

Universitätsstadt Tübingen

Beauftragte/r für Wohnraum und barrierefreies Bauen
Hartmann, Julia Telefon: 07071 204-2281
Burkhardt, Axel Telefon: 07071 204-2282
wohnraum@tuebingen.de
Gesch. Z.: 021/

Vorlage 420/2017
Datum 09.11.2017

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**
zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff: **Ausrichtung Handlungsprogramm Fairer Wohnen**

Bezug: 531/2013, 505/2014, 521/2014, 521a/2014, 540/15, 547/2015
540/2016, 111/2017, 526/2017

Anlagen: 0

Beschlussantrag:

Die grundsätzliche Ausrichtung des Handlungsprogramms Fairer Wohnen mit der Ausdifferenzierung in fünf Handlungsfelder wird zugestimmt.

Ziel:

Das Handlungsprogramm Fairer Wohnen beschreibt Zielsetzungen und legt Rahmenbedingungen und Instrumente der Wohnraumentwicklung fest. Im Mittelpunkt steht die bedarfsgerechte Wohnraumversorgung für untere bis mittlere Einkommensgruppen und vielfältige Haushaltsformen.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Die Aufstellung des Handlungsprogramms Fairer Wohnen wurde im April 2017 vom Gemeinderat beschlossen. Das Handlungsprogramm fußt auf einer tiefgehende Analyse des Tübinger Wohnungsmarkts und stellt eine umfassende Strategie zur nachhaltigen Wohnraumentwicklung in Tübingen dar. Es beschreibt Zielsetzungen und legt Rahmenbedingungen und Instrumente der Wohnraumentwicklung fest und schafft damit Transparenz für Akteure auf dem Tübinger Wohnungsmarkt. Im Mittelpunkt steht die bedarfsgerechte Wohnraumversorgung für untere bis mittlere Einkommensgruppen und vielfältige Haushaltsformen.

2. Sachstand

Am 15. Juli 2017 fand ein Workshop unter Beteiligung von Mitgliedern des Gemeinderates, von Ortsvorstehern und externen Expertinnen und Experten statt. Ziel des Workshops war die Erarbeitung der Grundlagen des Programms Fairer Wohnen, basierend auf einer systematischen Untersuchung der kommunalen Handlungsoptionen und –Werkzeuge. Ausgangspunkt war ein umfassender Blick auf die multikausale Problematik am Wohnungsmarkt. Die komplexen Zusammenhänge legen eine fein abgestimmte und ganzheitliche Antwort nahe, die sich einer Vielfalt an Werkzeugen bedient. Dies bedeutet eine Fokussierung auf mehrere, sich ergänzende Handlungsfelder.

Die Ergebnisse des Workshops wurden durch die Verwaltung aufbereitet und im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung am 24.10.2017 vorgestellt. Die sich ergebenden Fragestellungen und Aufgaben wurden seither in verwaltungsinternen Arbeitsgruppen weiter bearbeitet. Sie gliedern sich in fünf Handlungsfelder:

- 1. Steuerung der Wohnbauentwicklung auf städtischen und privaten Flächen über Baulandbeschluss**
- 2. Ausweitung geschütztes Marktsegment durch Förderung gemeinwohlorientierter Akteure**
- 3. Stärkung der Rolle der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften**
- 4. Nutzung der Potentiale im Bestand**
- 5. Versorgung von Menschen mit besonderen Bedarfen/Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt**

1. Steuerung der Wohnbauentwicklung über Baulandbeschluss

Derzeit wird in Tübingen in jedem Bebauungsplanverfahren eine Einzelbetrachtung im Hinblick auf die angestrebten Wohnbauentwicklungsziele durchgeführt. So wurde beispielsweise im Güterbahnhof eine Quote von 20% mietgebundenen Wohnraums angestrebt (und übertroffen). Die bisher in Tübingen durchgeführten Einzelfallbetrachtungen sollen künftig durch einheitliche Regelungen ersetzt werden. Zentrale Ziele sind die Ausweitung des geschützten Marktsegments und die Schaffung von Transparenz für die Akteure des Wohnungsmarkts. Dabei sollen allgemeine Wohnbauentwicklungsziele im Rahmen eines Baulandbeschlusses festgelegt werden. Der Baulandbeschluss soll je nach Rahmenbedingungen der Entwicklung ausdifferenziert werden. Folgende Leitplanken wurden im Rahmen des Workshops entwickelt und bilden die Grundlage für die weitere Bearbeitung der zukünftigen Beschlussvorlage:

