

Gemeinderatsdrucksache Nr. 87/2021

Beratungsfolge	Datum		
Verw.-/Bauausschuss	21.09.2021	Vorberatung	nichtöffentlich
Gemeinderat	12.10.2021	Beschlussfassung	öffentlich

Handlungsprogramm WOHNEN

Pfullinger Modell der kommunalen Baulandentwicklung und sozialgerechten Bodennutzung

hier: Fortschreibung der strategischen Zielsetzung 2035 durch die Gründung einer kommunalen Wohnbaugesellschaft

Bezug:

- GR-Drucksache Nr. 105/1/2017
Handlungsprogramm WOHNEN
Pfullinger Modell der kommunalen Baulandentwicklung und sozialgerechten Bodennutzung
- GR-Drucksache Nr. 17/2019
Handlungsprogramm WOHNEN
Gemeindliche Vorkaufsrechte
- GR-Drucksache Nr. 18/2019
Handlungsprogramm WOHNEN
Leitfaden zur Konzeptvergabe kommunaler Grundstücke
- GR-Drucksache Nr. 93/1/2019
Nachbarschaftsverband Reutlingen-Tübingen (NBV)
Neuaufstellung des Flächennutzungsplans
-erneute Beschlussfassung über das Konzept der Siedlungsflächen in Pfullingen
- GR-Drucksache Nr. 04/2020
Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) plus | PFULLINGEN 2035

Beschlussvorschlag:

Der Gemeinderat nimmt von den Ausführungen Kenntnis und beauftragt die Verwaltung in die Analysephase (Erarbeitung der Methodik, Büroauswahl für externe Beratung etc.) zur Gründung einer kommunalen Wohnbaugesellschaft (Eigenbetrieb WOHNEN) einzusteigen. Die vorrangige Zielstellung der kommunalen Wohnbaugesellschaft ist es, einen stadteigenen Bestand an sozialgebundenen Wohnraum aufzubauen und den städtischen Wohnungsbestand stetig in notwendigen Umfang zu unterhalten.



Wörner
Bürgermeister

Finanzierungsübersicht:

Direkte finanzielle Auswirkungen auf den Haushaltsplan: Ja
 Nein

Bemerkungen: Kostenrahmen / Kostenschätzung / Kostenberechnung etc.

GESAMTKOSTEN der Maßnahme	jährliche Folgekosten	Objektbezogene Einnahmen (Zuschüsse/Beiträge)
€	€	€

Die Maßnahme ist im Haushaltsplan unter

der Investitionsnummer	
der Kostenstelle/Kostenträger/ Sachkonto	
bzw. im Budget	

mit einem Ansatz von XXX Euro veranschlagt.

Ausreichende Mittel sind vorhanden
 nicht vorhanden (ÜPL / APL)

Finanzierung Über-/außerplanmäßige Ausgaben:

Betrag	Deckung über KST/KTR/SK	<input type="checkbox"/> Mehreinnah. <input type="checkbox"/> Wenigerausg.	Erläuterungen
€			

Bei Maßnahmen des Finanzhaushalts zusätzlich:

Kalkulatorische Kosten:

Die dargestellte Maßnahme hat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Annahmen Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt.

Angenommene Nutzungsdauer (ND): XX Jahre -> jährl. AfA-Satz: XX Prozent
Kalk. Zins = (Buchwert 01.01. + Buchwert 31.12.) x 0,5 x Zinssatz 3,5 %

	Jahr der Investition	Jahr der Investition + 1	Jahr der Investition + 2	Jahr der Investition + 3
Abschreibung				
Kalk. Zinsen				

Lage am Wohnungsmarkt Pfullingen

Die Bevölkerungszahlen in vielen städtisch geprägten Regionen steigen beständig an. Insbesondere auch die Region Reutlingen-Tübingen und damit auch die Stadt Pfullingen verzeichnen durchgängig positive Wanderungszahlen. Zeitgleich lassen sich aber die Flächen, die zum Wohnen und zum Wohnungsbau genutzt werden können, nicht unendlich erweitern. Ungeachtet dieser Trends sinkt die Haushaltsgröße, während die durchschnittliche bewohnte Grundfläche pro Person gleichzeitig immer noch leicht ansteigt. Diese Faktoren führen in vielen Städten und Gemeinden, so auch in Pfullingen derzeit zu einer angespannten Lage auf dem örtlichen Wohnungsmarkt und in der Konsequenz zu steigenden Preisen für Miete und Eigentum. Insbesondere der Wohnraum mit niedrigeren und mittleren Mietpreisen wird dabei immer knapper.

