

Federführung:

Dezernat 2

Produkt:

60.01 Stadtplanung

Datum:

25.11.2019

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen	04.12.2019	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	19.12.2019	Entscheidung

Antrag der Fraktion Aktiv für Coesfeld - Sozialer Wohnungsbau

Beschlussvorschlag der Fraktion Aktiv für Coesfeld/Familie:

Der Rat beschließt:

1. Bei zukünftiger Veräußerung städtischer Grundstücke müssen, wenn mehr als 20 Wohneinheiten entstehen, 30 Prozent öffentlich geförderte Mietwohnungen entstehen.
2. In Neubaugebieten sind im Bebauungsplan 30% der verfügbaren Fläche für den Bau von Mietwohnungen vorzusehen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden können.
3. Bei neuen Wohnungsbauvorhaben in Gebieten mit bestehendem Bebauungsplan wird für alle Bauvorhaben mit mehr als 6 Wohneinheiten eine 30-Prozent-Quote für öffentlich geförderten Mietwohnungsraum festgeschrieben.

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

1. Bei der Veräußerung städtischer Grundstücke, die eine Bebauung mit mehr als 20 WE ermöglichen, ist künftig immer zu prüfen und vom Rat der Stadt Coesfeld zu entscheiden, ob eine Quote für geförderten Wohnungsbau festgelegt wird. Dabei sind städtebauliche Kriterien zu berücksichtigen.
2. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist bei Erstellung des ersten Konzeptes zu prüfen, ob das Gebiet für die Realisierung von gefördertem Wohnungsbau geeignet ist. Die Verwaltung berichtet dem Fachausschuss. Der Rat entscheidet mit dem Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplans, ob gezielt mit geeigneten Investoren ein Teil der Fläche für geförderten Wohnungen entwickelt wird.

Sachverhalt:

Begründung der Fraktion Aktiv für Coesfeld/Familie

Trotz eines im Wesentlichen ausgeglichenen Wohnungsmarktes in Coesfeld gibt es Haushalte, die sich aus eigener Kraft —aufgrund zu geringen Einkommens oder aufgrund sozialer Merkmale und besonderer Bedürfnisse— nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Dazu zählen insbesondere junge Familien mit mehr als einem Kind, junge Menschen, die ein eigenständiges Leben führen möchten, Singles aller Altersgruppen, Menschen mit Behinderungen usw.

In den vergangenen Jahren sind ca. 30% der Sozialwohnung auch in Coesfeld aus der Mietpreisbindung weggefallen und nur zu einem kleinen Teil ersetzt worden. Deshalb ist es erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen, damit es diesem Personenkreis ermöglicht wird, in angemessenen Wohnverhältnissen leben zu können.

Private Investoren und kommunale Wohnungsunternehmen können dabei durch Förderprogramme des Bundes und des Landes unterstützt werden, preiswerte Mietwohnungen für Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten am allgemeinen Wohnungsmarkt bereitzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

Zum Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf

Wohnungsmarkt allgemein

Nach Ergebnissen der Pestelstudie kann der Wohnungsmarkt in Coesfeld als leicht angespannt bezeichnet werden. Das Defizit an Wohnungen wird dort mit zurzeit 363 beziffert. Die Leerstandsquote ist mit unter 1% zu gering, um den Nachfragenden einen schnellen Wechsel der Wohnung zu ermöglichen. Diese Einschätzung deckt sich in etwa mit eigenen Beobachtungen und Auskünften der Wohnungsgenossenschaften. Nach Jahren einer sehr entspannten Wohnungssituation ist die Nachfrage in den letzten 4 Jahren gestiegen. Es gibt für sehr große Wohnungen und Kleinwohnungen Wartelisten. Nach einer bestimmten Wartezeit kann aber in der Regel jedem Wohnungssuchenden ein Angebot gemacht werden. Festzustellen ist auch, dass Nachfragende bei den Wohnungsgenossenschaften nach einer Wartezeit von mehr als 3 Monaten in der Regel schon am Markt eine andere Wohnung gefunden haben. Es besteht insofern, wie im Antrag ja auch ausgeführt, kein generelles und großes Defizit an gefördertem Wohnraum, sondern es gibt Angebotsdefizite in bestimmten Segmenten. Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass eine Verlangsamung der Haushaltsbildung durch Wohnungsmangel in Coesfeld nicht vorlag (Pestel, Kurzugutachten Coesfeld, S.7). Der Markt hat also auch im Segment kleiner Wohnungen noch ausreichend funktioniert.