1.1 Wohnbauflächen in städtischem Eigentum

Ziel ist Ausweitung eines langfristig geschützten Segments bezahlbaren Wohnraums unter Beibehaltung der bewährten Ansätze zur Quartiersentwicklung (Prozess- und Planungsqualität, Akteursvielfalt, Nutzungsmischung, ökologische, energetische Qualität, Beitrag zu übergreifenden Quartierskonzepten) Bei zukünftigen städtischen Grundstücksvergaben sollen drei Segmente berücksichtigt werden. Derzeit wird folgende Quotierung diskutiert und soll die Grundlage für die weitere Bearbeitung bilden:

Segment	Kernstadt	Teilorte verbleibende Flächen nach Rückkauf durch Alteigentümer
Besonders geschütztes Marktsegment (33% der Wohnfläche)	Sozialer Wohnungsbau 33% unter öüV Bindungen \geq 30 Jahre oder gemeinwohlorientierter Wohnungsbau mit langfristigen Mietbindungen (Kleingewerkschaften etc.) Zielwert: Im Durchschnitt min. 25% unter öüV	Sozialer und anderer mietgebundener Wohnungsbau, besondere Wohnformen keine Vermietung über öüV
Übriges geschütztes Marktsegment und Innovationen (33% der Wohnfläche)	Besondere Wohnformen, innovative Projekte (Genossenschaften u.ä., Baugruppen) Zielwert: im Schnitt min. 50% mit langfristigen Mietbindungen unter öüV, keine Vermietung über öüV	Familien mit Anspruch auf Eigenheimförderung (Z15 Darlehn L-Bank), Einheimischenreserve keine Vermietung über öüV
Freies Segment (33% der Wohnfläche)	Bauträger, Einzelinvestoren, Baugruppen etc. Bis zu 30 Prozent der Flächen in diesem Segment können oberhalb der öüV vermietet werden.	Frei veräußerbar Einzelinvestoren, Baugruppen, Bauträger, etc. keine Vermietung über öüV
Insgesamt mindestens 50% mit langfristigen Mietbindungen unter öüV, mindestens 90% nicht über öüV. Ausnahmen möglich bei vergleichbar niedriger Bruttogesamtmiere (erreichbar durch innovative Grundrisse, besondere Energieeffizienz). Quoten sollen über Projekte hinweg gelten.		

Des Weiteren sollen für künftige Vergaben Kriterien definiert werden, die abhängig von Bedarfen und weiteren Entwicklungszielen die sozialen Zielsetzungen abbilden. In diesem Zusammenhang sollen über eigens definierte Abschläge auf den Grundstückspreis finanzielle Anreize zur Erfüllung der jeweiligen Entwicklungsziele gegeben werden.

Zudem wird derzeit in Abstimmung mit der Fachgruppe barrierefreies Bauen geprüft, ob über die Regelungen des §35 LBO hinaus die Umsetzung eines größeren Anteils von barrierearmen Wohnungen Eingang in die Wohnbauentwicklungsziele finden soll. Eingangs soll geprüft werden, ob sich ein Standard definieren lässt, der für möglichst viele Menschen mit Mobilitätseinschränkungen bzw. Pflegebedarf gut nutzbar ist und gleichzeitig den Zielen

des Handlungsprogramms im Sinne der Bezahlbarkeit entspricht (Kompatibilität zu den Regelungen des Landeswohnraumförderungsgesetzes). Ziel ist ein Standard, der sich von Wohnbauakteuren relativ einfach in größerer Quantität umsetzen lässt.

In einer gesonderten Beratungsfolge soll geprüft werden, inwieweit Erbbaurechte ein geeignetes Instrument für die Grundstücksvergabe darstellen.

1.2 Private Flächen, für die ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt wird

In zukünftigen zwischen Universitätsstadt und Planungsbegünstigten abzuschließenden städtebaulichen Verträgen soll das Ziel der Ausweitung des besonders geschützten Marktsegments besonders berücksichtigt werden. Auch hier soll die Festlegung einer Mindestquote frühzeitig Transparenz für Investoren schaffen. Derzeit wird eine Basisquote von 30% langfristig mietgebundenem Wohnraum sowie Kontingente für bezahlbares Eigentum und barrierearme Wohnungen diskutiert.

Ziel ist die Schaffung einer gleichmäßigen Regelung für städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB im Rahmen der Baulandentwicklung im Innenbereich. Dabei sollen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung die Tübinger Qualitäten an Quartiersentwicklungen (z.B. Prozess- und Planungsqualität, Nutzungsmischung, Kleinteiligkeit, Energiekonzeption) angemessen berücksichtigt werden. Projektbezogene Entwicklungshemmnisse sind als Teil einer konkreten Projektbeurteilung zu berücksichtigen.

