Gütersloh

Der Bürgermeister

öffentliche

Mitteilungsvorlage

Organisationseinheit	Datum	Drucksachen-Nr.
Bauverwaltungsservice	01.09.2023	**330/2023**

⇩ Beratungsfolge	⇩ Sitzungstermin
Ausschuss für Planung, Bauen und Immobilien	19.09.2023
Ausschuss für Soziales, Familien und Senioren	09.11.2023

Tagesordnungspunkt:

Bezahlbarer Wohnraum in Gütersloh

Inhalt:

Personelle Auswirkungen				**Nein**	**Ja**
Art		Im Zeitraum/ab Zeitpunkt		Anzahl der Stellen und Bewertungen	
Finanzielle Auswirkungen				**Nein**	**Ja**
Art	Im Zeitraum/ab Zeitpunkt		Haushaltsbelastung Euro		Veranschlagt unter Produkt-Nr. u. -bezeichnung
Beschlusskontrolle			X	**Nein**	**Ja**
Falls ja:					
Verantwortlicher Fachbereich:				Umsetzung bis zum:	

Mit Schreiben vom 20.02.2023 hat die Armutskonferenz den Antrag gestellt, dass der Ausschuss für Planen, Bauen und Immobilien den Beschluss fassen möge, dass die Verwaltung ein Maßnahmenpaket erarbeiten soll, das die negativen Entwicklungen der Anzahl an geförderten Wohnung stoppt und die Bereitstellung von ausreichend bezahlbarem Wohnraum sicherstellt. Hierzu soll ein Zwischenbericht bis zum 31.10.2023 vorgelegt werden.
Der Ausschuss hat in seiner Sitzung vom 25.04.2023 den Antrag grundsätzlich positiv aufgenommen. Auf Vorschlag von Frau Herrling sollen zunächst die bereits laufenden Maßnahmen dargestellt werden, um dann ggf. entscheiden zu können, ob noch weitere Schritte ergriffen werden sollen. Im Nachfolgenden werden daher nach einer kurzen Erläuterung der grundsätzlichen Ausgangslage im Stadtgebiet die möglichen und zum Teil auch bereits umgesetzten Maßnahmen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums vorgestellt.

Es wird auf die bisherige Neuausrichtung der Wohn- und Baulandpolitik (DS-Nr. 92/2018, 92/2018, 2. Erg. sowie DS-Nr. 185/2019) verwiesen.

1. Ausgangslage

Die Stadt Gütersloh weist bei einer Einwohnerzahl von knapp über 100.000 Personen einen Wohnungsbestand von rund 50.000 Wohneinheiten auf, etwas mehr als die Hälfte davon in Mehrfamilienhäusern. Die andere Hälfte setzt sich aus Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern einschließlich Reihenhäusern zusammen. Leerstandsreserven sind so gut wie keine vorhanden.
Aktuell werden ca. 2.500 Wohnungen vom Land NRW öffentlich gefördert, weitere ca. 400 Wohnungen werden über ein städtisches Förderprogramm aus den 1990er Jahren als gefördert geführt, wobei dieser Bestand in den nächsten Jahren weiter zurückgehen wird. Weiterhin verfügen Stadt und conceptGT zusammen noch über etwas mehr als 600 Wohneinheiten.
Zwar kann die Stadt – wegen der allgemeinen Entwicklungen wohl zunehmend gebremst – noch auf eine sehr hohe allgemeine Bautätigkeit im Vergleich zum Landes- und auch zum Kreisdurchschnitt verweisen. So sind in den letzten Jahren im Schnitt über 400 neue Wohnungen pro Jahr dazugekommen, davon gut Dreiviertel in Mehrfamilienhäusern. Allerdings werden dabei durchschnittlich nur rund 30 Wohneinheiten pro Jahr vom Land NRW öffentlich gefördert.
Auf diese Rahmenbedingungen haben sowohl die Stadtverwaltung als auch die städtische conceptGT im Bereich der privaten (Investoren-)Tätigkeit nur einen begrenzten Einfluss, denn grundsätzlich sind mögliche Investitionen in freifinanzierten und vor allem öffentlich geförderten Wohnraum abhängig von mehreren Rahmenbedingungen.
So ist die Wirtschaftlichkeit eines Projektes auf der Ausgabenseite vor allem abhängig von der Entwicklung der Baupreise und den Kosten einer Finanzierung bzw. dem Zinsniveau. Diese Faktoren unterliegen – wie oben bereits angedeutet – weiterhin einer negativen Entwicklung. Ein privater Investor hat jedoch nachvollziehbar die feste Absicht, für seine Investition und zur Abdeckung seines Risikos eine Rendite zu erwirtschaften, die höher ist, als z.B. die der conceptGT.
Dem gegenüber steht auf der Einnahmenseite der im lokalen Wohnungsmarkt erzielbare Preis bei Vermietung oder Verkauf der Wohnungen. Hinzu kommen die Konditionen bei einer möglichen öffentlichen Förderung, wie z.B. Tilgungszuschüsse.
Weitere Einflussfaktoren sind die Verfügbarkeit von Baugrund, Baumaterialien oder auch Unternehmen und Dienstleistern für die Planung und Ausführung. Darüber hinaus kommen Regularien und rechtliche Restriktionen, die das Bauprojekt in Art und Umfang bestimmen.
Lediglich bei der Bereitstellung von Baugrund kann die Stadt dabei über die Ausweisung weiterer Bauflächen – insbesondere soweit die übergeordnete Landesplanung dies zulässt – und bei den planungsrechtlichen Vorgaben eine gewisse nachfragengerechte Steuerung vornehmen. Ansonsten bestimmen insbesondere die zuvor skizzierten Bedingungen am Markt die Investitionsbereitschaft der privaten Investoren einerseits. Andererseits sind auch die Stadt und die conceptGT vor allem von der Verfügbarkeit geeigneter Liegenschaften bei einer möglichen Ausweitung ihres eigenen Immobilienportfolios abhängig.