Rückgang des Bestandes geförderter Wohnungen

Zunächst ist festzustellen, dass der Anteil an preisgebundenem Wohnraum am Mietwohnungsbestand mit 11,3% höher liegt als im Kreis Coesfeld (Pestel, Kurzugutachten Coesfeld, S.11). Das entspricht der mittelzentralen Funktion der Stadt. Allerdings ist der Rückgang an Wohnungen erkennbar.

Das Herausfallen aus der Wohnungsbindung bedeutet aber nicht gleichzeitig, dass die Wohnung dann deutlich im Preis ansteigt und damit den auf die preiswerte Wohnung angewiesenen Personengruppen nicht mehr zur Verfügung steht. Gerade die von den Mietern selbst getragenen und verwalteten Wohnungsbaugenossenschaften haben ein hohes Interesse daran, dass sie den Mitgliedern und Mietern langfristig preisgünstigen Wohnungen zur Verfügung stellen. Renditen werden nur für die Erweiterung und Modernisierung des Bestandes an Wohnungen verwandt.

Modernisierung

Viele ehemals geförderte Wohnungen sind daher zwar aus der Wohnungsbindung entfallen. Aufgrund der Marktlage und der Verpflichtung den Mietern gegenüber haben die Eigentümer

aber in der Regel auf große Modernisierungen, die zu einem sprunghaften Anstieg der Mieten geführt hätten, verzichtet. Es ist zwar saniert und modernisiert worden, dies aber eher in kleineren Schritten unter Einsatz von Eigenmitteln. Die Mieten sind daher in diesem Bestand nur mäßig gestiegen, der Wohnungsbestand aber in einem guten Zustand. So beträgt beispielsweise der durchschnittliche Mietpreis bei einer Coesfelder Wohnungsgesellschaft 4,96 €/m² für den Gesamtbestand und liegt damit deutlich unter der Neubaumiete im geförderten Wohnungsbau. Eine mit den WFB 2019 deutlich attraktiver gewordene Möglichkeit zur umfassenden Modernisierung und gleichzeitigen Stabilisierung der Mieten ist die Förderung von baulichen Maßnahmen im Bestand.

Neubautätigkeit

Die Neubautätigkeit in Coesfeld bewegte sich auch in den vergangenen Jahren oberhalb des Niveaus im Kreis Coesfeld (Pestel, Kurzgutachten Coesfeld, S.9). Im Durchschnitt wurden 173 Wohnungen / Jahr neu gebaut. Allerdings sind im Zeitraum 2007 bis 2015 unterdurchschnittlich Wohnungen entstanden. In diesem Zeitraum (Finanzkrise, Bevölkerungsrückgang) ist vermutlich das Defizit aufgebaut worden.

Neubautätigkeit und Förderung

Wohnungsbau ist genauso wie andere Lebensbereiche Teil des Marktgeschehens. Was und in welchem Umfang gebaut wird, hängt damit maßgeblich von den Marktfaktoren ab. Hier kann nur über die Wohnungsbauförderung regulierend für bestimmte Bedarfslagen eingegriffen werden. Festzustellen ist, dass wegen allgemein günstiger Finanzierungsbedingungen (Niedrigzinsen) die Wohnungsbauförderung in den letzten Jahren nicht die richtigen Rahmenbedingungen geboten hat, um für private Investoren interessant zu sein. Investition in Wohnungsbau lohnte sich nur in Verbindung mit auf der anderen Seite hochwertigen Wohnungen. Da in Coesfeld auch die Ertragsmöglichkeiten im hochwertigen Segment im Vergleich zu Ballungsräumen begrenzt sind, wurde geförderter Wohnungsbau nur noch von den Wohnungsbaugenossenschaften durchgeführt, deren Gesellschaftszweck die Versorgung mit preiswertem Wohnraum ist und die daher Projekte auch bei einer sehr geringen Rendite durchführen können. Erst mit Änderung der Wohnungsbauförderungsbestimmungen ab 2016 (Einführung Tilgungsnachlässe) und 2019 (Anhebung der Mietgrenze) ist der Bau von geförderten Mietwohnungen wieder im Ansatz tragfähig. Aber auch die jetzigen Förderbestimmungen lassen in der Regel angesichts deutlich gestiegener Baukosten und höherer Standards (Barrierefreiheit, Energie, Brandschutz) eine angemessene Eigenkapitalverzinsung zumindest kurz- und mittelfristig nicht erwarten. Daher fehlt in Coesfeld ein nachhaltiger Anreiz, sich in diesem Marktsegment zu betätigen. Interessant ist das weiterhin nur, wenn ein Mix aus geförderten und freifinanzierten Wohnungen möglich ist. Die benötigte Quote freifinanzierter Wohnungen hängt stark von den Rahmenbedingungen eines Projektes ab (z.B. Innenstadt: Tiefgarage erforderlich, hohe Grundstückskosten, hoher Anteil freifinanzierter Wohnungen).

