Vergabe städtischer Wohnbauflächen
Antrag der SPD Stadtratsfraktion vom 26.07.2016

Bericht

1. Ausgangslage

1.1. Sinkender Bestand an belegungsgebundenen Wohnungen

Art. 83 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung bestimmt den Wohnungsbau als eine zentrale Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge und schreibt ihn dem eigenen Wirkungskreis der Stadt oder Gemeinde zu. Ein Instrument zur Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung sind geförderte Wohnungsbestände. Adressaten für geförderten Wohnungsbau sind entgegen landläufiger Meinung nicht nur Personen in sozial schwieriger Lage. Die nachstehende Tabelle der Fördergrenzen macht deutlich, dass ein beträchtlicher Teil der Nürnberger Bevölkerung als bezugsberechtigt in Frage kommt.

Tab. 1: Einkommensgrenzen in der Wohnungsbauförderung

Haushaltstyp	Stufe 1		Stufe 2		Stufe 3	
	Einkommens-grenze	Entsprechendes Brutto-einkommen jährlich etwa *	Einkommens-grenze	Entsprechendes Brutto-einkommen jährlich etwa	Einkommens-grenze	Entsprechendes Brutto-einkommen jährlich etwa *
Alleinstehend	12.000 EUR	18.100 EUR	15.600 EUR	23.300 EUR	19.000 EUR	28.100 EUR
Ehepaar	18.000 EUR	26.700 EUR	23.400 EUR	34.400 EUR	29.000 EUR	42.400 EUR
Ehepaar mit 1 Kind	22.600 EUR	33.200 EUR	29.450 EUR	43.000 EUR	36.500 EUR	53.100 EUR
Ehepaar mit 2 Kindern	27.200 EUR	40.000 EUR	35.500 EUR	51.700 EUR	44.000 EUR	63.800 EUR
Ehepaar mit 3 Kindern	31.800 EUR	46.400 EUR	41.550 EUR	60.300 EUR	51.500 EUR	74.500 EUR

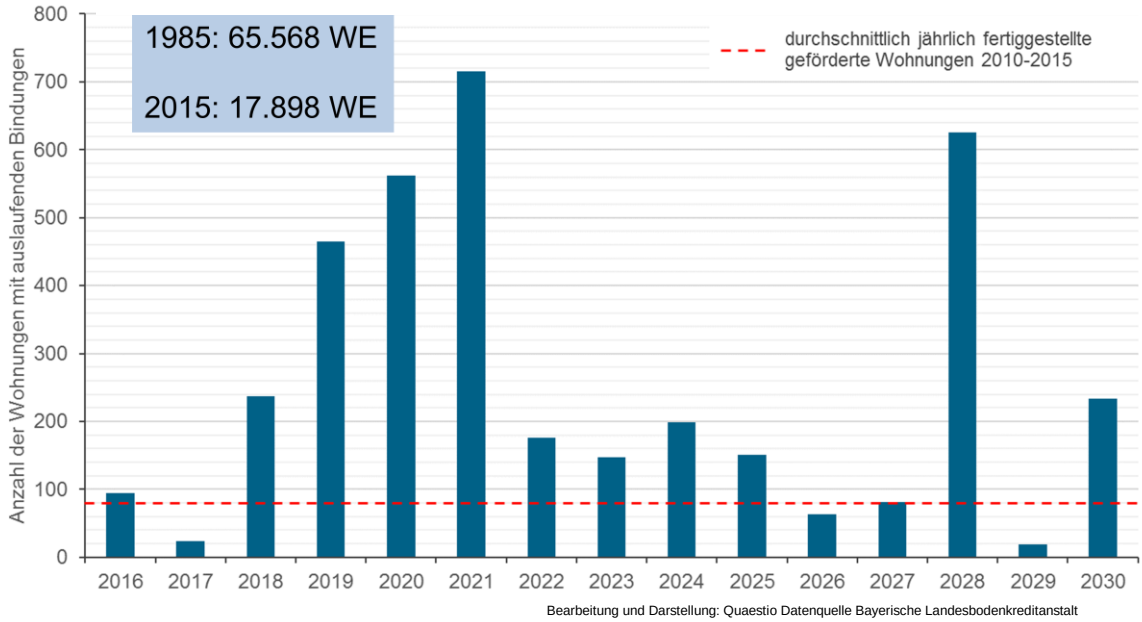
*) Für die Förderung von Wohneigentum gilt als Fördergrenze das Einkommen der Stufe 3

