

Beschlussvorlage

öffentlich

Drucksachenummer

VO/12/8369/66

Zuständig

Amt für Stadtentwicklung

Berichterstattung

Planungs- und Baureferentin Schimpfermann

Gegenstand: Wohnungsbauförderung in Regensburg

Beratungsfolge

Datum

Gremium

TOP-Nr.

04.12.2012

Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

2. Zur Verbesserung der Wohnraumversorgung einkommenschwacher Haushalte wird der Beschluss vom 18.05.2010 in folgenden Punkten geändert bzw. ergänzt:

- Bei Bebauungsplangebieten mit einer Bruttogeschossfläche von mehr als 4 500 Quadratmeter (Wohnen) sind künftig 20 Prozent der gesamten Bruttogeschossfläche für Wohnen im Rahmen der Sozialen Wohnraumförderung zu erstellen.
- Die bisher vorgesehene Möglichkeit der finanziellen Ablösung dieser Verpflichtung bei Gebieten mit einer Bruttogeschossfläche zwischen 4 500 und 13 500 Quadratmeter entfällt, die geförderten Wohnungen sind im jeweiligen Gebiet zu erstellen.
- Bei fehlenden staatlichen Fördermitteln ist preisgebundener Wohnraum nach dem jeweils gültigen Regensburger Mietspiegel unter Verzicht auf den Neubauszuschlag zu errichten (sh. Ziffer 3.3.4).
- Die Bereiche für öffentlich geförderten Wohnungsbau sind in den jeweiligen Bebauungsplänen festzusetzen.

3. Diese Änderungen werden auf alle Baugebiete mit Beteiligung Dritter angewendet, für die noch kein Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist. Für die laufenden Bauleitplanverfahren auf ausschließlich städtischen Grundstücken gilt bereits die neue Regelung.

4. Die Verwaltung wird beauftragt, das Familienförderungsprogramm „Wohnen in der Stadt“ mit einer kinderbezogenen Komponente zu erweitern und eine entsprechende Beschlussvorlage zu erarbeiten (sh. Ziffer 4.4).

Berichterstatter:

Planungs- und Baureferentin Schimpfermann

Handzeichen Sitzungsleiter und Mitzeichnung der beteiligten Referate/Ämter:

	Datum	Unterschrift
Sitzungsleiter:		
Beteiligte Referate/Ämter:		
Amt für Stadtentwicklung Bauordnungsamt Direktorium 1 Liegenschaftsamt Referat für Wirtschaft, Wissenschaft und Finanzen Stadtkämmerei Stadtplanungsamt		

Sachverhalt:

1. Einführung und Aufgabenstellung

Die Entwicklung der Bevölkerung und damit die Nachfrage nach Wohnraum sind eng mit der wirtschaftlichen Prosperität einer Stadt verbunden. Regensburg verfügt über etwa so viele Arbeitsplätze wie Einwohner (mit Hauptwohnsitz), ist wirtschaftlich gut strukturiert und darf entsprechend optimistisch in die Zukunft blicken. Aufgrund der günstigen Perspektiven gehen die Bevölkerungsprognosen von nachhaltigen Zuwanderungsgewinnen zumindest bis zum Jahr 2030 aus und sagen der Stadt ein anhaltendes Einwohnerwachstum voraus, welches sich allerdings analog zur allgemeinen demografischen Situation allmählich abschwächen wird. Während verschiedene Regionen in Deutschland mit Einwohnerschwind und Rückbau konfrontiert sind, muss sich die Stadt Regensburg Gedanken machen, wie am Wohnungsmarkt das prognostizierte Wachstum mittel- und langfristig bewältigt werden kann.

In der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen am 13.12.2011 wurde von den Stadtratsfraktionen von CSU und SPD ein gemeinsamer Antrag zur Förderung von preisgünstigem Mietwohnraum bzw. zur Wohnraumförderung junger Familien gestellt (vgl. Anlage). Die Verwaltung wurde daraufhin beauftragt, Vorschläge zur Wohnraumförderung für einkommensschwächere Haushalte zu erarbeiten und zu gegebener Zeit eine Vorlage in den Ausschuss einzubringen.

Grundsätzlich sind mehrere unterschiedliche Strategien notwendig:

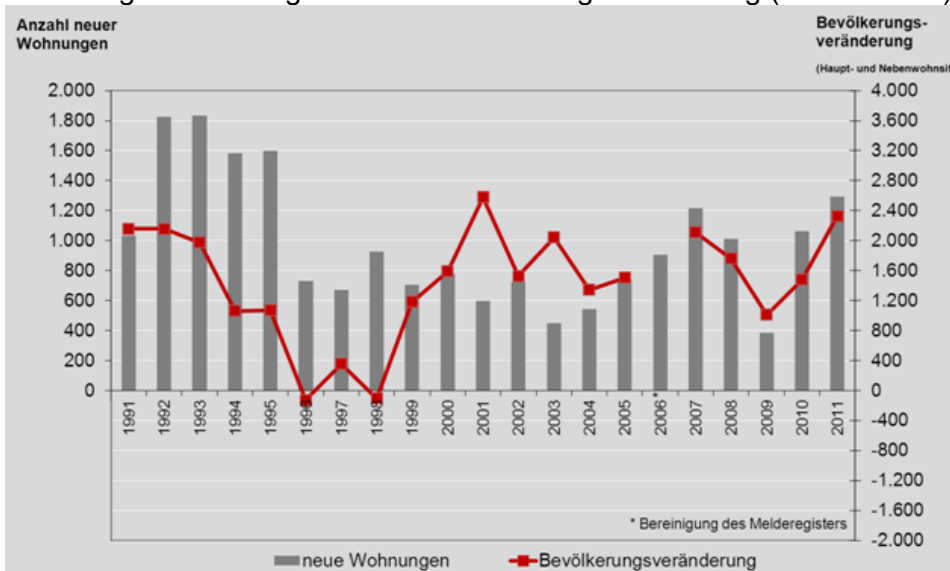
- Die Stadt muss in ausreichendem Maß Baurecht für den Wohnungsbau bereitstellen, um die allgemeine Versorgung mit Wohnraum zu gewährleisten und keine überdurchschnittlichen und unverträglichen Preissteigerungen aufgrund von Verknappungen zu riskieren.
- Eine wesentliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Erschließung und Vermarktung stadteigener Flächen zur Erstellung preisgünstiger Wohnungen (z. B. in Burgweinting oder in der ehemaligen Nibelungenkaserne).
- Die Förderinstrumente der Stadt sind auf bestimmte Zielgruppen zu konzentrieren, die ohne öffentliche Unterstützung keine angemessene Wohnraumversorgung erreichen könnten bzw. deren Förderung im besonderen Interesse der Stadt liegt.

2. Aktuelle Marktsituation

2.1. Wohnungsmarkt allgemein

Trotz einer im Durchschnitt der vergangenen Jahre relativ hohen Wohnungsbautätigkeit, die mit Ausnahme der Jahre 2001 und 2003/2004 einigermaßen Schritt gehalten hat mit der Bevölkerungsentwicklung (vgl. Abbildung 1), deuten verschiedene Indikatoren nach wie vor auf einen angespannten Wohnungsmarkt in Regensburg hin.