Der Umfang der nach Landesschlüssel verfügbaren Mittel reicht eigentlich nicht aus, um im Kreis Coesfeld dauerhaft das notwendige Niveau an preisgebundenen Wohnungen bereitzustellen. Nach Auskunft des Kreises Coesfeld ist es in den vergangenen Jahren jedoch immer möglich gewesen, bewilligungsreife Projekte zu fördern. Aus in anderen Regionen nicht verbrauchten Mitteln standen ausreichend Finanzmittel zur Verfügung. Auch für die kommenden Jahre sieht der Kreis in der Verfügbarkeit von Finanzmitteln keine Begrenzung für die Bautätigkeit im geförderten Wohnungsbau.

Entwicklung potentielle Nachfrage

Leistungsempfänger, Bedarfsgemeinschaften

Die Zahl der SGB II-Leistungsempfänger ist in der Periode 2007 bis 2017 rückläufig (Pestel, Kurzgutachten Coesfeld, S.10). Auch die Erhebungen seit der SGB II-Optionsübernahme belegen dies. Danach ging die Zahl der SGB II-Leistungsempfänger in Coesfeld seit 2005 um 18,28% zurück (Kreis Coesfeld – 8,56, Stadt Dülmen + 5,12), die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ging im gleichen Zeitraum um 26,25 % zurück (Kreis Coesfeld –13,77, Stadt Dülmen +5,33). Zugenommen hat die (zahlenmäßig allerdings kleinere) Gruppe der

Empfänger von Grundsicherung SGB XII und die Gruppe der Personen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten (Pestel, Kurzgutachten Coesfeld, S.10).

Sonstige Faktoren

Die durchschnittliche Höhe des verfügbaren Haushaltseinkommens ist deutlich gestiegen und liegt inzwischen über dem Landesdurchschnitt. Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze ist kontinuierlich gestiegen. Das sind Indikatoren dafür, dass sich – abgesehen vom Thema der Migration - der Anteil der Bevölkerung, der auf sehr preisgünstige und daher geförderte Wohnungsangebote angewiesen ist, insoweit verringert hat. Der Neubau von geförderten Wohnungen sollte sich daher neben einem Ausgleich für aus der Bindung fallende Wohnungen auf spezielle Sektoren konzentrieren.

Senioren

Der Anteil der Senioren (ab Ruhestandseintritt) wird in den nächsten Jahren deutlich steigen. Zu befürchten ist auch, dass der Anteil an Senioren, der ergänzende Grundsicherungsleistungen zur Absicherung des Lebensunterhalts benötigt, auch in Coesfeld steigen wird (Pestel, Gutachten Kreis Coesfeld, S.59). Wegen der vergleichsweise guten wirtschaftlichen Situation und der hohen Eigentumsquote werden die von Pestel angegebenen Werte in Coesfeld in der Höhe nicht erwartet. Dennoch wird hier ein gewisser Bedarf entstehen.

Bedarf gesamt und Angebot

Insgesamt beziffert das Pestel Institut den Bedarf an geförderten Wohnungen mit 165 (Pestel, Kurzgutachten Coesfeld, S.15).

