Haushaltszahl im Jahr 2015 sowie das Niveau der Angebotsmieten als Indikatoren dafür, wie die Zugangsmöglichkeiten zum Wohnungsmarkt sind und schließlich
- der Marktanteil der Baualtersgruppen 1956–64, weil gerade in diesen Beständen in besonderem Maße Erneuerungsbedarfe bestehen.

Die Gemeinden mit einem niedrigen Bedarfsniveau auf dem Mietwohnungsmarkt weisen im Jahr 2025 einen rechnerischen Wohnungsüberhang oder einen sehr geringen rechnerischen zusätzlichen Wohnungsbedarf in diesem Teilmarkt auf. Ein niedriges Bedarfsniveau bedeutet nicht, dass in der Gemeinde kein Bedarf an neuen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern bis 2025 besteht. So kann sich in diesen Gemeinden durchaus ein Bedarf an Wohnungen für spezielle Zielgruppen, wie z. B. Senioren, ergeben.

1.3.3 Kostenniveau Eigentumsmarkt

Abb. 1.5 Kostenniveau Eigentumsmarkt – Regionale Verteilung der Gebietskategorien



Die Strukturen, die sich bei der Gebietskulisse Kostenniveau Eigentumsmarkt ergeben, ähneln denen der Gebietskulisse Kostenniveau Mietwohnungsmarkt. Dies ist nicht verwunderlich, da die Immobilienpreise sich zumeist an vergleichbaren Rahmenbedingungen orientieren wie die auf dem Wohnungsmarkt erzielbaren Mieten.

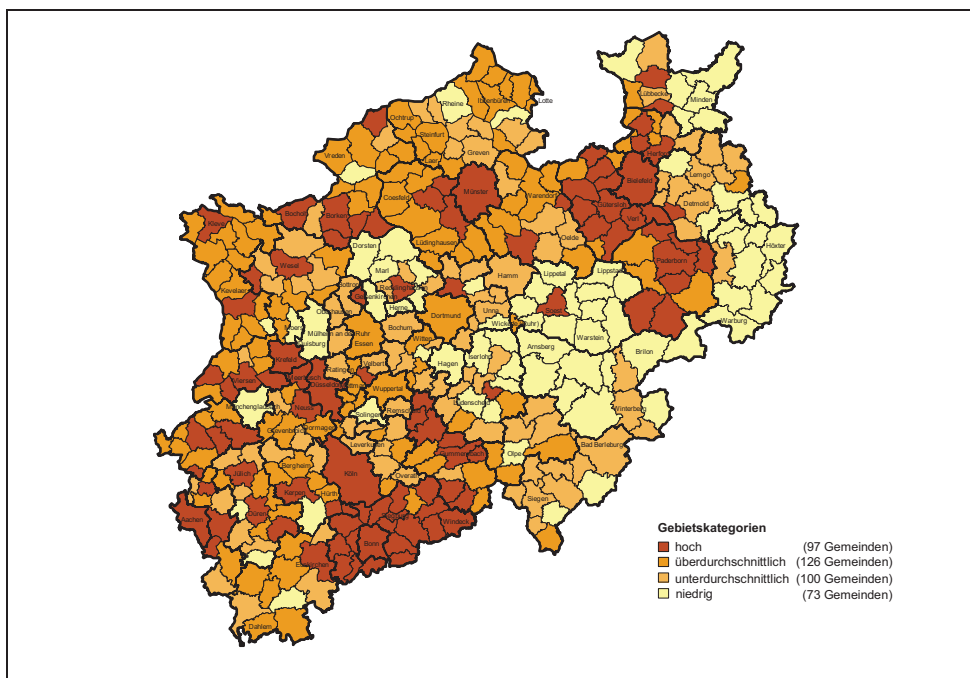
In fast allen Gemeinden mit einem hohen Kostenniveau kann in allen vier Preisindikatoren ein Objektpreis pro Quadratmeter festgestellt werden, der über dem nordrhein-westfälischen Durchschnittswert liegt. Für Neubauimmobilien werden Spitzenpreise von 2.400 bis 2.450 Euro pro m² erzielt.