1.3 Private Flächen ohne Neuschaffung Planungsrecht (§34 Fälle)

Hier bestehen im Moment kaum kommunale Steuerungsoptionen, allenfalls im Geltungsbereich von besonderem Städtebaurecht (z.B. Sanierungsgebietssatzungen). Grundsätzliche Regelungsmöglichkeiten gibt es nicht. Hier wird im Einzelfall geprüft werden, welche Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen.

Grundsätzlich gilt für das gesamte Handlungsfeld: Neben den wohnungspolitischen Entwicklungszielen und der durch das Planvorhaben verursachten Kosten ist immer auch die Sicherung allgemeiner Entwicklungsziele einschließlich energetischer Zielsetzungen und städtebaulicher Qualitätsstandards angemessen zu berücksichtigen. Neben der Verhältnismäßigkeit in städtebaulichen Verträgen oder liegenschaftlichen Vereinbarungen ist daher auch die Gesamtwirtschaftlichkeit Teil einer konkreten Projektbeurteilung.

Eine wichtige Grundlage für die endgültige Festlegung der jeweiligen Wohnbauentwicklungsziele bildet daher ein städtebauliches Kalkulationsschema, das derzeit verwaltungsintern unter Hinzuziehung externer Experten überarbeitet wird. Damit werden die finanziellen Auswirkungen dieser Regelungen sowohl von städtischer als auch von Seiten der Wohnbauakteure nachvollziehbar gemacht.

Derzeit wird geprüft, in welcher Form die Wohnbauentwicklungsziele mit den Akteuren des Wohnungsmarkts unter voller Ausschöpfung der rechtlichen Spielräume abgesichert werden. Insbesondere gilt dies für die Sicherung langfristiger Mietbindungen. Diese Fragestellungen werden derzeit intensiv mit Experten diskutiert. Ziel ist die Erarbeitung von Musterverträgen für die unterschiedlichen Rahmenbedingungen.

2. Ausweitung geschütztes Marktsegment durch Förderung gemeinwohlorientierter Akteure

Die erfolgreiche Entwicklung lebendiger und lebenswerter Quartiere wurde in der Vergangenheit getragen von einem breiten Engagement der Zivilgesellschaft. Auch die Umsetzung und laufende Weiterentwicklung der Wohnbauentwicklungsziele ist ohne Kooperation mit einem breiten Netzwerk an lokalen Akteuren undenkbar. Die Förderung und Unterstützung dieser Akteure bildet einen weiteren Baustein des Handlungsprogramms. Dies umfasst den Aufbau eines eigens zugeschnittenen Beratungsnetzwerks und die Entwicklung stadt-eigener Förderprogramme. Dazu gehört trotz der erheblichen rechtlichen Hürden auch die Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten eines kommunal getragenen Bürgerfonds für den Wohnungsbau. Die Bandbreite der Unterstützungsmöglichkeiten soll in einer Arbeitsgruppe mit externen Akteuren beleuchtet und ein konkretes Programm entwickelt werden. Die Gruppe wird sich in diesem Rahmen mit folgenden Themen auseinandersetzen:

a) Bezahlbare Mieten

- Nutzung Landeswohnraumförderprogramme: Erfahrungen, Hemmschwellen und Hindernisse
- Andere Kostenfaktoren und Einsparpotentiale

b) Langfristige Mietbindungen, Mieter(mit)verwaltung, Gemeinwohlorientierung

- Formen gemeinschaftlicher Immobilienentwicklung: Erfahrungen und Potentiale

c) Angebot für breite Bevölkerungsschichten, Angebote für spezielle Bedarfe

- Formen der Vernetzung und Kooperation jenseits der bestehenden Modelle
- Kooperation mit sozialen Einrichtungen (z.B. Wohnen für pflegebedürftige Menschen, kommunaler Wohnungspool)

d) Quartiersübergreifende Infrastruktur

- Gemeinsame Entwicklung und Bewirtschaftung von Räumen und Angeboten

e) Entwicklung nachhaltig nutzbaren Wohnungsbestands

- Neue Wohnformen (Clustergrundrisse, zuschaltbare Räume, Belegungsmanagement)

3. Stärkung der Rolle der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften

Die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften tragen bereits jetzt einen entscheidenden Baustein zum Aufbau und Erhalt eines bedarfsgerechten Wohnraumangebots bei. In den vergangenen Jahren wurden erhebliche Anteile der zur Verfügung stehenden Landeswohnraumfördermittel von den Tübinger Wohnungsbaugesellschaften abgerufen. Während im Bundestrend die absolute Anzahl mietgebundener Wohnungen durch den Auslauf von Bindungsfristen abnimmt, nimmt die Zahl der geförderten Wohnungen in Tübingen seit einigen Jahren stetig zu.