In der konkreten Vorbereitung bzw. Realisierung sind folgende Projekte:

- Generationenwohnen Hengte
- Katthagen
- Ludgerischulplatz

Auch im Westphalia-Wohnpark soll nach heutigem Stand in einer Größenordnung von 30 Wohnungen geförderter Wohnungsbau entstehen. Jedenfalls sollen alle Wohnungen nach Angaben des Investors so ausgelegt werden, dass sie dem Grunde nach förderfähig sind. Trotz der hohen Ausnutzung des Grundstücks hängt die Frage der Realisierung geförderter Wohnungen wegen der hohen Kosten letztlich an der Wirtschaftlichkeit im Einzelfall.

Als weitere größere Maßnahme für geförderten Wohnungsbau ist der Bereich Martin-Luther-Schule in Vorbereitung. Hier können etwa 30 bis 40 Wohnungen entstehen. Im Rahmen einer Bebauung des Parkplatzes Kapuzinerstraße sollten weitere Wohnungen realisiert werden können. In diesen Fällen kann die Stadt Coesfeld über den Verkauf der Grundstücke in die gewünschte Richtung steuern (s. Beschlussvorschlag 1 Verwaltung). Aber auch diese Maßnahmen werden sich nur im Mix mit freifinanziertem Wohnungsbau umsetzen lassen

Es ist zu erkennen, dass sich diese Nachfrage durchaus decken lässt, wenn punktuell die richtigen Maßnahmen ergriffen werden. Eines generellen Eingriffs wie im Antrag formuliert z.B. über Quotenregelungen bedarf es nicht, der zudem zur Folge haben könnte, dass andere Wohnungen teurer würden, um dadurch den notwendigen Finanzierungsbeitrag hereinzuholen.

Zuwanderung aufgrund der Nachfrage nach Arbeitskräften

Aufgrund der sinkenden Zahl der Erwerbstätigen muss der entstehenden Lücke am Arbeitsmarkt durch gezielte Immigration begegnet werden, um den wirtschaftlichen Stand in der Region halten zu können. Dabei wird es auch um Migration aus dem osteuropäischen und sonstigen Ausland gehen müssen. Arbeitskräfte werden auch verstärkt saisonal und vorübergehend in Coesfeld arbeiten. Eine Bindung an den Arbeitsort wird sich nur langfristig erreichen lassen. Für diese Nachfrage kann das bestehende Instrument der Wohnungsbauförderung kaum geeignete Angebote bereitstellen. Die Stadt sollte dieses Segment aber bei der Bereitstellung geeigneter Grundstücke berücksichtigen.

Gruppen mit Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt

Zu unterscheiden von der Frage der Errichtung geförderten Wohnungsbaus ist die Frage der Bereitstellung von Wohnraum für Personengruppen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt.

Geflüchtete

Für Geflüchtete konnte bisher in Kooperation mit dem Wohnungsbaugesellschaften in vielen Fällen eine Lösung gefunden werden, wenn eine Bleibeperspektive vorhanden ist. Schwierigkeiten sind bei alleinlebenden jungen Männern zu verzeichnen. Hier engagiert sich die Stadt aber auch durch Bereitstellung geeigneter Unterkünfte. Das Thema kann am Wohnungsmarkt nicht gelöst werden.

Auszubildende

Coesfeld ist zunehmend attraktiv für junge Auszubildende, die oft nur kurz eine Wohnung benötigen. Für dieses Nachfragesegment sind kleine, möblierte Wohnungen notwendig. Auch dies ist kein Thema der klassischen Wohnungsbauförderung. Die Förderung von Gruppenwohnungen ist auf Studierende und pflegebedürftige ältere Menschen zugeschnitten.

Nicht vermittelbare Personen

Zu konstatieren ist, dass es eine kleine Gruppe von Wohnungssuchenden gibt, die in normale Wohnungen aufgrund persönlicher Umstände nicht vermittelbar sind. Auch diesen Wohnungssuchenden kann mit der klassischen Wohnungsbauförderung kein Angebot gemacht werden, da Wohnen bei diesen Wohnungssuchenden nur im Verbund mit einer umfangreichen sozialen Begleitung möglich ist.

Zur Möglichkeit planungsrechtlicher Steuerung

Geförderter Wohnungsbau

Das Baugesetzbuch gibt die Möglichkeit, nach § 9 Festsetzungen für den geförderten Wohnungsbau zu machen.