Die Mieten geförderter Wohnungen liegen im Durchschnitt deutlich unterhalb der örtlichen Durchschnittsmiete. Sie liegen im Durchschnitt auch unter dem (vom Sozialamt festgelegten) Satz für die Kosten der Unterkunft (KdU). Sie sind Bestandteil der Leistungen für Transferleistungsempfänger nach SGB II und XII. Ein ausreichender Bestand an geförderten Wohnungen wirkt sich somit kostensparend auf den städtischen Sozialhaushalt aus (derer städtische Anteil an den KdU-Leistungen lag 2015 bei rund 80 Mio. Euro).

Ein geringeres Wohnungsangebot, insbesondere im preisgünstigen Segment, erhöht das Risiko von Obdachlosigkeit und führt in der Konsequenz zu höheren Unterbringungskosten für die Stadt, die – zusätzlich zu den KdU-Leistungen – ebenfalls den städtischen Sozialhaushalt belasten.

Der gebundene Wohnungsbestand nimmt in Nürnberg kontinuierlich ab. Diese Entwicklung wird sich auch in Zukunft fortsetzen (vgl. Abb. 1). 2015 gab es in Nürnberg noch 17.898 mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen. In den 2017 – 2022 fallen mindestens 2.206 Wohnungen aus der Mietpreis- und Belegungsbindung. Bis zum Jahr 2030 summiert sich der Wegfall auf 4.155 Wohnungen. Damit läuft die Stadt in Gefahr, ein wichtiges Instrument, um preisdämpfend auf den Mietwohnungsmarkt einzuwirken, zu verlieren.

Abb. 1 Auslauf mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen, Prognose 2016-2030



Allein um den Bestand von 2015 zu halten, müssten bis 2030 jährlich 277 geförderte Wohnungen neu errichtet werden. Im Durchschnitt der Jahre 2010 – 2015 wurden jährlich ca. 80 geförderte Wohnungen neu errichtet (s. auch Abb. 2).

Dabei sind nur die planmäßigen Bindungsausläufe erfasst. Eine freiwillige vorzeitige Tilgung von Förderdarlehen ist ebenfalls möglich und führt zum vorzeitigen Bindungsende. Eine Auswertung des Stabs Wohnen hat gezeigt, dass in den letzten zehn Jahren annähernd so viele öffentlich geförderte Wohnungen durch vorzeitige freiwillige Tilgung aus der Bindung gefallen sind wie durch planmäßigen Bindungsauslauf. Sollte sich diese Tendenz angesichts niedriger Zinsen so fortsetzen, stehen künftig noch deutlich weniger gebundene Wohnungen als prognostiziert zur Verfügung.

1.2. Neubautätigkeit im geförderten Wohnungsbau

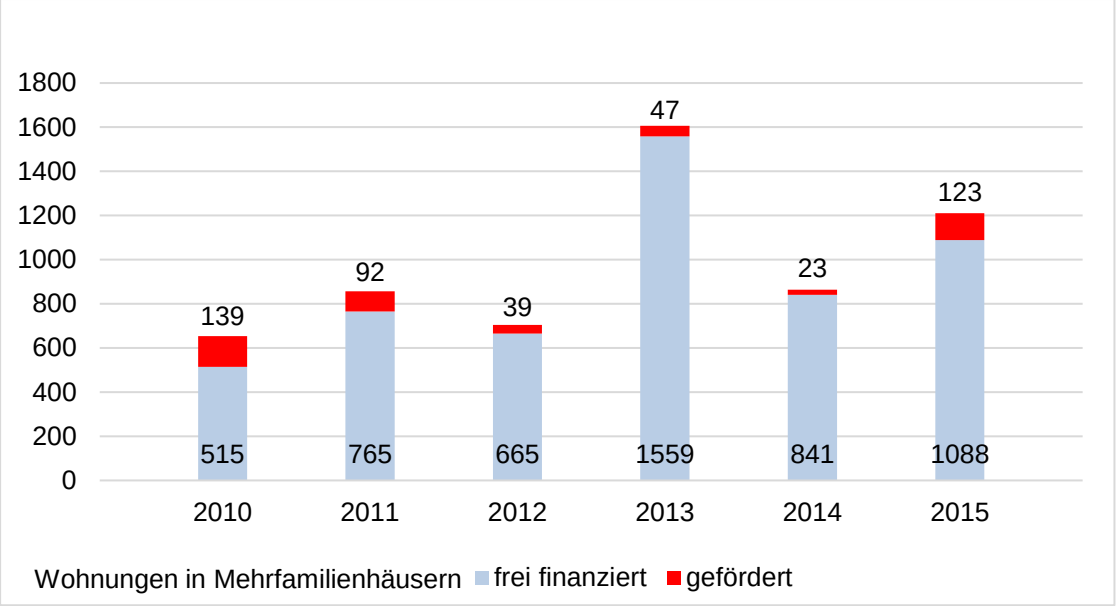
Die nachstehende Abbildung 2 zeigt das Verhältnis zwischen freifinanzierten und geförderten fertiggestellten Wohnungen.