Seit vielen Jahren bauen private Investoren und Wohnbaugesellschaften in Pfullingen in verstärktem Maße hochpreisige Eigentums- und Mietwohnungen. Ein vordringlich am örtlichen Bedarf und sozial orientierter Wohnungsbau findet bis auf ganz wenige Ausnahmen in Pfullingen nicht statt.

Für das Segment der bezahlbaren Mietwohnungen bringen die neuen Wohnbauten -wenn überhaupt- allenfalls eine geringe indirekte Entlastung über „Umzugsketten“. Der größte Teil der neugebauten Wohnungen bedient den Eigentumsmarkt. Neugebaute Mietwohnungen finden sich fast ausschließlich im hohen bis sehr hohen Preissegment, da Neubauvermieter die Miete verlangen, die sie auch am Markt bekommen können. Bei den bestehenden Mietwohnungen führt diese Entwicklung zu einem verstärkten Anstieg des allgemeinen Mietniveaus in Pfullingen.

Die Städte und Gemeinden sind zwar nach den Grundsätzen des Ordnungsrechts lediglich verpflichtet, obdachlose Haushalte unterzubringen, dennoch wird die grundsätzliche Aufgabe des Staates, die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum sicherzustellen v.a. aus Artikel 28 des Grundgesetzes auch für Städte und Kommunen begründet. Die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum gehört daher zu einem der wichtigsten Anliegen kommunaler Daseinsvorsorge. Verschärfend kommt hinzu, dass auch zukünftig in Pfullingen mit einem weiteren Anstieg der Einwohnerzahl zu rechnen ist. Die Bevölkerungsentwicklung der letzten 10 Jahre (2011 bis 2020) entspricht in etwa einem Wachstum von 7,5%. Am 31.12.2020 betrug die Einwohnerzahl der Stadt Pfullingen 18.730. Im Rahmen des ISEK-Prozesses hat der Gemeinderat für Pfullingen ein moderates Bevölkerungswachstum von 6% beschlossen. Demnach würde die Bevölkerungszahl von 18.730 auf etwa 19.850 bis zum Jahr 2035 ansteigen. Da diese Prognosezahlen, die Flüchtlinge mit Bleiberecht noch nicht berücksichtigen, muss mit einem weiteren Bedarf an Mietwohnungen in Pfullingen gerechnet werden.

Handlungsprogramm WOHNEN Pfullinger Modell der kommunalen Baulandentwicklung und sozialgerechter Bodennutzung (GR-Drucksache Nr. 105/1/2017)

Die strategischen Zielsetzungen für die Wohnungspolitik der Stadt Pfullingen 2035 werden seit 2018 von der Verwaltung verfolgt und auch angewendet. Im Fokus stehen dabei v.a. der sogenannte „bezahlbare und der sozialgebundene Wohnraum“.

- 25%-Sozialquote für sozialgebundenen und bezahlbaren Wohnraum in Miete und Eigentum
- Nutzung von Vorkaufsrechtmöglichkeiten
- Konzeptvergaben mit städtebaulichen und sozialen Vorgaben