Abbildung 1: Wohnungsbau und Bevölkerungsentwicklung (1991 – 2011)

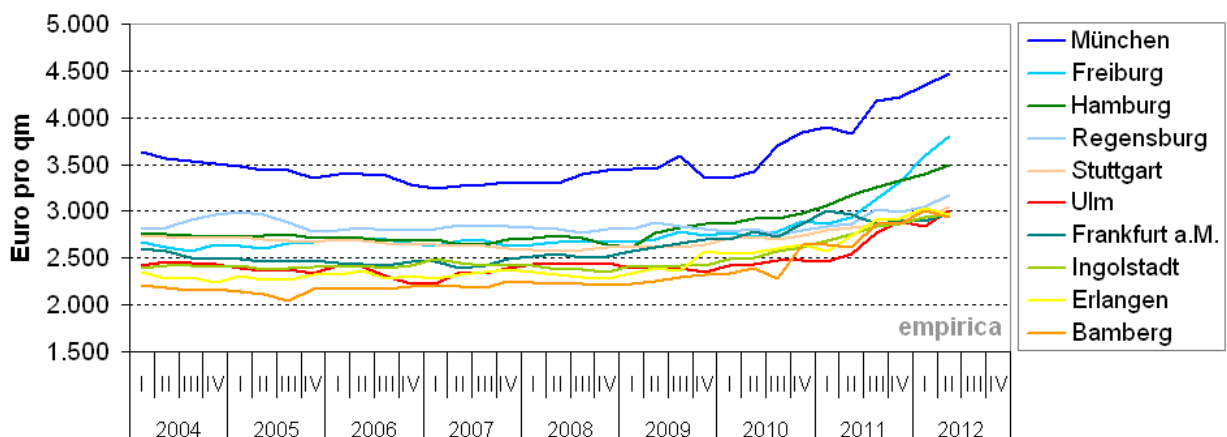


Quelle: Amt für Stadtentwicklung

Wenn die Mietspiegelerhebungen der letzten Jahre zugrunde gelegt werden, ist das Mietniveau von 2001 bis 2010 im Durchschnitt um circa 20 Prozent gestiegen und dürfte sich in absehbarer Zeit weiter nach oben bewegen. Allein zwischen 2010 und 2011 ist nach Angaben der HypoVereinsbank die Wohnungsmiete in guten Lagen um 5 Prozent gestiegen. In einer vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erstellten Rangliste der höchsten Angebotsmieten in kreisfreien Städten 2011 nimmt Regensburg bundesweit bereits Rang neun ein, noch vor Städten wie Düsseldorf, Köln oder Wiesbaden.

Auch die Kaufpreise von Wohneigentum haben in Regensburg sowohl absolut als auch im Städtevergleich ein beachtliches Niveau erreicht. Mit einem durchschnittlichen Kaufpreis von circa 3.100 €/Quadratmeter belegt Regensburg deutschlandweit Platz 4 im Städteranking (vgl. Abbildung 2). Eine deutliche Sprache spricht in diesem Zusammenhang auch der Familienatlas 2012 der Prognos AG. Beim Kriterium „Erschwinglichkeit von Wohneigentum“ steht die Stadt Regensburg auf Rang 391 von insgesamt 402 untersuchten Regionen. Fast nirgends in Deutschland ist es demnach so schwierig wie in Regensburg, bezahlbares Wohneigentum zu erwerben.

Abbildung 2: Kaufpreise für Wohneigentum im Städtevergleich

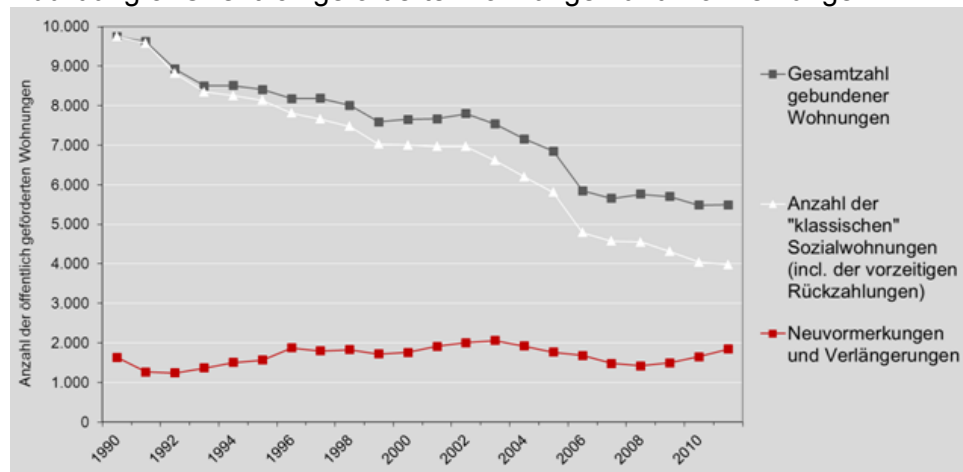


Quelle: empirica ag, www.empirica-institut.de (11.2012)

2.2. Nachfrage nach gefördertem Wohnraum

Der Wohnungsmarkt hat sich für einkommensschwächere Personen spürbar verengt. Während im Jahr 1990 in Regensburg noch knapp 10.000 Wohnungen mit einer Preis- und Belegungsbindung versehen waren, lag die Zahl dieser Wohnungen im Jahr 2011 nur noch bei rund 5.500 (vgl. Abbildung 3). Diesem Rückgang steht im Zeitraum seit 2008 ein Anstieg der Wohnungssuchenden von 1.420 auf 1.846 gegenüber.

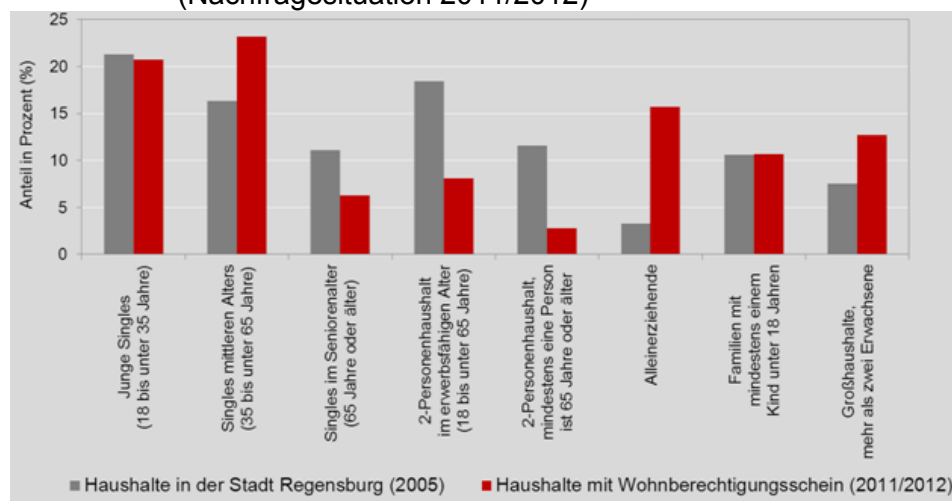
Abbildung 3: Öffentlich geförderte Wohnungen und Vormerkungen



Quelle: Amt für Stadtentwicklung

Der Vergleich zur Haushaltsstruktur in der Regensburger Gesamtbevölkerung in Abbildung 4 zeigt, dass besonders Alleinerziehende auf Unterstützung bei der Wohnraumversorgung angewiesen sind. Sie sind mit 16 Prozent bei den Wohnungssuchenden repräsentiert, während sie bei allen Regensburger Haushalten nur 3 Prozent ausmachen.