Der durchschnittliche Anteil der geförderten Wohnungen an den Baufertigstellungen lag im Zeitraum von 2010 - 2015 bei 8,5 Prozent (463 von 5433 WE).

Ursächlich für die relativ niedrige Quote sind neben den begrenzten Ressourcen an Wohnbauflächen bei kontinuierlich hoher Nachfrage nach Wohnimmobilien auch das anhaltend niedrige Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt in den letzten Jahren und die damit verbundene geringe Attraktivität der Wohnungsbauförderung in Form von zinsvergünstigten Darlehen bis zum Jahr 2015.

Durch die zusätzliche Einführung eines verlorenen Zuschusses von 300 Euro/m² hat die Bayerische Staatsregierung im Oktober 2015 die Konditionen deutlich verbessert.

Abb.2 Baufertigstellungen 2010 – 2015 nach Finanzierungsart



2. Neuzugänge von geförderten Wohnungen

Die Neuzugänge an belegungsgebundenen Wohnungen lassen sich nach derzeitigem Kenntnisstand bis 2022 annähernd sicher abschätzen. Für den Zeitraum 2023 bis 2030 sind aufgrund verschiedener Unwägbarkeiten (u.a. Entwicklung der Förderprogramme und des Kapitalmarktes, sich ändernde gesetzliche Rahmenbedingungen, Flächenverfügbarkeit) seriöse Prognosen nicht möglich. Folgende Entwicklungen sind absehbar:

2.1. Sonderprogramm Wohnen

Im Rahmen des Sonderprogramms Wohnen, das von einer referatsübergreifenden Arbeitsgruppe unter Federführung von BgA/SE koordiniert wird, sind städtische Flächen zu einem großen Teil an die wbg übertragen, teils an andere Wohnungsbauunternehmen veräußert worden. Hinzu kommt eine Fläche im Eigentum des Freistaats Bayern. Die Bebauung erfolgt bis auf die Vorhaben in Kornburg Nord und an der Insterburger Straße überwiegend im Geschosswohnungsbau für Mietwohnungen. Die geplante Anzahl an geförderten Wohneinheiten (WE) kann der Tabelle 2 entnommen werden.

Tab. 2 Sonderprogramm Wohnen – Projekte und geförderte Wohneinheiten (WE)

Flächen zur Bebauung durch die wbg (Planungsstand 2/2017)

Projekt / Straße	WE geplant	davon WE gefördert	Baubeginn vorauss.	Fertigstellung vorauss.
Kornburg Nord *	ca. 130	46	2018	Ende 2019
Colmberger Straße	ca. 193	90	März 2018	2019
Gundelfinger Straße	ca. 56	62	Frühjahr/Sommer 2018	2019
Bernhardstraße	ca. 31	30	März 2018	2019
Eduardstraße	18	18	2016 erfolgt	2017
Diebacher Straße	180 - 250	ca. 100	Ab 2023	
Gesamt:	ca. 610	ca. 340		

*Einfamilien-/Reihenhäuser

Flächen zur Bebauung durch andere Wohnungsbauunternehmen (Planungsstand 2/2017)

Tafelgelände	300 -340	160	2018	2019/2020
Hugo-Distler-Straße	ca. 75	75	abhängig von Gerichtsent-scheidung	
Hintere Marktstraße	ca. 45	45	2017	2019/2020
Insterburger Straße *	40	0	Ende 2017	2019/2020
Regensburger / Hans-Kalb-Straße (Freistaat Bayern)	450 - 490	ca. 230	2018	2020/2021
Gesamt	ca. 940	ca. 510		