Strategische Zielsetzung 2035:	
Umsetzung der errechneten Neubaubedarfe entsprechend des vom Gemeinderat abgestimmten Entwicklungsszenario unter Beachtung der spezifischen Ziel- und Bedarfsgruppenanteile (Überprüfung der Neubaubedarfsberechnung auf Grundlage des „ISEK plus und der stadtspezifischen Bevölkerungsvorausrechnung)	
I	Strategische Boden- und Liegenschaftspolitik: <ul style="list-style-type: none"> Bodenbevorratungspolitik inkl. Haushaltsmittel Nutzung von Vorkaufsrechtmöglichkeiten Festlegung zeitgemäßer Umlegungsmodalitäten Vergaberichtlinien städtischer Grundstücke <ul style="list-style-type: none"> Konzeptvergabe mit städtebaulichen und sozialen Vorgaben Bereitstellung von Bauland zu vergünstigten Konditionen EFH-/ZFH-Bauplatzvergabe Richtlinien Bauverpflichtungen im Rahmen der Vergabe Marktgerechte Nutzung von Erbbaurechten Strategisches Liegenschaftsmanagement / Prüfung von Privatisierungsmöglichkeiten
II	Flächenbereitstellung und -entwicklung: <p><i>Flächenpotentiale im Innenbereich</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Aktivierung von Baulücken-, Leerstands- und Innenentwicklungspotentialen inkl. Brachflächen (Baulückenkataster, Eigentümeransprache, Baulückenbörse, Reinvestitionsprogramme, Vorkaufsrecht, Finanzrahmen "Baulückenaktivierung", Umnutzungspotentiale) Prüfung und ggf. Anpassung des Planungsrechts Prüfung der Festlegung von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten <p><i>Flächenpotentiale im Außenbereich</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Flächenpriorisierung und Realisierungsabfolge/-planung Umlegungs- und Erschließungsmodalitäten
III	Umsetzung eines Innenentwicklungsmodells: <p>„PFULLINGER MODELL DER INNENENTWICKLUNG UND SOZIALGERECHTEN BODENNUTZUNG“</p> <ul style="list-style-type: none"> 25%-Quote für sozialgebundenen und bezahlbarem Mietwohnraum Konzeptvergabe / Anhandgabeverfahren / Erbbaurecht
IV	Kommunikation und Öffentlichkeit: <ul style="list-style-type: none"> Durchführung projektbezogener Bürgerbeteiligungen Durchführung eines turnusmäßigen Monitorings Einrichtung eines Wohnungsbauforums
V	Stadt als Akteur auf dem kommunalen Wohnungsmarkt: <ul style="list-style-type: none"> Verstetigung einer Quote bei zukünftigen Neubauprojekten (bspw. 1/4 Sozialwohnungen; 3/4 preisgünstige Mietwohnungen)

Abbildung 13: Handlungsprogramm WOHNEN I Quelle: Reschl Stadtentwicklung, 2017.

Abb. 1 Auszug GR-Drucksache Nr. 105/1/2017 (Seite 19)

Diese angewandten Instrumente reichen aber bei weitem nicht aus einen Ausgleich am Wohnungsmarkt zu befördern und Wohnraum sozialverträglich und damit allen Bevölkerungsgruppen unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit zugänglich zu machen.

Mit der 25% Sozialquote verpflichten sich private Investoren, für einen bestimmten Zeitraum sogenannte Belegungs- und Mietbindungen zu beachten. Die Belegungsbindung bestimmt den Personenkreis, an den die Wohnung z.B. vermietet werden darf. Das sind Personen mit niedrigem Einkommen. Die Mietbindung begrenzt die Höhe der Miete. Die Miete ist niedriger als bei vergleichbaren Wohnungen.

Eine „Sozialmietwohnung“ darf nur Wohnberechtigten, also Personen mit einem niedrigen Einkommen, überlassen werden. Diese Wohnberechtigung wird durch einen Wohnberechtigungsschein nachgewiesen.

Um einen Wohnberechtigungsschein zu bekommen ist eine bestimmte Einkommensgrenze einzuhalten. Die aktuellen Einkommensgrenzen werden jeweils veröffentlicht und sind den Gemeinden bekannt.

Eine vierköpfige Familie (2 Erwachsene und 2 Kinder) kann bis zu einem jährlichen Einkommen von 48.000 € (netto) bzw. 78.000 € (brutto) einen Wohnberechtigungsschein beantragen.

Damit ist der Wohnberechtigungsschein längst in der Mitte unserer Gesellschaft angekommen.

Auch auf dem Pfullinger Wohnungsmarkt gibt es seit Jahren ein enormes und weiter wachsendes Angebots-Nachfrage-Dilemma in Form eines massiven Angebotsdefizites im Bereich der halbwegs bezahlbaren Mietwohnungen. Es fehlen vor allem Wohnungen, mit denen sich nicht das schnelle und große Geld verdienen lässt. Es geht vor allem um kleinere Wohnungen zu leistbaren Mieten.