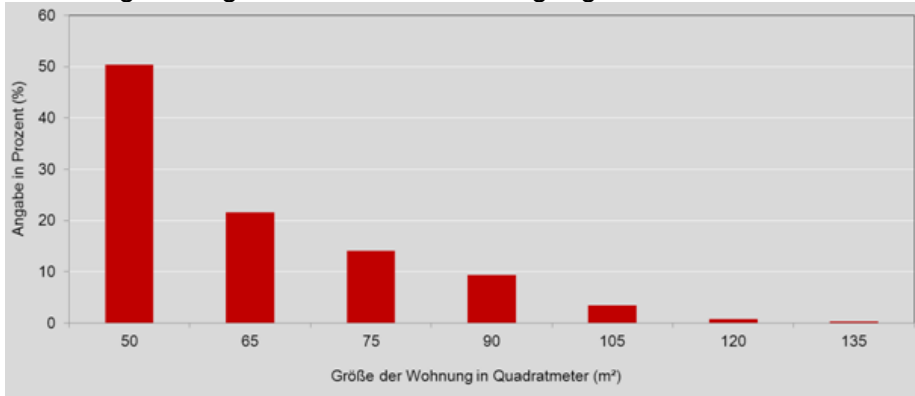
Abbildung 4: Haushalte mit Wohnberechtigungsschein nach Haushaltstypen (Nachfragesituation 2011/2012)



Quelle: Amt für Stadtentwicklung

Die größte Gruppe bei der Wohnungsnachfrage sind Singlehaushalte mit rund 50 Prozent. Der Bedarf an bis zu 50 Quadratmeter großen Wohnungen bzw. (kleinen) Wohnungen mit zwei Zimmern ist daher besonders hoch.

Abbildung 5: Vergabe von Wohnberechtigungsscheinen nach Wohnungsgrößen (2011/2012)

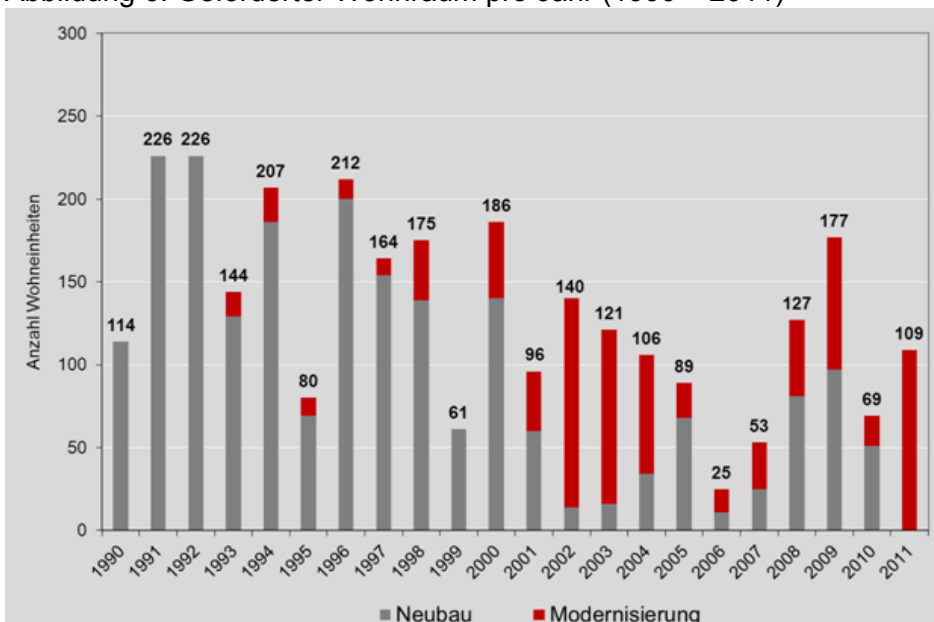


2.3. Quantitativer Bedarf

Der Gesamtbestand der geförderten Wohnungen liegt derzeit bei rund 5.500 Wohneinheiten (siehe Abbildung 3), künftig ist der zeitliche Auslauf der Bindungen für etwa 150 Wohneinheiten pro Jahr zu erwarten. Die Deckung der Nachfrage wird demnach nur dann annähernd möglich sein, wenn jährlich mindestens die gleiche Anzahl an geförderten Wohnungen geschaffen wird. Hierbei kommt einerseits der Stadtbau-GmbH Regensburg eine entscheidende Rolle zu, gleichzeitig sind bei Neubaugebieten erhöhte Anforderungen zu stellen (siehe 3.3.3).

Seit dem Jahr 2000 wurden neue Bindungen überwiegend durch den Einsatz von Fördermitteln bei der Modernisierung bestehender Wohngebäude begründet. Um wieder höhere Fertigstellungszahlen zu erreichen, kommt bei der Umsetzung künftiger Baugebiete der Schaffung von gefördertem Wohnraum als Neubau eine besondere Bedeutung zu.

Abbildung 6: Geförderter Wohnraum pro Jahr (1990 – 2011)



Quelle: Amt für Stadtentwicklung

3. Förderinstrumente im Mietwohnungsbau

3.1. Systematik der sozialen Wohnraumförderung

Bis zum Jahr 1990 war der sogenannte „Erste Förderweg“ das Hauptinstrument des „klassischen“ Sozialen Wohnungsbaus. Er wurde ab 1991 durch den „Dritten Förderweg“ ergänzt, 2003 wurden beide Alternativen durch die „Einkommensorientierte Förderung“

(EOF) ersetzt. Gegenstand der Förderung ist damals wie heute zum einen die Senkung des Mietpreises für den Mieter und zum anderen die Belegungsbindung der Wohnungen, d. h. die Wohnungssuchenden müssen für den Bezug einer geförderten Wohnung festgelegte Einkommensgrenzen einhalten.

Die Fördermethodik wurde durch die Einführung der EOF grundlegend geändert: Während vorher der Eigentümer zinslose Darlehen oder auch Zuschüsse erhielt und im Gegenzug nur einen festgesetzten Mietpreis („Kostenmiete“) verlangen durfte, erhält er nun zwei unterschiedliche Darlehen, darf aber die ortsübliche Vergleichsmiete vom Mieter verlangen. Mit dem einen Darlehensteil, dem „objektbezogenen Darlehen“, für das 0,5 Prozent Zins und 1 Prozent Tilgung zu entrichten sind, wird die Belegungsbindung abgegolten. Für den zweiten („belegungsabhängigen“) Darlehensteil ist ein fester Zinssatz von 5,75 Prozent zu entrichten, die Tilgung beträgt 1 Prozent ab dem 11. Jahr der Darlehensgewährung. Mit den Zinserträgen hieraus wird die sogenannte „Zusatzförderung“ finanziert, die der Mieter zur Senkung seiner Mietbelastung erhält. Nach der Höhe des jeweils aktuellen Einkommens werden die Haushalte unterschiedlichen Einkommensgruppen zugeordnet und erhalten entsprechend einen monatlichen Zuschuss zur Mietzahlung. Dadurch wird die real verbleibende Mietbelastung auf die „zumutbare Miete“ gesenkt, die derzeit in Regensburg zwischen 5 und 6 € / Quadratmeter liegt. Die Bindungsdauer bei den früheren Fördermodellen betrug bis zu 50 Jahre und wurde nun auf einheitlich 25 Jahre festgesetzt.