*Einfamilien-/Reihenhäuser

2.2. Planungen der wbg Nürnberg GmbH Immobilienunternehmen (wbg)

Um auch in Zukunft geförderten Wohnungsbau realisieren zu können, ist aus Sicht der wbg die Bereitstellung zusätzlicher geeigneter Flächen erforderlich. Die Veräußerung städtischer Flächen im Wege einer Gesellschaftereinlage in die wbg oder eine Tochtergesellschaft der wbg bietet für die wbg eine hervorragende Möglichkeit, neuen geförderten Wohnraum zu schaffen und überhaupt einen Zugang zu dafür geeigneten Flächen zu erhalten. Deshalb begrüßt die wbg den Weg, die Flächen im Zuge des Sonderprogramms Wohnen von der Stadt im Wege der Gesellschaftereinlage zu erhalten; ein großer Teil der Flächen verbleibt so im „Konzern-Eigentum“ der Stadt.

Dabei weist sie aber auf Einschränkungen hin, denen der geförderte Wohnungsneubau auch bei der Einlage von Grundstücken unterworfen ist. Neben der wirtschaftlichen Notwendigkeit zur Sicherung einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung auch beim geförderten Wohnungsbau eine Mindestrendite zu erzielen, werden betriebsinterne Kapazitätsgrenzen bezogen auf Personal und Kapitaldienstfähigkeit angeführt.

Entsprechend der aktuell vom Aufsichtsrat der wbg beschlossenen Strategie ist bis zum Jahr 2022, abzüglich der Projekte aus dem Sonderprogramm Wohnen, der Bau von 1.460 neuen Wohnungen, davon rund 960 Mietwohnungen und davon rund 230 geförderte Wohnungen (rund 24%) geplant.

2.3. Bewilligte und vorbesprochene Vorhaben im Bayerischen Wohnungsbauprogramm

Die seit Oktober 2015 durch die Bayerische Staatsregierung verbesserten Förderkonditionen in Form des neu eingeführten Baukostenzuschusses von 300 Euro/m² und die zusätzlich durch die Stadt ergriffenen Maßnahmen im Sonderprogramm Wohnen lassen in den nächsten Jahren eine Trendwende erhoffen. So wurden, nach nur 68 geförderten Mietwohnungen in 2015, im Jahr 2016 bereits 356 (davon 89 aus dem Sonderprogramm Wohnen) geförderte Mietwohnungen bewilligt. Darüber hinaus sind für 2017 bereits zwölf Bauvorhaben verschiedener Investoren mit rund 381 Wohneinheiten mit dem Stab Wohnen vorbesprochen (216 davon im Sonderprogramm Wohnen).

2.4. Zugänge aus Potenzialflächen

Die in nachfolgender Tab 3 aufgeführten Wohnbauflächen, die teils in städtischem Eigentum, teils in Fremdeigentum stehen, werden im Rahmen von Angebotsbebauungsplänen entwickelt. Insgesamt soll Baurecht für rund 3.200 Wohneinheiten geschaffen werden.

Festsetzungen von Anteilen für den geförderten Wohnungsbau analog der Quotenregelung sind hier nur über BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 7 möglich. Das Stadtplanungsamt weist jedoch darauf hin, dass nach § 9, Abs. 1 Nr. 7 BauGB nur sichergestellt werden kann, dass Wohngebäude die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung erfüllen; eine Verpflichtung, geförderten Wohnraum zu erstellen, ist damit nicht verbunden. Überlegungen, die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB in der Weise auszugestalten, dass damit zugleich auch auf den betreffenden Flächen nur Wohngebäude im Rahmen der Förderung des geförderten Wohnungsbaus errichtet werden dürfen, sind vom Gesetzgeber nicht übernommen worden.

Wie viele Wohneinheiten bei den in Tab. 3 aufgeführten Gebieten letzten Endes im geförderten Wohnungsbau errichtet werden und damit belegungs- und mietpreisgebunden sind, hängt deshalb von zwei Faktoren ab:

- bei Fremdgrundstücken von der Bereitschaft der Bauherren, Baurecht umzusetzen und Wohnraumförderung in Anspruch zu nehmen.

- bei städtischen Grundstücken ist ein erheblicher Anteil der Flächen für Grünflächen, Erschließung etc. vorzuhalten. Daher ist zum jetzigen Verfahrensstand noch nicht absehbar, wieviel Nettowohnbauland für geförderten Wohnungsbau auf städtischen Flächen zur Verfügung stehen wird.