2. Städtische Maßnahmen

a) Wohnungsbestand

Mit der Gründung der conceptGT ist der bisherige städtische Wohnungsbestand – bis auf einen verwaltungsintensiven Restbestand von knapp 50 Wohneinheiten mit privatrechtlichen Mietverhältnissen nach BGB – in Gänze auf diese Gesellschaft übergangen (hierzu nachfolgend unter 3. mehr).

b) Obdachlosenunterbringung

Der verbliebene städtische Bestand betrifft daher quantitativ nur einen untergeordneten Teil der von der Armutskonferenz angesprochenen Wohnungen. Die Schaffung weiterer Wohnungsangebote außerhalb dieser Aufgabenkreise durch die Stadt selbst ist mit der Gründung der conceptGT grundsätzlich nicht mehr vorgesehen. Insbesondere im Bereich der Obdachlosenunterbringung sieht die Verwaltung aber auch einen weiteren Entwicklungsbedarf, der ggf. auch auf bestehenden Grundstücken durch Neubau sichergestellt werden könnte. Der verwaltungsinterne Arbeitskreis „Wohnraum für Geflüchtete und Obdachlose“ tagt mehrmals im Jahr und koordiniert dabei fachbereichsübergreifend die weiteren Abstimmungen und Planungen.

Bei allen städtischen Baumaßnahmen unterliegt die Verwaltung aber auch grundsätzlich den bereits oben unter 1. genannten Rahmenbedingungen, wie z.B. seit Jahren steigenden Baukosten und fehlende Flächenverfügbarkeit zu angemessenen Preisen.