Während das „objektbezogene Darlehen“ bei einem Zinssatz von 0,5 Prozent die Finanzierung für den Eigentümer deutlich erleichtert, wurde die Wirtschaftlichkeit durch das „belegungsabhängige Darlehen“ bis Juli 2012 mit 5,75 Prozent Zins im Verhältnis zu den marktüblichen Zinsen von unter 3 Prozent erheblich belastet. Durch den aktuell auf 2,75 Prozent gesenkten Zinssatz können die Wohnungsbauunternehmen derzeit eine niedrige, aber durchaus akzeptable Eigenkapitalverzinsung erzielen.

Insgesamt wurde die seit 2003 praktizierte EOF mit den Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2012 neu überarbeitet. Während in den Vorjahren als Idealfall eine Durchmischung der Mieterschaft jedes Gebäudes aus drei verschiedenen Einkommensgruppen zu gleichen Teilen als erstrebenswert angesehen wurde, kann die Belegungsstruktur nun auch mehr zugunsten der unteren Einkommensgruppe festgelegt werden. Grund hierfür ist zum einen, dass dieser Personenkreis die größten Schwierigkeiten hat, sich auf dem freien Wohnungsmarkt mit Wohnraum zu versorgen. Zum zweiten entstanden häufig Probleme, Wohnungen, die für Haushalte der höheren Einkommensstufen vorgesehen waren, zu vermieten, da diese Personengruppe in Regensburg wenig oder keine Zusatzförderung erhält und damit keinen Anreiz sieht, eine geförderte Wohnung zu beziehen.

3.2. Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung

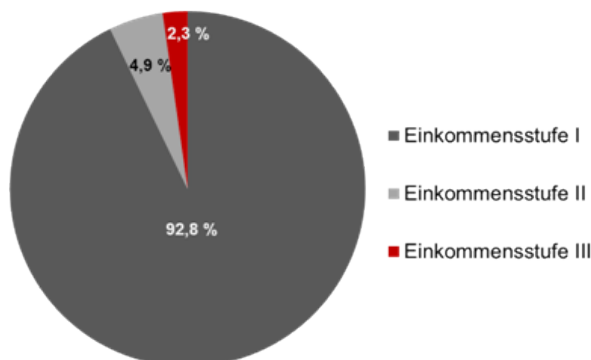
Die Einkommensberechnung des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes (BayWoFG) lehnt sich zunächst am Einkommenssteuerrecht an. So ist vorgesehen, dass vom Bruttojahresverdienst eines nichtselbständig Beschäftigten zunächst die Werbungskosten abgezogen werden, anschließend werden 30 Prozent pauschal abgezogen, wenn der Antragsteller Einkommenssteuer, Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge entrichtet. Ohne Berücksichtigung von Besonderheiten (z. B. Freibeträge für Schwerbehinderte oder junge Ehepaare) liegen Haushalte noch innerhalb der Einkommensgrenzen, wenn sie nach dieser Berechnung die Bruttojahresverdienste der Tabelle 1 nicht überschreiten.

Tabelle 1: Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung

Einkommensstufe	I	II	III
Bruttojahreseinkommen in €			
Einpersonenhaushalt	18.100	23.300	28.100
Zweipersonenhaushalt	26.700	34.400	42.400
Allein Erziehende(-r) mit 1 Kind	27.400	35.500	43.900
Familie mit 1 Kind	33.300	43.100	53.100
Familie mit 2 Kindern	39.900	51.700	63.900
Familie mit 3 Kindern	46.400	60.400	74.600

In der Förderstufe III hat also beispielsweise eine Familie mit zwei Kindern und einem Bruttojahresverdienst von rund 63.900 € (entspricht etwa dem Jahresbruttoverdienst eines Verwaltungsdirektors) immer noch Anspruch auf eine, wenn auch nur geringe staatliche Mietförderung. Dieselbe Familie könnte mit einem Jahresbruttoverdienst von bis zu 51.700 € (Einkommensstufe II) bereits eine deutlich höhere staatliche Mietförderung erhalten. Eine Förderung von Haushalten, deren Jahresbruttoeinkommen jenseits der im Bayerischen Wohnraumförderungsgesetz festgelegten Einkommensgrenzen liegt, erscheint völlig unangemessen und würde zu hohen Mitnahmeeffekten führen, da sich diese Haushalte in Regensburg im Gegensatz zu Münchner Marktverhältnissen problemlos mit frei finanziertem Wohnraum versorgen können. Das zeigt auch die Praxis der sozialen Wohnraumförderung. Wohnberechtigungsscheine werden fast ausschließlich von Haushalten der Einkommensstufe I (Abb. 7) beantragt.

Abbildung 7: Wohnungssuchende nach Einkommensstufen 2011/2012



Quelle: Amt für Stadtentwicklung

Haushalte mit Einkommen der Fördergruppe III suchen sich in Regensburg mit ganz wenigen Ausnahmen Wohnungen auf dem freien Markt und sind nicht bereit, in vermeintlich sozial belastete Gebäude zu ziehen. Die Förderung von Wohnungen für Haushalte der Einkommensstufe III führte in der Vergangenheit sogar zu (vorübergehenden) Leerständen. Auch wenn für Regensburg selbst keine genaueren Angaben zum Personenkreis vorliegen, der Anspruch auf eine öffentlich geförderte Wohnung hätte, so legen Angaben aus Nordrhein-Westfalen und Hamburg den Schluss nahe, dass mehr als 60 Prozent aller Regensburger Haushalte unter die Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung fallen. Eine Ausweitung der Einkommensgrenzen über die des BayWoFG hinaus ist somit nicht angemessen.

3.3. Verbesserung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte

Die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte gehört zu den vordringlichen Aufgaben der öffentlichen Hand. Durch den starken Rückgang der gebundenen Wohnungen (vgl. Abbildung 3) bei einer gleichzeitig konstant hohen bzw. wieder steigenden Anzahl an Wohnungssuchenden

(Neuvormerkungen und Verlängerungen) ist die Situation am Wohnungsmarkt für einkommensschwächere Haushalte in der jüngeren Vergangenheit zunehmend schwieriger geworden. Diese Entwicklung gewinnt vor dem Hintergrund, dass durch den prognostizierten Bevölkerungsanstieg auch für die Zukunft von einem allgemein angespannten Wohnungsmarkt in Regensburg auszugehen ist, zusätzlich an Brisanz.

Am 18. Mai 2010 hat der Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen deshalb beschlossen, in größeren Planungsgebieten 15 Prozent der neu geplanten Bruttogeschossfläche (BGF) im Geschosswohnungsbau im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung verbindlich einzufordern.