In Zusammenarbeit mit der Verwaltung sollen die bestehenden Strategien weiterentwickelt werden. Dazu gehört die optimale Nutzung der bestehenden Förderinstrumente mit dem Ziel einer weiteren Erhöhung des Anteils belegungs- und preisgebundenen Wohnraums. Außerdem soll untersucht werden, ob über Instrumente wie Umzugsanreize, einkommensabhängigen Mieten und die Bereitstellung innovativer Wohnangebote eine passgenauere Belegung des Bestandes erreicht werden kann. Über die Förderung von Kooperationen zwischen Wohnungsbaugesellschaften, aber auch mit privaten Akteuren und Gruppen soll das Wohnangebot verbreitert werden (z.B. durch Projekte für das Wohnen im Alter).

4. Nutzung der Potentiale im Bestand

Angesichts real existierender Grenzen bei der Erschließung weiteren Baulands (sowohl im Innen- als auch im Außenbereich) kommt der Nutzung von Potentialen im Bestand eine

entscheidende Bedeutung zu. Eine substantielle Ausweitung des geschützten Marktsegments kann nur über die Begründung von Mietbindungen im Bestand erreicht werden. Das Landeswohnraumförderprogramm bietet einen entsprechenden Förderweg. Dieser wird nach Kenntnis der Verwaltung bislang nur in Einzelfällen genutzt. Es soll untersucht werden, inwiefern ein spezielles Beratungsangebot sowie weitere kommunale Förderinstrumente in Zukunft weitere Anreize liefern können. Auch die Entwicklung passgenauere Wohnangebote durch Umnutzung des Bestands soll in Zukunft gesondert gefördert werden. Dazu gehört auch die Entwicklung von Angeboten zur Umzugsunterstützung in Verbindung mit dem Neubau von geeigneten Wohnangeboten für Senioren. Darüber hinaus soll die im April 2017 erlassene Zweckentfremdungsverbotssatzung laufend auf Ihre Wirksamkeit überprüft werden. In diesem Zusammenhang soll auch das Ausmaß der Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen weiter im Blick behalten werden.

5. Versorgung von Menschen mit besonderen Bedarfen/Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt

Der Tübinger Bestand an mietgebundenem Wohnraum reicht bei weitem nicht aus, um den aktuellen Bedarf zu befriedigen. Für 25% bis knapp 60% der Baden-Württembergischen Haushalte sind die derzeitigen Tübinger Neuvermietungsrenten nicht leistbar. Konsequenterweise wurden die landesweiten Einkommensgrenzen für den Erhalt eines Wohnraumberechtigungsscheins (Voraussetzung für den Bezug einer geförderten Mietwohnung) im April 2017 angehoben. Die ohnehin vorhandene Konkurrenz um mietgebundenen Wohnraum wurde dadurch jedoch weiter verschärft. Dadurch steigt die Anzahl der Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen keine Chance haben, sich selbst mit Wohnraum zu versorgen. Für diese Gruppe soll ein gesonderter Wohnungspool mit einem zentralem Belegungs- und Betreuungsmanagement geschaffen werden. Dazu gehört die Einrichtung einer Clearingstelle zur Beurteilung des Hilfebedarfs. Dies soll unter Einbeziehung des bestehenden Hilfesystems (insbesondere der freien Träger) entwickelt werden. Durch das Angebot einer engmaschigen Betreuung sowie der Übernahme von Mietrisiken sollen Anreize für Akteure auf dem Wohnungsmarkt geschaffen werden, einen Beitrag zu einem wachsenden Wohnungspool zu leisten.

3. Vorschlag der Verwaltung

Im Rahmen des Workshops wurde deutlich, dass die einzelnen Felder in großer Abhängigkeit zueinander stehen. Da der Neubau nur einen sehr geringen Anteil an der Entwicklung des gesamten Wohnungsmarkts hat, ist die Einbeziehung der Potentiale im Bestand unerlässlich. Gleichzeitig ist es wichtig, in Bereichen, in denen große Steuerungsmöglichkeiten vorhanden sind, diese auch vollständig auszunutzen und für transparente Rahmenbedingungen und faire Zugangsmöglichkeiten zum Wohnungsmarkt für alle Beteiligten zu sorgen. Die Stärkung gemeinwohlorientierter Akteure ist dafür unentbehrlich. Dabei müssen die Interessen der Menschen, die auf dem Wohnungsmarkt so gut wie keine Chancen haben, jedoch weiterhin berücksichtigt werden.