c) Kommunales Baulandmanagement

Ein Tätigkeitsfeld, in dem die Stadt seit 1996 und auch weiterhin maßgeblich in Erscheinung tritt, ist das Kommunale Baulandmanagement (KBM). Dieses hilft, sowohl bei erstmalig neu ausgewiesenen Wohnbauflächen im Außenbereich als auch bei größenmäßig relevanten Nachverdichtungen im Innenbereich die Schaffung von neuem Wohnraum einer schnellen Entwicklung durch private Investoren zuzuführen. Es werden im Rahmen des KBM dann anteilig Flächen (aktuell insgesamt 60% der Nettowohnbaufläche) zu einem vergünstigten Kaufpreis nach definierten Sozialkriterien sowohl dem berechtigten Personenkreis zur Nutzung als Eigenheim angeboten, als auch private Investoren verpflichtet, eine gewisse Mindestquote von 30% an öffentlich-geförderten (Sozialwohnungen) bzw. analog den gesetzlichen Vorgaben Wohneinheiten mit gesicherten Belegungsrechten zugunsten der Stadt im Geschosswohnungsbau innerhalb einer gewissen Frist bezugsfertig zu erstellen und der städt. Wohnraumvermittlung und dem Markt zur Verfügung zu stellen. Mit diesem Verfahren konnten alleine seit 2019 ca. 200 neue Wohnungen mit Belegungsrechten realisiert werden. Zudem können weitere Teilflächen zum Bodenrichtwert nach Losverfahren an private Bauherren zur Bebauung mit Einfamilienhäusern oder Doppelhaushälften vergeben werden.
Das KBM stellt somit seit Jahren sicher, dass bei größeren Investitionen auch bezahlbarer Wohnraum bzw. Bauflächen im nennenswerten Umfang angeboten werden können. Die hohe Akzeptanz bei den privaten Investoren ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass ihnen bei diesem Modell durch die Möglichkeit zur Quersubventionierung der mit Preisbindungen versehenen Flächen durch eine freie Vermarktung der restlichen Flächen innerhalb eines Baugebietes ein ausreichend attraktiver Gewinnrahmen verbleibt.

d) Wohnbaulandoffensive

In der Sitzung des Rates der Stadt Gütersloh vom 01.07.2019 wurden die Säulen der Wohn- und Baulandpolitik der Stadt Gütersloh beschlossen (s. DS-Nr. 185/2019). Die Gütersloher Wohnbaulandentwicklung beruht sich auf den Säulen „Steuerung über Eigentum“ und „Neuregelung der Art der Bebauung“ sowie auf die weitere Säule die „Mobilisierung von ruhenden Flächen“.

Vor diesem Hintergrund hat eine weitere Beratung zur Mobilisierung von Wohnbauflächen in der Sitzung des Planungsausschusses vom 21.01.2020 stattgefunden. Es wurde u.a. beschlossen, die Konzepte zur Flächenentwicklung, auf Grundlage der Wohnbaulandoffensive 2015 (s.a. DS-Nr. 417/2015), weiterzuentwickeln und erneut mit den Eigentümer*innen Einplanungsgespräche zu führen und die Eigentümer*innen in einer Veranstaltung über die Baulandstrategie zu informieren.

Daraufhin wurden die Eigentümer*innen angeschrieben und von der Wohnbaulandstrategie informiert. Die damals geplante Informationsveranstaltung im März 2020 musste aufgrund der Corona-Pandemie abgesagt werden. Gleichwohl fanden Einzelgespräche mit Eigentümer*innen statt.

Hieraus konnten aufgrund der beschlossenen Wohn- und Baulandpolitik, bereits verschiedene größere Baugebiete wie z.B. am Orionweg, Ahornallee, Auf dem Stempel, Loerparbelsweg in den letzten Jahren entwickelt werden. Die wesentlichen Flächen aus dem beschlossenen Portfolio sind hiermit in die Entwicklung gegangen. Daneben stehen Baugebiete wie Quartiersbebauung Avenwedder Straße, Avenwedder Straße / westlich Spexarder Straße und das Mansergh Quartier, die durch die Stadt beplant wurden und werden.

Bei der Entwicklung wurde, im Sinn der Säule „Art der Bebauung neu regeln“, bei der Neuausweisung von Wohnbauflächen ein höheres Maß an städtebaulicher Dichte, ein höheres Maß an Kompaktheit der Baukörper sowie eine Priorisierung des Geschosswohnungsbaus bei Aufrechterhaltung einer dem Ort angemessenen städtebaulichen Durchmischung aller Gebäudetypologien angestrebt.