3.3.1. Aktuelle Regelung

Die in der o.g. Sitzung beschlossene Regelung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf die Forderung, 15 Prozent der für den Geschosswohnungsbau insgesamt im Planungsgebiet vorgesehenen BGF wird verzichtet, wenn das neugeschaffene Baurecht weniger als 4.500 Quadratmeter BGF für Wohnungsbau umfasst.
- Bei Wohngebieten mit einer maximal realisierbaren BGF von 4.500 bis 13.500 Quadratmeter hat der Investor die Wahl, ob er die sich aus dem Baurecht ergebende Anzahl an geförderten Mietwohnungen selbst baut (bzw. von einem Dritten zu festgelegten Konditionen bauen lässt) oder stattdessen eine Ablöse an die Stadt Regensburg bezahlt. Die Höhe der Ablösezahlung ergibt sich aus der Differenz der positiven Fördereffekte, die der Investor für den Bau geförderter Mietwohnungen erzielen würde, und der wirtschaftlichen Nachteile, die dieser gegenüber dem Bau freifinanzierter Wohnungen an derselben Stelle hinnehmen müsste. Die Einnahmen aus diesen Ablösezahlungen sind zweckgebunden für den geförderten Mietwohnungsbau zu verwenden.
- In Gebieten ab einer für den Geschosswohnungsbau insgesamt vorgesehenen BGF von mehr als 13.500 Quadratmeter ist die Erstellung von 15 Prozent des gesamten Bauvolumens im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung durch den Investor zwingend. Eine Ablöseregelung ist hier nicht vorgesehen. Die Schaffung von Baurecht erfolgt erst nach Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zwischen Stadt und Investor, in dem sich der Investor zum Bau der errechneten Anzahl an Sozialwohnungen verpflichtet. Der Investor muss die vereinbarte Anzahl an geförderten Mietwohnungen innerhalb einer Frist von fünf Jahren ab Vorliegen des Baurechts erstellen. Falls der Investor nicht selbst seiner Verpflichtung nachkommen will, kann er die Errichtung der öffentlich geförderten Wohnungen auch an einen Dritten übertragen. In diesem Fall erfolgt seitens der Stadt Regensburg keine Festlegung des Kaufpreises.
- Die Stadt Regensburg lässt sich jedoch ein Ankaufsrecht für den Fall einräumen, dass der Investor oder der verpflichtete Dritte nach Ablauf der Frist von fünf Jahren seine Baupflicht nicht erfüllt hat. In diesem Fall muss der Investor bzw. der Dritte die dafür vorgesehenen Flächen zu einem von der Stadt festgesetzten Bodenkaufris (erschließungsbeitragsfrei) an diese veräußern. Der Ankaufspreis beträgt für Grundstücke in guter Wohnlage 240 € / Quadratmeter, in mittlerer Wohnlage 190 € / Quadratmeter. Diese Beträge werden den Marktverhältnissen entsprechend laufend angepasst.

3.3.2. Erfahrungen

Die sog. „15 Prozent- Regelung“ wurde erstmalig im Bebauungsplangebiet „Ehemalige Zuckerfabrik“ angewandt. Der zu erbringende Anteil an öffentlich gefördertem Wohnungsbau wurde dabei im städtebaulichen Vertrag festgeschrieben. Gleichzeitig hat sich die Stadt Regensburg im Flächenabtretungsvertrag ein Ankaufsrecht für den Fall gesichert, dass auf den hierfür vorgesehenen Flächen innerhalb der vorgegebenen Frist kein öffentlich geförderter Wohnungsbau im vereinbarten Umfang entsteht. Die bisherigen Erfahrungen mit der 15 Prozent-Regelung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Fehlende öffentliche Fördermittel könnten dazu führen, dass die geforderte Anzahl an öffentlich geförderten Mietwohnungen nicht oder nur teilweise realisiert werden kann.
- Nach § 34 BauGB genehmigungsfähige Bauvorhaben fallen aus rechtlichen Gründen nicht unter die „15 Prozent-Regelung“.
- Der Zwang, das öffentliche Vergaberecht anzuwenden, sowie die Notwendigkeit, ein Ankaufsrecht auf räumlich klar definierbaren Flächen zu sichern, führt zu einer räumlichen Konzentration von öffentlich geförderten Wohnungen. Dies kann der erwünschten kleinräumigen Verteilung der geförderten Wohnungen im Planungsgebiet entgegenstehen. Eine Auflösung dieses Konflikts ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht möglich. Für die betroffenen Quartiere entspannt sich die Situation insgesamt jedoch dadurch, dass auf 15 öffentlich geförderte Wohnungen 85 freifinanzierte Wohnungen kommen.
- Die für den Bau der geförderten Mietwohnungen vorgesehenen Flächen sollen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB in den jeweiligen Bebauungsplänen festgesetzt werden. Dies ist jedoch bei Mischgebietsflächen nicht möglich, da hier nach geltendem Planungsrecht keine reine Wohnbebauung festgesetzt werden kann.
- Durch den städtebaulichen Vertrag und das Ankaufsrecht allein kann nicht vollständig verhindert werden, dass bei vorliegendem Baurecht eine Baugenehmigung für freifinanzierte Wohnungen auf Flächen erteilt werden müsste, die eigentlich für den öffentlich geförderten Wohnungsbau vorgesehen sind.

3.3.3. Überarbeitung und Ergänzung der 15 Prozent-Regelung

- Vorausgeschickt wird, dass die Ausgangsbasis, von der aus der Anteil an öffentlich gefördertem Wohnraum berechnet wird, die Summe aller Wohnungsbauflächen im Planungsgebiet (gemessen in BGF) ist. Darunter fallen auch Flächen für besondere Zielgruppen, wie Studierende, Senioren etc.. Bruttogeschossflächen in Mischgebieten werden in der Regel zu 50 Prozent als Flächen für Geschosswohnungsbau angerechnet.
- Teilweise kaufen Projektentwickler Flächen auf und geben sie anschließend an einen oder mehrere Einzelinvestoren zur Bebauung weiter. In diesen Fällen ist durch den Eigentümer bzw. Projektentwickler, mit dem der städtebauliche Vertrag geschlossen wird, zu klären, welche(s) dieser Unternehmen die notwendige Anzahl an öffentlich geförderten Mietwohnungen schaffen wird. Ohne eine schriftliche Bestätigung der für den geförderten Wohnungsbau „zuständigen“ Einzelinvestoren, wie viele Quadratmeter BGF an welcher Stelle entstehen, wird der städtebauliche Vertrag seitens der Stadt nicht unterzeichnet.
- Für nach § 34 BauGB genehmigungsfähige Wohnungsbauflächen werden keine städtebaulichen Verträge geschlossen. Für diese Fälle besteht Baurecht ohne Einschränkungen. Für größere Gebiete ist daher in jedem Fall die Erforderlichkeit eines Bebauungsplans zu prüfen. Bereits bestehendes Baurecht für Wohnen (z.B. aufgrund § 34 BauGB oder eines bereits bestehenden Bebauungsplans) ist aber auch hierbei entsprechend zu berücksichtigen.
- Sollte die Realisierung des festgelegten Anteils an öffentlich gefördertem Wohnraum wegen fehlender staatlicher Fördermittel ganz oder teilweise zu scheitern drohen, wird eine Vorgehensweise ohne den Einsatz öffentlicher Fördermittel angewandt (siehe Abschnitt 3.3.4).
- Die öffentlich geförderten Wohnungen müssen auf Grundstücken errichtet werden, die als Wohnbaufläche festgesetzt sind. Eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB ist in den jeweiligen Bebauungsplänen zwingend erforderlich.
- Die Absicherung, dass der geforderte Anteil an öffentlich geförderten Wohnungen auch tatsächlich erbracht wird, erfolgt damit dreifach:
 - durch Vereinbarung im städtebaulichen Vertrag,
 - durch ein notarielles Ankaufsrecht,