Tab. 3 Mittelfristige Potenzialflächen

Projekt / Straße	**WE geplant***	**Vermarktung voraussichtlich**
Wetzendorf	900-1000 in MFH 200 - 250 in EFH	ab 2021
Bielefelder Straße	230-290 in MFH 30 -50 in EFH	ab 2019
Tiefes Feld	550 - 650 in MFH 350 - 450 in EFH	1. BA mit ca. 320 WE ab 2020
Züricher Straße	240-330 in MFH 140-180 in EFH	2018/2019
Gesamt	1.920 – 2.270 in MFH 940 - 1.210 in EFH	

*Stand 2/2017 – Ref. VI

Wie viele geförderte Wohneinheiten auf diesen Potenzialflächen errichtet werden können, kann folglich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beziffert werden. Die oben dargestellten Bedarfszahlen zeigen jedoch, dass auch auf diesen Potenzialflächen alle bestehenden Möglichkeiten genutzt werden sollten, einen möglichst hohen, aber auch angemessenen Anteil an geförderten Wohnungen zu realisieren.

2.5. Zugänge infolge der Quotenregelung

Informationen, wie viele geförderte Wohneinheiten durch die Quotenregelung bis 2022 generiert werden können, können vom Stadtplanungsamt nicht angegeben werden. Eine der Flächen, auf denen die Quotenregelung Anwendung finden wird, ist das Baugebiet Modul I an der Brunecker Straße.

2.6. Zwischenfazit

Bis 2022 sind zum derzeitigen Stand ca. 1.400 geförderte Wohneinheiten geplant, davon rund 750 Wohneinheiten im Sonderprogramm Wohnen. Das entspricht einem durchschnittlichen Jahreswert von 200 Wohnungen. Wäre das Sonderprogramm Wohnen nicht

aufgelegt worden, würden bis 2022 nur 650 geförderte Wohneinheiten (Jahreswert 93 WE) entstehen.

Von 2017 bis zum Jahr 2022 laufen – wie auch unter 1.1. dargestellt – Mietpreis- und Belegungsbindungen von 2.206 Wohnungen aus. Damit fehlen nach derzeitigem Stand trotz Sonderprogramm mindestens 800 geförderte Wohnungen, um alleine den Bindungsauslauf zu kompensieren und die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen auf dem (ohnehin niedrigen) Stand von 2015 zu halten.

Die oben dargestellte Datenlage macht deutlich, dass der Anteil des preisgünstigen geförderten Wohnungsbaus an der Bautätigkeit nachhaltig erhöht werden muss, zumal das Sonderprogramm Wohnungsbau mangels geeigneter Flächen nicht verstetigt werden kann.

3. Weiteres Vorgehen

Es gibt drei wirkungsvolle Ansatzpunkte, einen problemadäquaten Anteil geförderten Wohnungsbaus an der gesamten Wohnbautätigkeit zu erreichen und zwar

- die Durchsetzung der Quotenregelung in städtebaulichen Verträgen,
- die Festlegung von Quoten bei der Veräußerung städtischer Flächen (als Eigentümerin steht der Stadt frei, die Höhe der Quote zu bestimmen) sowie
- im Wege einer Abwendungsvereinbarung, falls ein Vorkaufsrecht für die Stadt besteht.

3.1. Quotenregelung in städtebaulichen Verträgen

Mit Beschlüssen im AfS vom 12.10.2006 und vom 18.07.2013 wurde festgelegt, dass bei Ausweisung neuer Baugebiete anteilig geförderter Wohnungsbau in städtebaulichen Verträgen zu sichern ist.

Angesichts der oben dargestellten Entwicklung des geförderten Wohnungsbaus ist es notwendig, die Quotenregelung in allen Fällen von Baurechtschaffung konsequent und durchgängig anzuwenden und durchzusetzen. Dies gilt auch für die in den letzten Jahren von privaten Investoren verstärkt angestrebten Umwidmungen von Gewerbeflächen in Wohnbauflächen.

Nur eine konsequente und durchgängige Anwendung und Durchsetzung der Quotenregelung ohne Ausnahme führt dazu, dass sie für private Investoren auf Dauer zur akzeptierten Normalität wird.