3. Maßnahmen der conceptGT

a) Wohnungsbestand

Die conceptGT hat aktuell 191 Häuser mit 565 Wohnungen, die sie Anfang 2022 im Wesentlichen aus dem städtischen Bestand übernommen hat.
Im Portfolio der conceptGT bestehen daher größere Potenziale zur Schaffung neuen bezahlbaren Wohnraums. Dies kann zum einen durch eine bessere Ausnutzung vorhandener Grundstücke durch Nachverdichtung in Form von ergänzenden Neubauten oder Abriss und Neubau realisiert werden. Zum anderen werden Möglichkeiten geprüft, zusätzliche Wohnungen durch Aufstockung von Bestandsgebäuden oder den Ausbau von Dachgeschossen zu schaffen.
Alle Vorhaben sind allerdings abhängig von der baurechtlichen Zulässigkeit. Zudem müssen die Eigenschaften der Bestandsgebäude eine derartige Maßnahme begünstigen. Voraussetzung von Aufstockung oder Dachgeschossausbau ist eine entsprechende Statik des Bestandsgebäudes. Weiterhin ist es wirtschaftlich sinnvoll, dass im darunterliegenden Bestandsgebäude ein Instandhaltungsbedarf besteht, um diesen im Zuge der Nachverdichtung beseitigen zu können und nicht umgekehrt intakte Bauteile abreißen zu müssen.
Das Potenzial zur Schaffung neuen Wohnraums im Bestand der conceptGT lässt sich danach auf rund 60 bis 80 zusätzliche Wohnungen schätzen.

b) Mansergh Quartier

Teil des Entwicklungskonzeptes auf dem ehemaligen Kasernengelände ist der Bau von 300 öffentlich geförderten Wohnungen zur Bewirtschaftung durch die conceptGT. Dies entspricht 30% aller Wohnungen, die in dem neuen Quartier geplant sind. 200 Wohneinheiten sind für Mieter und Mieterinnen der Einkommensgruppe A (bei zwei Erwachsene und einem Kind liegt die Bruttoeinkommensgrenzen momentan bei 49.600€) vorgesehen, weitere 100 Wohneinheiten sind für die Einkommensgruppe B geplant (hier liegt die maßgebliche Bruttoeinkommensgrenze für den zuvor beschriebenen Drei-Personen-Haushalt bei 69.000€). Die Wohnungen sollen dauerhaft im Eigentum der conceptGT verbleiben.
Die entsprechenden Wohngebäude sollen über das gesamte Quartier ausgewogen verteilt sein und maximal 4 Vollgeschosse aufweisen. Weitere Ausstattungskriterien wie Wohnungsgrößen und -grundrisse werden auf Grundlage der Ergebnisse der Wohnungsmarktanalyse geplant und unter anderem in Abstimmung mit der Wohnraumvergabe der Stadt Gütersloh entwickelt.
Auch durch den Bau von 700 freifinanzierten Miet- bzw. Eigentumswohnungen im Quartier sind positive Markteffekte zu erwarten. Durch die Vergrößerung des Angebotes an höherpreisigen Wohnungen können Umzugsketten ausgelöst werden, die am Ende Wohnraum freiwerden lassen, der geringere Mieten aufweist.

c) Flächenerwerb

Denkbar ist auch der Erwerb geeigneter Grundstücke oder leerstehender/ mindergenutzter Immobilien durch die conceptGT mit dem Ziel, dort öffentlich geförderten Wohnungsbau zu realisieren. Voraussetzung hierfür die notwendige Kaitalausstattung der conceptGT zum Bau sowie die Verfügbarkeit von entsprechenden Liegenschaften.

d) Wohnraumanmietung

Da Kauf und Neubau wie beschrieben eine höhere Kapitalausstattung benötigen, kann die Mobilisierung von leerstehendem Wohnraum und Anmietung durch die conceptGT ein alternativer Weg sein.
Bei diesem Modell tritt die conceptGT als verlässlicher Vertragspartner gegenüber dem Eigentümer/ Vermieter auf. Im Innenverhältnis werden die Wohnungen dann durch die conceptGT über die Wohnraumvergabe an Personen mit Bedarf an günstigem Wohnraum weitervermietet.
Ergänzend kann durch die conceptGT ein Instandhaltungsrückstau, vor dessen Beseitigung sich der Eigentümer bisher gescheut hat, zur Mobilisierung des Leerstands beseitigt werden.
Das Potenzial zur Mobilisierung ungenutzten Wohnraums wird aufgrund der geringen Leerstandsreserven bei rund 50 bis 120 Wohnungen gesehen.

e) Information und Netzwerk
Die conceptGT kann über eine eigene Bauherren- bzw. Vermieterfunktion hinaus auch Initiator und Organisator von Veranstaltungen sein, bei denen sich bauwillige Eigentümer oder Investoren zum Thema Bestandserweiterungen, Förderprogramme etc. informieren können. Denkbar sind Sprechtage oder Tagungen zusammen mit Planern, Architekten etc.
Weiterführend könnten insbesondere im Hinblick auf Förderprogramme entsprechende Lotsenprogramme oder Prozessbetreuungen angeboten werden.
Nicht zuletzt werden Arbeitsgespräche zwischen conceptGT und lokalen Investoren zum Thema bezahlbarer Wohnraum stattfinden.