- durch die Festsetzung im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB. Auf diese Weise kann die Durchsetzung der Forderung zur Errichtung öffentlich geförderter Wohnungen sowohl privatrechtlich als auch auf der Ebene der Bauleitplanung gesichert werden.
- Aufgrund der Tatsache, dass in den vergangenen Jahren nur relativ wenig neue öffentlich geförderte Wohnungen errichtet wurden, muss auch darauf hingewirkt werden, die Fertigstellungsquoten zu erhöhen. Dies geschieht dadurch, dass zum einen die Möglichkeit einer Ablösung nicht mehr zugelassen wird. Die Senkung des Zinssatzes beim belegungsabhängigen Baudarlehen (vgl. Abschnitt 3.1) auf 2,75 Prozent gewährleistet eine akzeptable Eigenkapitalverzinsung bei der Errichtung geförderten Wohnraums. Die im Beschluss vom 18.05.2010 dargestellten wirtschaftlichen Einbußen für den Investor verringern sich durch diese Neuregelung erheblich. Die Möglichkeit der Zahlung von Ablösebeträgen bei Baugebieten mit einer BGF zwischen 4 500 und 13 500 Quadratmeter ist daher aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr erforderlich. Die Verpflichtung zur Schaffung von geförderten Wohnraum gilt daher ab einer BGF von 4 500 Quadratmeter ohne Einschränkung.
- Zum anderen ist insbesondere eine Erhöhung der Quote erforderlich. Der Bedarf an geförderten Wohnraum wird weiterhin sehr hoch sein und es muss dringend Ausgleich für zeitlich ablaufende Bindungen geschaffen werden (siehe Abschnitt 2.3). Die Verwaltung schlägt daher in Anlehnung an den gemeinsamen Antrag der CSU- und der SPD-Stadtratsfraktion vor, die Forderung nach einem Anteil an gebundenen Wohnungen von 15 Prozent auf 20 Prozent zu erhöhen. Sofern staatliche Fördermittel innerhalb des Fünf-Jahres-Zeitraums nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen, sind die Wohnungen nach Maßgabe des Abschnittes 3.3.4 zu erstellen.

Die sonstigen Regelungen des Beschlusses vom 18.05.2010 bleiben unverändert.

Geprüft wurde auch, ob eine Ausweitung der Verpflichtung auf Baugebiete, in denen ausschließlich Eigenheime (Reihenhäuser, Doppelhaushälften, etc.) vorgesehen sind, erfolgen sollte. Die Nachfrage förderfähiger Haushalte zielt in diesem Bereich zu über 50 Prozent auf Gebrauchtoobjekte, Neubauten von Familienheimen werden derzeit für zehn bis fünfzehn Haushalte pro Jahr gefördert. Eine Recherche bei anderen Städten mit Programmen zur sozialverträglichen Bodennutzung ergab, dass eine Quotenregelung in Eigenheimgebieten bisher nirgends umgesetzt wurde. Die Verwaltung rät daher davon ab, eine solche, nicht praktikable Lösung ins Auge zu fassen.

Bei der Frage, ob diese neue Regelung bereits im laufenden Bauleitplanverfahren noch vor dem Auslegungsbeschluss angewendet werden kann, ergab die Prüfung, dass Verhandlungen mit Dritten schon soweit gediehen sind, dass eine Anwendung der Neuregelung aufgrund eingegangener Vorverträge und Vereinbarungen zu erheblichen Schadensersatzforderungen führen würde. Bei den laufenden Bauleitplanverfahren mit ausschließlich städtischen Grundstücken, also der ehemaligen Nibelungenkaserne und Burgweinting Nord West III wendet die Stadt Regensburg die neue Regelung freiwillig an.

3.3.4. Verbesserung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte bei fehlenden staatlichen Fördermitteln

In der konkreten Umsetzung der Forderung nach 20 Prozent geförderten Wohnraum in Neubaugebieten könnte insbesondere dann, wenn mehrere größere Wohnungsbaugelände zeitgleich umgesetzt werden, der Umstand eintreten, dass die öffentlichen Fördermittel zur Schaffung der vertraglich vereinbarten Wohneinheiten nicht ausreichen. In diesem Fall werden die Investoren verpflichtet, die fehlenden Wohnungen bis zur Erreichung des 20 Prozent-Anteils an der gesamten Bruttogeschossfläche ohne staatliche Förderung, aber mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung zu erstellen.

Hierzu wird mit den Eigentümern eine Festlegung der Miete auf dem Niveau der Mietspiegel-Basismiete ohne den vorgesehenen Zuschlag von derzeit 15 Prozent für neue Gebäude vereinbart. Angesetzt werden können allerdings die im Mietspiegel enthaltenen Zuschläge, die sich je nach Lage, Qualität und wärmetechnischer Beschaffenheit der Wohnung/des Gebäudes ergeben. Dies würde auf der Grundlage des 2012 fortgeschriebenen Mietspiegels für eine Wohnung von 70 Quadratmeter Wohnfläche eine Basismiete von 6,23 € / Quadratmeter zuzüglich der im Einzelfall anzusetzenden Zuschläge bedeuten. So ergäbe sich beispielsweise bei einer Wohnung in guter Lage (+ 2 Prozent) und einem Energieaufwand zwischen 50 und 100 kWh pro Quadratmeter und Jahr (+ 6 Prozent) eine zulässige Miete von 6,73 € / Quadratmeter. Die Mietpreise der geförderten Wohnungen dürfen mit der Fortschreibung des jeweils gültigen Mietspiegels angepasst werden, die Orientierung an der Basismiete und an den oben beschriebenen eingeschränkten Zuschlagsmöglichkeiten bleibt aber über den gesamten Bindungszeitraum gleich. Im Gegenzug kann auf eine Ausschreibung nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) verzichtet werden. Die VOB enthält Regelungen für die Vergabe von Bauaufträgen durch öffentliche Auftraggeber und findet bei privaten Investoren kaum Anwendung, weil in der VOB Verhandlungen bezüglich der Preise oder des Angebots selbst nicht erlaubt sind und dieses Verfahren deshalb als weniger flexibel eingestuft wird.

Die Wahrung der Preis- und Belegungsbindung erfolgt über eine dingliche Sicherung durch das Wohnungsbesetzungsrecht. Die Bindungsdauer sollte wie bei den öffentlich geförderten Wohnungen 25 Jahre betragen. Genau wie bei der Förderung mit staatlichen Mitteln lässt sich auch hier die Stadt Regensburg ein Ankaufsrecht oder ein verbindliches Kaufangebot für den Fall einräumen, dass der Investor oder der verpflichtete Dritte nach Ablauf der Frist von fünf Jahren seine Baupflicht nicht erfüllt hat. Die Wohnungen können von Personen mit einem Wohnberechtigungsschein der Einkommensstufe I oder II bezogen werden. Die prozentuale Aufteilung der Wohnungen nach diesen Einkommensstufen wird jeweils anhand der aktuellen Nachfragesituation festgelegt.