Die Anzahl des sozialgebundenen Wohnraums in Deutschland hat sich seit dem Jahr 2007 fast halbiert. Das zeigt die Infografik von Statista auf Basis von Daten des Deutschen Bundestags. Diese Entwicklung begründet sich v.a. dadurch, dass der soziale Wohnungsbau von Unternehmen der Immobilienwirtschaft größtenteils als unattraktiv wahrgenommen wird. Die im Vergleich zum frei finanzierten Wohnungsbau geringere Rendite, Mietpreisbindungen und eine grundsätzlich spürbare Skepsis gegenüber des sozial schwächeren Mieterklientels lassen viele Investoren zögern, in den sozialen Wohnungsbau zu investieren.



Abb. 2

Kommunaler Wohnungsbau als möglicher weiterer Baustein der strategischen Zielsetzung 2035

Da die Privatwirtschaft aufgrund fehlender Anreize beim sozialen Wohnungsbau tendenziell ausfällt, versuchen immer mehr Kommunen bzw. die öffentliche Hand dem Problem des Nachfrageüberhangs und steigender Mietpreise durch eigene Initiativen Herr zu werden.

Ein häufig verwendetes Mittel ist dabei der Einstieg in den kommunalen Wohnungsmarkt als Akteur (Investor und Vermieter) in Form einer kommunalen Wohnbaugesellschaft. Mit diesem strategischen Instrument besteht die grundsätzliche Möglichkeit zum einen gegen steigende Mieten vorzugehen und zum anderen dem Nachfrageüberhang, der auf dem angespannten Wohnungsmarkt besteht entgegenzuwirken.

Kommunale Wohnbaugesellschaften können schwierige und oft auch unkonventionelle Aufgaben, die sich aus dem Versorgungsauftrag der Kommune ergeben, wirtschaftlich effizient und mit sozialer Kompetenz übernehmen. Kommunale

Wohnbaugesellschaften versorgen breite Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum und können zu einem entscheidenden Akteur werden, wenn es darum geht, das Abrutschen tendenziell instabiler Quartiere zu verhindern. Kommunale Wohnbaugesellschaften haben auch eine große Bedeutung bei der Integration sozialer Randgruppen, wie Zuwanderer, Flüchtlinge und andere Gruppen der Bevölkerung, die auf dem freien Immobilienmarkt sonst wenig bis gar keine Chance hätten. In diesem Zusammenhang ist auch die Verhinderung von Obdachlosigkeit durch eine Unterbringung in „städtischen“ Gebäuden von erheblicher Relevanz.

Ziele

- Schaffung von bezahlbarem Wohnraum
- Wohnungen und Grundstücke bleiben langfristig im Eigentum der Stadt
- Erhalt und Verbesserung/Qualitätssteigerung der Bestandswohnungen
- Schaffung von Liquidität im Kernhaushalt (→ Vermögensübergang (Wohnungsbestand) wird teilweise über Darlehen des Eigenbetriebs finanziert (Kapitalzufluss an Kernhaushalt))

Planung und Analyse vor Gründung und Bau

Um mit der Einrichtung einer kommunalen Wohnbaugesellschaft den gewünschten positiven Effekt auf dem Immobilienmarkt einer Kommune zu erzielen, ist vor der eigentlichen Gründung und Bautätigkeit zunächst eine grundlegende Vorarbeit zu leisten.

Analysephase

- Was ist die Zielsetzung des neu zu gründenden Unternehmens?
Gibt es strategische Alternativen zur Gründung?
- Welcher Bestand an Wohnraum existiert bereits?
Welche Erfahrungen mit der Errichtung von Neubauten und Verwaltung von Beständen liegen vor?
- Was sind die wirtschaftlichen, steuerlichen und kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen?
- etc.

Eine fundierte Definition des Zielsegments und der Handlungsstrategien sind wesentliche Faktoren für eine Erfolgsgeschichte. Nicht alle Wohnsegmente und -größen werden gleich stark nachgefragt. Durch eine Analyse der bestehenden Strukturen hinsichtlich Qualität und Quantität sowie der Analyse der privaten Investorentätigkeit kann ein guter Überblick über die Angebotsseite gewonnen werden. Für die Nachfrageseite ist eine Analyse der Bevölkerungsstruktur, deren Bedarfe und eine Prognose für deren Entwicklung zielführend. Diese beiden Analysethemen müssen zusammengebracht werden, damit die Wohnsegmente identifiziert werden, bei denen die öffentliche Hand bzw. die kommunale Wohnbaugesellschaft besonders benötigt wird. Die Ausrichtung an der Nachfrage hat in der Konsequenz zur Folge, dass durch „sichere“ Abnehmer die Auslastung der kommunalen Wohnbaugesellschaft erhöht wird und dies trägt wiederum zur Wirtschaftlichkeit des Unternehmens bei.