4. Weitere Optionen

a) Baulandmobilisierungsgesetz
Sowohl für die Stadt als auch im Nachgang für die conceptGT könnten sich theoretisch auch gewisse Potenziale aus dem Baulandmobilisierungsgesetz ergeben. Allerdings sind die rechtlichen Voraussetzungen beispielsweise für die Ausübung des dadurch geregelten besonderen Vorkaufsrechtes an brachliegenden Grundstücken kritisch zu sehen. Neben der bislang zu Evaluationszwecken zunächst nur befristeten Anwendbarkeit der Regelungen bestehen insbesondere rechtliche Unsicherheiten bei der konkreten Feststellung, ob ein Grundstück im Sinne des Gesetzes bereits brachliegt oder noch bebaut ist und die Nutzung ggf. nur ruht. Gleiches gilt dann auch für das weiterhin geregelte Baugebot, dass zusätzlich dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit unterliegt. Nicht zuletzt müssten diese Instrumente in aller Regel gegen den Willen der Eigentümer durchgesetzt werden, was ein zusätzliches (rechtliches) Konfliktpotential birgt.
Die Nachverdichtung durch Befreiung von Festsetzungen bestehender Bebauungspläne auch unter Abweichung von den Grundzügen der Planung ist ebenfalls kritisch zu bewerten, da es den grundsätzlichen rechtlichen Rahmenbedingungen widerspricht. Insgesamt erscheinen das rechtliche Risiko und der verbundene Aufwand daher nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zu möglichen Potenzialaktivierungen zu stehen.
Die Verwaltung wird aber bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzung im Einzelfall prüfen, ob die Anwendung eine hinreichende Aussicht auf Erfolg haben könnte.

b) Baulandmodell (KBM)
Eine weitere Option könnte hier evtl. die vergünstigte Übertragung von geeigneten Flächen an die conceptGT aus dem Baulandmodell (KBM) ohne Wettbewerb z. B. auch im Wege einer Gesellschaftereinlage bzw. einer Eigenkapitalerhöhung oder durch ein übliches Verkaufsgeschäft sein.
Nach erster überschlägiger Prüfung und Einschätzung einer auf diese Themen spezialisierten Kanzlei wäre eine Übertragung der Grundstücke aus dem KBM an die concepGT **vergaberechtlich** grundsätzlich zulässig. Vergaberechtlich liegt demnach bei einer reinen Grundstücksübertragung – ob durch Sacheinlage oder Veräußerung – schon kein Beschaffungsvorgang vor. Anders wäre dies, gemäß der juristischen Einschätzung, nur, wenn die Übertragung mit einer Bauverpflichtung verbunden wäre. Dann wäre die Übertragung als Beschaffungsvorgang zu werten und unterfiele dem Vergaberecht. Eine Ausschreibung wäre nach Beurteilung durch die beauftragte Kanzlei dennoch nicht erforderlich, da die conceptGT eine inhousefähige Gesellschaft ist, so dass die Stadt Gütersloh sie ohne Wettbewerb beauftragen darf.

Beihilferechtlich ist die Rechtslage von den Umständen des konkreten Einzelfalls abhängig, auf die an dieser Stelle noch nicht weiter eingegangen werden soll, genauso wenig, wie auf steuerliche Aspekte und Konsequenzen von möglichen Übertragungen von städt. Grundstücken an die conceptGT.

Nach Prüfung und Aussage durch die beauftragte Kanzlei kann man jedoch bereits jetzt davon ausgehen, dass Grundstücksübertragungen von der Stadt auf die conceptGT, aufgrund deren aktueller Rechtsform, grunderwerbsteuerfrei sind.

In Vertretung

Nina Herrling

Anlagenliste:
Antrag der Armutskonferenz vom 20.02.2023