Eine Beschränkung auf die Unterstützung einzelner Personengruppen (Familien mit Kindern, Alleinerziehende, ältere Menschen usw.) sollte nicht programmatisch festgelegt werden. Die Bevorzugung bestimmter Haushaltstypen kann hier über die Festlegung der zu erstellenden Wohnungstypen zeitnah erfolgen, wenn sich spezifische Engpässe anhand der Entwicklung der Wohnungssuchenden abzeichnen. Dies setzt bei den Anforderungen gegenüber den Bauherrn voraus, dass Wohnungsgrößen, Raumanzahl und Grundrisse zwingend in Absprache mit der Stadt Regensburg festzulegen sind. Die grundlegenden Anforderungen an die technischen Standards sollen den Inhalten der staatlichen Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) in der jeweils gültigen Fassung entsprechen, so dass z. B. barrierefreie Wohnungen zu errichten sind. Auszunehmen ist die derzeit in Ziffer 20.6 festgelegte Auftragsvergabe nach der VOB.

3.3.5. Förderhierarchie

Bei der Schaffung von Mietwohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsschichten erhält die am 18. Mai 2010 vom Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen beschlossene sog. „15 Prozent-Regelung“ Vorrang vor dem Bau preiswerter Mietwohnungen ohne Einsatz von Wohnungsbaufördermitteln. Erst dann, wenn keine öffentlichen Fördermittel mehr bereitstehen, kommt – ersatzweise – die alternative Lösung ohne den Einsatz von Mitteln des Freistaates Bayern zum Einsatz. Die Gründe hierfür sind:

- Das System der Sozialen Wohnraumförderung hat sich langfristig bewährt, fördert zielsicher einkommensschwache Personenkreise und verursacht keine Mitnahmeeffekte.
- Aufgrund der Mietverzichte hat der Investor bei der Alternativlösung nach Ziffer 3.3.4 einen Einnahmeverlust, zusätzlich werden die Zinsvorteile der staatlichen Baudarlehen nicht ausgeschöpft. Zwar besteht die Möglichkeit, die Beantragung der Fördermittel zeitlich zu steuern, indem die Umsetzung der gebundenen Baumaßnahmen über den festlegten Fünf-Jahres-Zeitraum entsprechend verteilt

wird, dennoch sollte diese höhere Belastung den Investoren nur in Ausnahmefällen abgefordert werden.

- Hinzu kommt, dass bei Anwendung dieses Modells möglicherweise hingenommen werden muss, dass durch Einkommenssteigerungen Fehlbelegungen entstehen können.
- Die Mieter erhalten anders als bei der staatlichen Förderung keine Zusatzförderung, was insbesondere für die Haushalte in Einkommensstufe I eine höhere Mietbelastung bedeutet.
- Die konsequente Anwendung dieser Förderhierarchie führt für alle Beteiligten zu Transparenz und Planungssicherheit.

4. Wohneigentumsförderung

4.1. Allgemeines

Das kommunale Familienförderungsprogramm „Wohnen in der Stadt“ wurde am 19. Mai 1986 vom Stadtrat beschlossen und trat am 1. August 1986 in Kraft. Es wurde zuletzt zum 1. Mai 2008 aufgrund verschiedener Änderungen im staatlichen Förderrecht fortgeschrieben. Mit dem Programm werden insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- die höheren Grundstücks- bzw. Erwerbskosten innerhalb des Stadtgebiets im Vergleich zum Umland abzufedern,
- Familien mit geringerem Einkommen (sog. „Schwellenhaushalte“) den Erwerb von angemessenem Wohneigentum zu ermöglichen und
- einer Abwanderung vor allem von jüngeren Familien in das Umland entgegen zu wirken.

Gefördert werden in Ergänzung zu den staatlichen Förderungsmöglichkeiten die Haushalte, bei denen die Hilfen des Landes zur dauerhaften Tragbarkeit der Finanzierungsbelastung nicht ausreichen würden. Der Freistaat Bayern fördert derzeit in erster Linie mit zinsverbilligten Darlehen („Bayerisches Zinsverbilligungsprogramm“), in einzelnen Fällen können „Staatliche Baudarlehen“ mit 0,5 Prozent Zins zusätzlich gewährt werden.

4.2. Zielgruppe

Die Förderung von Haushalten mit Kindern ist in Anbetracht der sozialen Dringlichkeit weiterhin vorrangiges Förderziel. Die Einkommensgrenzen orientieren sich an den Vorgaben für die staatliche Förderung, sie entsprechen (gerundet) den in Tabelle 2 dargestellten Bruttojahresverdiensten:

Tabelle 2: Einkommensgrenzen zur Förderung von Haushalten mit Kindern

Haushaltstyp	Bruttojahresverdienst in €
Zweipersonenhaushalt	42.400
Familie mit 1 Kind	53.100
Familie mit 2 Kindern	63.900
Familie mit 3 Kindern	74.600

Eine Erhöhung dieser Obergrenzen für die städtischen Fördermittel erscheint wenig sinnvoll, da das Programm nach wie vor die staatliche Förderung ergänzen, nicht jedoch ersetzen soll (Subsidiarität). Bei einer Abweichung nach oben würde eine Gruppe Anspruchsberechtigter entstehen, die ohne staatliche Darlehensmittel die städtischen Zuschüsse ausschöpfen könnte, obwohl sie über ein höheres Einkommen verfügt.

4.3. Fördermodalitäten

Die Förderung wird als einmaliger Zuschuss gewährt, die Höchstbeträge sind im Programm wie folgt gegliedert:

Förderungsgruppe		Förderungssätze in €			
		Neubau		Altbau	
		ETW	Eigenheim	ETW	Eigenheim
1	Kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern Junge Ehepaare mit zwei Kindern	12.000	18.000	6.000	9.000
2	Junge Familien mit zwei Kindern Junge Ehepaare mit einem Kind	9.000	14.000	4.500	7.000
3	Junge Familien mit einem Kind Junge Ehepaare ohne Kind	6.000	9.000	3.000	4.500

Erläuterung:

Kinderreiche Familien: Haushalte mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren

Junge Familien: Beide Ehegatten / Lebenspartner jünger als 45 Jahre mit Kind(ern) unter 18 Jahren

Junge Ehepaare: Beide Ehegatten jünger als 40 Jahre und noch nicht länger als fünf Jahre verheiratet.

Ergänzend wird im jeweiligen Einzelfall die monatliche Belastung aus der Gesamtfinanzierung dem regelmäßigen monatlichen Nettoeinkommen gegenübergestellt (sog. „Lastenberechnung“). Hierbei müssen nach den staatlichen Förderrichtlinien bestimmte Mindestbeträge für den Lebensunterhalt verbleiben, damit die Tragbarkeit der Belastung gewährleistet ist. Diese belaufen sich nach den derzeit gültigen Förderrichtlinien für den Antragsteller auf monatlich 1.000 €, für jede weitere Person auf zusätzlich 250 € bzw. ab dem dritten Kind auf monatlich 200 €. Je höher das Haushaltseinkommen nach Abzug der Finanzierungsbelastung über diesen Mindestbeträgen liegt, desto geringer wird der städtische Baukostenzuschuss; er wird entsprechend den Darlehensbedingungen des erstrangigen Finanzierungsdarlehens gekürzt. So erhält z. B. eine Familie mit drei Kindern bei derzeit üblichen Zinskonditionen einen Zuschuss von 18.000 €, wenn ihr regelmäßiges monatliches Nettoeinkommen unter rund 3.000 € (inkl. Kindergeld) liegt. Dagegen fällt der Zuschuss vollständig weg, wenn das Einkommen höher als 3.250 € ist. Ein junges Ehepaar mit einem Kind kann einen Zuschuss von 14.000 € erhalten, wenn das monatliche Einkommen unter 2.300 € liegt. Der Zuschuss wird versagt, wenn das Einkommen über 2.600 € im Monat liegt. Die Regelungen des Programms „Wohnen in der Stadt“ haben sich in der Vergangenheit als Instrumente mit hoher Einzelfallgerechtigkeit bewährt.