3.2. Veräußerung städtischer Flächen

3.2.1. Anwendung von Konzeptauswahlverfahren

Beim Verkauf städtischer Grundstücke in Konzeptauswahlverfahren erfolgt – im Gegensatz zum Höchstpreisverfahren – die Veräußerung nicht an dem Meistbietenden, sondern zu einem vorher fixierten Festpreis an denjenigen Bieter mit der besten inhaltlichen Konzeption und Projektidee. Ausschlaggebend sind Kriterien u. a. sozialer (insbes. Anteil geförderter Wohnungsbau), baulicher, stadtplanerischer oder ökologischer Art. Seit einem Pilotprojekt auf Initiative von Referat VII im Jahr 2013 werden geeignete städtische Grundstücke in Konzeptauswahlverfahren veräußert. Im Rahmen des Sonderprogramms Wohnen werden Konzeptauswahlverfahren in drei dafür geeigneten Fällen bereits als gängige Praxis durchgeführt (s. o. bei 2.1).Konzeptauswahlverfahren haben sich bewährt und sollen gemäß Handlungsprogramm Wohnen (vgl. AfS vom 28.04.2016) weiter angewendet und dabei auch die Auswahlkriterien weiterentwickelt werden.

Aus Sicht von Ref. VII sollte das Mittel des Konzeptauswahlverfahrens sogar intensiv genutzt werden. Allerdings muss wie bisher bei jedem Grundstück abgewogen werden, ob eine Veräußerung im Konzeptauswahlverfahren sowohl wohnungspolitisch als auch fiskalisch sinnvoll ist. Selbst bei einer Veräußerung im Höchstpreisverfahren kann die Einhaltung einer entsprechenden Quote geförderter Wohneinheiten in die Vertragsbedingungen als Auflage aufgenommen werden. Dies würde sowohl zu einer Erhöhung des Bestandes an geförderten Wohnungen als auch zu optimierten Einnahmen beim Verkauf von Wohnbaugrundstücken führen.

Um die für die Zukunft notwendigen finanziellen Ressourcen zur Bodenbevorratung zu sichern, sollte in begründeten Fällen auch die Veräußerung im Höchstpreisverfahren möglich sein. Naturgemäß führt eine Grundstücksvermarktung zum Höchstpreisverfahren aus Haushaltssicht zu einer vergleichsweise besseren Einnahmesituation und erhöht ggf. auch die Spielräume hinsichtlich einer strategischen Grundstücksbevorratung. Hier gilt es die haushalts- und wohnungspolitischen Zielsetzungen gegeneinander abzuwägen.

Eine Veräußerung im Konzeptauswahlverfahren ausschließlich an gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen – wie im Antrag gefordert – ist nicht notwendig und nicht zielführend. Durch die Vorgabe von entsprechenden wohnungspolitischen Kriterien im Auswahlverfahren und entsprechende Vertragsgestaltung kann sichergestellt werden, dass gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen eine faire Chance haben, den Zuschlag zu erhalten, aber auch andere Unternehmen, die bereit sind, die Vorgaben zu erfüllen.

3.2.2. Veräußerung an die wbg im Wege der Gesellschaftereinlage

Eine Veräußerung städtischer Grundstücke als Gesellschaftereinlage an die wbg ist zur Verfolgung wohnungspolitischer Ziele grundsätzlich zielführend und als Instrument zu nutzen, wie bereits im Sonderprogramm geschehen. Sie macht allerdings in der aktuellen Marktsituation nur dann Sinn, wenn die wbg ausreichend Kapazität hat, eine Bebauung der eingelegten Grundstücke im gewünschten Zeitraum auch zu realisieren. Dies wäre bei einer Übertragung in jedem Fall durch Zielvereinbarung sicherzustellen.

3.3 Strategische Bodenbevorratung

Bodenkäufe im Sinn einer strategischen Bevorratung werden vom Liegenschaftsamt bereits bislang getätigt, wie der relativ hohe Anteil städtischer Flächen in den aktuellen Entwicklungsgebieten Bielefelder Straße, Parlerstraße, Züricher Straße, Tiefes Feld oder Schmalau–Ost zeigt. Diese Praxis soll künftig verstärkt werden, um weiteren Handlungsspielraum in der Wohnungsbau- und Gewerbeansiedlungspolitik zu gewinnen. Dazu ist eine strategische Weiterentwicklung des Instrumentariums der kommunalen Baulandpolitik notwendig.