§ 9 1) *Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:*

7. die Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen;

Die Wirkung der Festsetzung ist begrenzt. Sie schränkt den Bauherren nur insofern ein, dass dort nur Wohnungen gebaut werden können, die technisch den aktuellen Förderbestimmungen entsprechen. Eine tatsächliche Inanspruchnahme der Förderung kann mit der Festsetzung nicht erreicht werden.

Zu beachten ist, dass die Festsetzungen nur aus städtebaulichen Gründen möglich sind. Es bedarf also im Einzelfall einer städtebaulichen Begründung, warum in einem Plan die Einschränkung in der Nutzbarkeit der Flächen gemacht wird. Starre Quoten werden daher einer gebietsbezogenen notwendigen städtebaulichen Begründung nicht gerecht. Es ist zu prüfen, ob sich das Gebiet von der Baustruktur, Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen, sozialen Mischung etc. für die geförderten Wohnungsbau eignet im Vergleich auch zu anderen Flächen. Je stärker der Belang einer Unterversorgung gegeben ist, umso weniger Anforderungen sind an die städtebauliche Begründung zu stellen.

In bereits bebauten Bereichen, die nicht im Rahmen einer Entwicklungsmaßnahme oder Sanierungsmaßnahme auch unter Einsatz von öffentlichen Mitteln umgestaltet werden, dürfte es regelmäßig an einer hinreichenden städtebaulichen Begründung fehlen. Anders ist dies nur dort, wo die Stadt Eigentümerin zumindest von Teilfläche ist. Dort könnte sie bei Bedarf und städtebaulicher Eignung der Flächen entsprechende Festsetzungen in Form einer Selbstbindung mache (s. Martin-Luther-Schule, Kapuzinerstr.).

Ausgeschlossen ist eine Steuerung in Gebieten, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind. Hier wäre eine Steuerung nur möglich bei Aufstellung eines Bebauungsplanes und unter Maßgabe der o.g. Einschränkungen bei bebauten Bereichen.

Nicht geeignet sind auch Grundstücke, die die Stadt im Tausch zur Erreichung städtebaulicher Ziele veräußert. Hier muss die freie Verwertbarkeit der Grundstücke im Vordergrund stehen, damit die städtebaulichen Ziele auch erreicht werden können (s. Tauschgrundstücke Parkhaus)

Zu überlegen ist, in wie weit künftig neu auszuweisende Baugebiete geeignet sind, hier auch Teilflächen für den sozialen Wohnungsbau vorzugeben. Das muss aber schon in der Konzeptphase geschehen, bevor die Grundausrichtung des Baugebietes in einem städtebaulichen Vertrag beschrieben wird. Nach Abschluss des Vertrages ist eine Ausweisung nur im Einvernehmen mit dem Projektentwickler möglich.

Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf

Das Baugesetzbuch gibt die Möglichkeit, nach § 9 Festsetzungen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf zu machen.

§ 9 1) *Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:*

8. einzelne Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind;

An die Festsetzung solcher Flächen sind deutlich höhere städtebauliche Anforderungen zu stellen. Aus den Wohnbedürfnissen müssen sich konkrete, gruppenspezifische Anforderungen an die bauliche und sonstige Gestaltung ergeben. Wegen der erheblichen Einschränkung in der Nutzung ist eine solche Festsetzung nur vertretbar, wenn ein nachweisbarer Bedarf besteht, die Festsetzung dem Eigentümer zumutbar ist und die Realisierung zum Beispiel durch Bereitstellung öffentlicher Mittel als gesichert angenommen werden kann.

Fazit

Den Themen „geförderter Wohnungsbau“ und „Wohnungsbau für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf“ ist in den kommenden Jahren bei der Stadtentwicklung sicher eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die bauplanungsrechtliche Steuerung ist aber nur dann ein Instrument für die Bereitstellung von Wohnraum mit besonderer Zweckbestimmung, wenn die Stadt auch über das Eigentum der Grundstücke verfügt oder im Rahmen einer Entwicklung bisher unbebauter Bereiche über den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages auf die Grundstücksbereitstellung Einfluss nehmen kann. Insofern ist das Instrument eigentlich nicht erforderlich, es sei denn im Sinne der Selbstbindung des Rates. Starre Quoten sind aufgrund der Anforderungen des BauGB an die städtebauliche Erforderlichkeit nicht umsetzbar.

Anlagen:

- Antrag der Fraktion Aktiv für Coesfeld vom 17.10.2019