1.3.4 Bedarfsniveau Eigentumsmarkt

Über die Hälfte der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen weisen ein überdurchschnittliches bis hohes Bedarfsniveau auf dem Eigentumsmarkt auf (56 % aller Gemeinden).

Die Gemeinden mit einem hohen Bedarfsniveau im Eigenheimmarkt werden charakterisiert durch keinen oder einen nur geringen Angebotsüberhang im Teilmarkt der Ein- und Zweifamilienhäuser. Aufgrund der Modellannahmen bei der Bedarfsrechnung durch die Pestel-Studie kann es hier nicht zu einem Nachfrageüberhang kommen, da die zusätzliche Nachfrage immer durch Neubau befriedigt wird. Die Gemeinden mit einem hohen Bedarfsniveau weisen überwiegend einen überdurchschnittlichen Preis pro Quadratmeter für Neubauobjekte auf.

Abb. 1.6 Bedarfsniveau Eigentumsmarkt – Regionale Verteilung der Gebietskategorien



1.4 Fazit

Die kategorisierten Gebietskulissen ermöglichen auch eine die regionalen Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen charakterisierende zusammenfassende Marktbeschreibung. Bei dieser Marktübersicht werden sowohl die aus den Daten erkennbaren derzeitigen Situationen als auch die zu erwartenden Entwicklungen dargestellt.

Abb. 1.6 Zusammenfassende Marktübersicht

Eigentumsmarkt/ Mietwohnungsmarkt		Aktuelle Kostensituation		
		Hohe Kosten	Überdurchschnittliche Kosten	Unterdurchschnittliche bis niedrige Kosten
Prognose	Hohe Bedarfe	Stark angespannter Nachfragemarkt mit ggf. leicht steigenden Kosten	Angespannter Nachfragemarkt mit zu erwartenden steigenden Kosten	Nachfragemarkt mit zu erwartenden steigenden Kosten
	Überdurchschnittliche Bedarfe	Angespannter Nachfragemarkt mit stabilen bis leicht steigenden Kosten	Nachfragemarkt mit stabilen bis leicht steigenden Kosten	Nachfragemarkt mit zu erwartenden leicht steigenden Kosten
	Unterdurchschnittliche bis niedrige Bedarfe	Angebotsmarkt mit zu erwartenden sinkenden Kosten	Angebotsmarkt mit stabilen bis leicht sinkenden Kosten	Entspannter Angebotsmarkt mit stabilen Kosten

© F+B 2008

Insgesamt kann man die regionalen Wohnungsmärkte nach Nachfrage- und Angebotsmärkten unterscheiden. In den Nachfragemärkten besteht teilweise bereits derzeit, aber insbesondere auch zukünftig eine hohe Nachfrage nach neuem Wohnraum. Dieser Druck auf den Wohnungsmarkt kann sich sowohl auf dem Eigentumsmarkt als auch auf dem Mietwohnungsmarkt niederschlagen.

Überdurchschnittliche bis hohe Bedarfe auf dem Eigentums- bzw. Mietwohnungsmarkt werden zukünftig voraussichtlich einen Anstieg der Preise bewirken. Der Kostendruck wird sich insbesondere im preiswerten Wohnungsmarktsegment bemerkbar machen, wo es zu einer deutlichen Verknappung der Angebote kommen wird. In diesen Wohnungsmärkten ist es ratsam, kostenangepasste Förderangebote für Mieter und Wohnungseigentümer zu schaffen, damit Haushalte mit geringen Einkommen – die Zielgruppe der Wohnraumförderung – nicht ausgegrenzt werden.