Neben dem operativen Betätigungsfeld und den Handlungsstrategien einer kommunalen Wohnbaugesellschaft sind vor dessen Gründung zwingend auch die Rechtsform und die steuerliche Ausgestaltung zu klären. Wenn z.B. bereits vorhandene kommunale Wohnungsbestände in die zu gründende Wohnbaugesellschaft überführt werden sollen.

Um Veränderungsziele zu erreichen, sind umfangreiche Erfahrungen mit vergleichbaren Veränderungen notwendig. Diese sind in der Verwaltung eher nicht gegeben, weshalb der Einsatz einer externen Beratung (insbesondere bei steuerrechtlichen Fragestellungen) für das Vorankommen im Änderungsprozess sinnvoll erscheint. Der Einsatz einer externen Beratung und die Orientierung an Best-Practice-Beispielen wird helfen, richtige Antworten auf neue und komplexe Fragestellungen zu finden.

Kooperation mit der privaten Wohnungswirtschaft

Neben einer guten „verwaltungsinternen“ Zusammenarbeit muss auch die Kooperation mit allen Akteuren der privaten Wohnungswirtschaft gesucht werden, denn die Herausforderungen im Bereich der Wohnraumversorgung lassen sich nur im Zusammenspiel mit den privaten Investoren und den privaten Hauseigentümern lösen. Dies gilt für die Aufgaben im Bereich des freifinanzierten oder geförderten Wohnungsneubaus ebenso wie beim demographischen Umbau des Wohnungsbestandes oder in der Belegungspolitik.

Die Zusammenarbeit mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wird mittlerweile in vielen Städten in Form von regelmäßig stattfindenden runden Tischen zum Gedankenaustausch und zur Erörterung von anstehenden Problemen sowie durch Einbeziehung der Wohnungsunternehmen bei der Erarbeitung wohnungspolitischer Konzepte und der Umsetzung bestimmter Vorhaben erfolgreich praktiziert.

Resümee

Durch den aktuellen Trend auf dem Immobilienmarkt, einschließlich dem drastischen Rückgang der Sozialwohnungen stellt sich die Wohnraumsituation für viele Bevölkerungsgruppen mittlerweile dramatisch dar. Eine Trendwende im sozialen Wohnungsbau ist daher überfällig. Stetig steigende Mieten und nahezu stagnierende Einkommensverhältnisse haben die Situation auf dem Mietermarkt für große Teile der Bevölkerung deutlich verschärft.

Derzeit kann Wohnraum zu historisch niedrigen Zinsen und unter Inanspruchnahme einer Vielzahl an Förderprogrammen finanziert werden.

Unter diesen günstigen Voraussetzungen kann die eigene Investition in den dringend benötigten sozialgebundenen Wohnraum, der zumindest eine Schwarze Null oder vielleicht ein kleines Plus erbringt, einen wesentlichen Beitrag zur Beantwortung der akuten Wohnraumfrage leisten.

Zusammengefasst hat eine kommunale Wohnbaugesellschaft viele Vorteile:

- Stärkere Einflussnahme der Kommunen auf Bauprojekte in ihrem Hoheitsbereich
- Direkte Einwirkung auf den Wohnungsmarkt

- Schaffung von Immobilienvermögen, welches im „Eigentum“ der Kommune steht und langfristig bleibt
- Sicherung eines langfristigen Einflusses der Kommune auf die Bestandimmobilien, dadurch kann z.B. das langfristige bzw. dauerhafte Bestehen von Sozialwohnungen in bestimmten Objekten gesichert werden. Denn nach den üblichen städtebaulichen Verträgen mit privaten Investoren verfällt die Sozialbindung i.d.R. nach 25 Jahren
- Einflussnahme auf Quartiersentwicklung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

Pfullingen, 06.09.2021

Meinrad Riedlinger