4.4. Entwicklung der Fallzahlen

Die Anzahl der jährlich geförderten Eigentumsmaßnahmen hängt von einer Vielzahl verschiedener Faktoren ab; so wirkt die gesamtwirtschaftliche Konjunktur (und die damit verbundene Arbeitsplatzsicherheit) auf die Zahl der Eigenheiminteressenten ebenso stark ein wie beispielsweise die Entwicklung der Baupreise. Besonders beeinflusst wird der Regensburger Wohnungsmarkt auch durch die Bereitstellung von kostengünstigem Bauland seitens der Stadt Regensburg. Dies schlägt sich unmittelbar in der Anzahl geförderter Haushalte nieder, da gerade diese Schwellenhaushalte auf vergünstigte Konditionen angewiesen sind. Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die jeweils aktuelle Höhe der Hypothekenzinsen auf dem allgemeinen Kapitalmarkt.

Aufgrund der Bemessung der städtischen Baukostenzuschüsse anhand der Lastenberechnung wirken sich die Konditionen, zu denen Bauwilligen Darlehen zur Verfügung gestellt werden, unmittelbar auf die Höhe der Förderung aus. Musste eine Familie für ein Hypothekendarlehen von 100.000 € und einer Zinsbindungsdauer von 10 Jahren im Jahr 2000 bei 6 Prozent Zins und 1 Prozent Tilgung einen Monatsbetrag von rund 583 € aufbringen, beträgt die monatliche Belastung für ein Darlehen in gleicher Höhe bei den heutigen Konditionen mit 3 Prozent Zins und 1 Prozent Tilgung nur rund 333 €. Die erheblich niedrigere Belastung macht eine Förderung aus städtischen Mitteln entbehrlich, Zins- und Tilgungsleistungen sind bei gleichem Nettoeinkommen auch ohne Baukostenzuschuss tragbar. Die Anzahl der geförderten Haushalte ging daher insbesondere nach dem Jahr 2003

deutlich zurück (Abb. 8). Entsprechend entwickelte sich auch die Ausgabensituation für den städtischen Haushalt.

Abbildung 8: Anzahl der Förderfälle im Programm „Wohnen in der Stadt“



Quelle: Amt für Stadtentwicklung

Die Nachfrage nach Fördermitteln zeigt allerdings in den letzten Jahren immer mehr, dass es gerade Familien mit Kindern Schwierigkeiten bereitet, das zur Schaffung von Eigenwohnraum erforderliche Eigenkapital anzusparen. Hier könnte mit einem an der Kinderzahl orientierten einmaligen Zuschuss ein spürbar größerer Personenkreis in die Lage versetzt werden, Wohneigentum zu bilden. Damit könnten so noch mehr junge Familien an den Standort Regensburg gebunden und die nach wie vor stattfindenden Abwanderungen dieser Zielgruppe ins Umland reduziert werden.

4.5. Sonstige Steuerungsmöglichkeiten

Die gestiegenen Bodenpreise sind zu einem ernsthaften Problem für viele Bauwillige geworden. Hier könnte die Stadt Regensburg sehr effizient gegensteuern, indem sie eigene Grundstücke zu verträglichen Konditionen an Eigennutzer oder Bauträger, die diese günstigen Konditionen an die späteren Käufer weitergeben müssen, verkauft (z. B. im Bebauungsplangebiet „Chamer Straße Nord“). Die Gewährung günstiger Kaufpreise für Wohnbauland ist auch der Kern des „München Modells“, mit dem vor allem Familien mit mittleren Einkommen gefördert werden sollen. Dort sind keine städtischen Finanzierungshilfen, sondern nur die Vermittlung staatlicher Förderungen bzw. Förderungen durch die Bayerische Landesbodenkreditanstalt vorgesehen. Die Ausweitung der Einkommensgrenzen des bestehenden städtischen Programms wäre jedoch mit beträchtlichen Mitnahmeeffekten verbunden (siehe Abschnitt 3.1.5).

5. Besondere Wohnformen

Bereits im Fachprogramm Wohnen II aus dem Jahr 2007 wird auf die zunehmende kulturelle und ethnische Vielfalt und die Ausdifferenzierung von Lebensstilen in der Stadtbevölkerung hingewiesen, die dazu führen, dass die Wohnbedürfnisse insgesamt vielfältiger werden. Baugemeinschaften, genossenschaftliches Wohnen, gemeinschaftliche und generationenübergreifende Wohnprojekte sind einige Beispiele dafür. Interessenten für innovative Wohn- und Baukonzepte wurde im Fachprogramm Unterstützung seitens der Stadt Regensburg zugesagt.

Den genannten Wohnformen ist der Wunsch nach einem lebenslangen Wohnrecht zu akzeptablen Preisen in stabiler Nachbarschaft gemein. Darüber hinaus geht es häufig auch

um besondere ökologische Ansprüche an das Wohnen oder die Frage nach verlässlichen Hilfen im Alter. Das Beispiel der Wohnungsbaugenossenschaften zeigt in der Rückschau, dass solche gemeinschaftlich orientierten Modelle eine bedeutende Rolle bei der Wohnungsversorgung spielen können. Zwar konzentrieren sich die etablierten Genossenschaften in Regensburg seit längerer Zeit fast ausschließlich auf den Bestand, bilden aber nach wie vor ein wichtiges Grundgerüst bei der Versorgung mit preiswertem Wohnraum.

Ein Hauptproblem gemeinschaftlicher Wohnformen ist die unter Umständen langwierige Phase des Zusammenfindens der Bauwilligen und der Klärung der Finanzierung. Dies führt in der Regel dazu, dass sie bei Grundstücksvergaben nicht schnell genug reagieren können und nicht zum Zuge kommen.

Neue (alte) Wohnformen, wie das genossenschaftliche Wohnen, haben sicherlich auch in Regensburg einen Markt, der allerdings zurzeit noch überschaubar sein dürfte. Eine Kontingentierung von Bauflächen in größerem Stil zugunsten alternativer Wohnprojekte sollte daher nicht erfolgen. Es ist vielmehr sinnvoll, zunächst bei Bedarf einzelne (städtische) Grundstücke für konkrete Bauvorhaben in Form von Kaufoptionen für eine bestimmte Zeit vorzuhalten. Erfolgreich abgeschlossene Pilotprojekte könnten dann in der Folgezeit dazu beitragen, breitere Bevölkerungsschichten für neue Wohnformen zu gewinnen.

Anlagen:

Antrag von CSU und SPD