Auf Wohnungsmärkten mit derzeit noch niedrigen Preisen, die zukünftig einen überdurchschnittlichen bis hohen Bedarf nach Wohnraum aufweisen, wird ein Anstieg der Immobilienpreise für Eigentum und der Mietpreise zu erwarten sein. Auf diesen Wohnungsmärkten sollte eine gezielte Angebotserweiterung erfolgen. Neben einer Neubauförderung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen sollte auch auf dem Mietwohnungsmarkt ein gezielter Neubau erfolgen, damit zukünftig ein ausreichendes

Angebot an preisgünstigen Wohnungen zur Verfügung steht. Es sollte aber in diesen Märkten nicht eine Mittelverteilung nach dem „Gießkannen-Prinzip“ erfolgen, sondern ein auf bestimmte Nachfragegruppen zugeschnittenes Förderkonzept zugrunde gelegt werden.

Auf der anderen Seite wird es Wohnungsmärkte geben, bei denen nur unterdurchschnittliche bis niedrige Wohnraumbedarfe bis 2025 zu erwarten sind. Hier sind zukünftig Leerstände und Wertverluste der Immobilien auf dem Mietwohnungs-, aber auch auf dem Eigentumsmarkt zu erwarten. Derartige Tendenzen sind in einigen Gemeinden des ländlichen Raums bereits derzeit erkennbar. Für ältere Menschen bedeutet dies, dass die erzielten Erlöse aus dem Immobilienverkauf es ihnen oft nicht ermöglichen, eine bezahlbare Wohnung in Zentren mit einer besseren Versorgungssituation zu mieten bzw. zu kaufen.

Auf Wohnungsmärkten mit Angebotsüberhang sollte sich das Hauptaugenmerk auf die Bestandsförderung und Erhaltung der Werthaltigkeit der Immobilien richten. Eine Neubauförderung sollte hier nur in begründeten Ausnahmefällen und für bestimmte Zielgruppen erfolgen. Daneben sollte in solchen Märkten auch über eine zusätzliche Verringerung des Wohnungsbestandes nachgedacht werden.

Insbesondere auf Wohnungsmärkten mit einem derzeit überdurchschnittlichen bis hohen Preisniveau und einem zukünftig niedrigen bis unterdurchschnittlichen Bedarf an Wohnraum, wird es voraussichtlich zu einem Rückgang der Miet- und Eigentumspreise kommen. Hierdurch wird der Marktzugang für Nachfrager nach preisgünstigem Wohnraum auf dem Mietwohnungsmarkt und Eigenheimmarkt erleichtert. Auf diesen Wohnungsmärkten sollte nur eine moderate Förderintensität, die auf spezielle Nachfragergruppen ausgerichtet ist, erfolgen, damit die einsetzende Marktentspannung nicht behindert wird.

Die durchgeführten Analysen haben gezeigt, dass auf den Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen deutliche regionale Unterschiede bestehen. Durch das vorgelegte Gutachten wurde versucht, auf der Basis von objektiven Indikatoren Grundlagen für eine Kategorisierung der Wohnungsmärkte zu erhalten. Die Indikatoren beruhen zum Teil auf Modellansätzen, die jedoch auf statistisch anerkannten Verfahren basieren, die auch von den Statistischen Ämtern angewandt werden.

Falls die im Gutachten durchgeführte Kategorisierung der Eigentums- und Mietwohnungsmärkte in der Praxis der Wohnraumförderung angewendet wird, ist zu erwarten, dass diese Maßnahmen direkten Einfluss auf die Wohnungsmärkte haben werden. Daher ist eine Evaluation der Kategorien und eine laufende Beobachtung der regionalen Märkte sehr wichtig. Nach einem Zeitraum von ca. zwei Jahren sollten die Einstufungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Insbesondere nach einer Aktualisierung der Bevölkerungsvorausberechnung durch den Landesbetrieb für Information und Technik Nordrhein-Westfalen ist eine Neuberechnung der Wohnraumbedarfe sinnvoll, da diese eine zentrale Größe bei der Kategorisierung der Bedarfsniveaus auf dem Mietwohnungs- und Eigentumsmarkt sind.