Die Verwaltung empfiehlt deshalb, wie bereits im Sachstand erörtert, das Handlungsprogramm Fairer Wohnen mit einem breiten Maßnahmenkatalog aufzustellen und die verschiedenen Handlungsfelder parallel weiter zu bearbeiten.

Aus dem derzeitigen Planungsstand ergeben sich offene Fragen, Risiken und Zielkonflikte:

- Eine Förderung von bezahlbaren Mieten über Grundstücksrabatte bedeutet einen Einnahmeverzicht im städtischen Haushalt.
- Differenzierte Vorgaben in den Wohnbauentwicklungszielen könnten dazu führen, dass Tübingen für Akteure mit bestimmten Zielen nicht mehr attraktiv ist.

- Die Festlegung von Wohnbauentwicklungszielen erfordert immer auch die Abwägung der Vereinbarkeit mit anderen planerischen Zielen (z.B. Prozess- und Planungsqualitäten, energetische Anforderungen, Nutzungsmischung).
- Es ist abzuschätzen, ob über die zu treffenden Regelungen ungewünschte Investitionshemmnisse entstehen.
- Es muss geprüft werden, in welcher Form die Wohnbauentwicklungsziele unter voller Ausschöpfung der rechtlichen Spielräume abgesichert werden können. Insbesondere gilt dies für die Sicherung langfristiger Mietbindungen.
- Es muss abgewogen werden, wie vorhandene Fördermittel und Grundstücksrabatte so eingesetzt werden können, dass sie die größte Hebelwirkung entfalten.
- Die wirkungsvolle Bearbeitung der Handlungsfelder erfordert die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl externer Akteure. Die Moderation von Netzwerken erhöht den Aufwand.

Der Verwaltung ist bewusst, dass die Umsetzung eines derart breit aufgestellten Handlungsprogramms eine anspruchsvolle Aufgabe darstellt. Die Verwaltung ist dennoch überzeugt, dass eine komplexe Problemstellung nur mit einem ganzheitlichen Ansatz bearbeitet werden kann.

Zur Bearbeitung der Fragestellungen wurde verwaltungsintern eine Projektstruktur gebildet, die effiziente Zusammenarbeit zwischen den eingebundenen Fachabteilungen sicherstellt. Beteiligt an der Ausarbeitung des Programms sind der Fachbereich Planung, Entwickeln, Liegenschaften zusammen mit den Fachabteilungen Liegenschaften, Projektentwicklung, Stadtplanung und der Fachbereich Soziales sowie relevante externe Akteure. Ein weiterer Bericht und erste Beschlussvorlagen sind im Frühsommer 2018 geplant.

Die Verwaltung geht davon aus, dass die zahlreichen Anträge der Fraktionen, die in den letzten Jahren zu diesem Themenkomplex gestellt wurden und auf Seite 1 dieser Vorlage noch einmal aufgelistet werden, inhaltlich in diesem umfangreichen Programm enthalten sind und in den fünf dargestellten Handlungsfeldern bearbeitet werden. Sollten Fraktionen relevante Fragestellungen Ihrer Anträge nicht wiederfinden, ist die Verwaltung für entsprechende Hinweise dankbar.

4. Lösungsvarianten

Möglich ist eine prioritäre Bearbeitung einzelner Handlungsfelder im Gegensatz zur vorgeschlagenen ganzheitlichen Betrachtung.

5. Finanzielle Auswirkungen

Angesichts der dramatischen Lage auf dem Wohnungsmarkt erscheint der Einsatz kommunaler Mittel legitim und zielführend. Dabei sind sich nicht nur Haushaltsmittel, sondern auch der Einsatz von Personalressourcen notwendig.

Beispielsweise führt die Festsetzung progressiver Grundstücksabschläge im Gegenzug für langfristige Mietbindungen zu Mindereinnahmen im Haushalt. Im Rahmen der weiteren Ausarbeitung des Handlungsprogramms sollen zudem kommunale Fördermöglichkeiten mit hoher Hebelwirkung identifiziert werden, insbesondere im Bezug auf die Bestandswohnungen.

Konkrete Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Haushalt werden in weitere Beratungsfolgen eingespeist.

