

Betreff:

**Kommunales Handlungskonzept für bezahlbaren Wohnraum in Braunschweig: Evaluierung**

Organisationseinheit:  
Dezernat III  
0600 Baureferat

Datum:  
31.07.2020

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Status
Ausschuss für Soziales und Gesundheit (Vorberatung)	30.04.2020	Ö
Planungs- und Umweltausschuss (Vorberatung)	06.05.2020	Ö
Verwaltungsausschuss (Vorberatung)	12.05.2020	N
Rat der Stadt Braunschweig (Entscheidung)	19.05.2020	Ö

**Beschluss:**

1. Die Verwaltung wird die Instrumente zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums konsequent weiter anwenden. Die Vor- und Nachteile der Anwendung der Instrumente einzeln oder im Zusammenspiel werden kontinuierlich abgewogen und im Lichte aktueller Entwicklungen entsprechend angepasst.

2. Die bisher im Haushalt verankerten finanziellen Mittel für die Sach- und Personalausstattung für

- den Ankauf von Besetzungsrechten (463.500 €)
- den Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen und damit verbundene Modernisierungsmaßnahmen insgesamt 496.250 €
- das kommunale Wohnraumförderprogramm (745.100 € p.a.)

werden bis auf Weiteres in dieser Größenordnung im städtischen Haushalt belassen.

Nicht verbrauchte Mittel für den Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen und die damit verbundenen Modernisierungsmaßnahmen werden auf Anregung des Bündnisses für Wohnen zu Zwecken des sozialen Wohnungswesens eingesetzt.

3. Die vom Bündnis für Wohnen empfohlene Stärkung der Arbeit der Zentralen Stelle für Wohnraumhilfe (ZSW) wird durch zusätzliche personelle Ressourcen umgesetzt.

4. Die Schaffung von Wohnraum mit Belegungs- und Mietpreisbindung durch Neubau („Quote“) wird auch weiterhin mit der 20 %-Quote im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit den Investoren verbindlich vereinbart. Um mehr sozialen Wohnraum verbindlich festzulegen, wird die Berechnungsgrundlage verändert und auf die Anwendung der KdU-Regelung in Zukunft verzichtet.

**Sachverhalt:**

Die Beschlusskompetenz des Rates ergibt sich aus § 58 Abs. 1 Nr. 19 i.V.m. Abs. 3 NKomVG.

Der Rat hat in seiner Sitzung am 28. März 2017 das „Kommunale Handlungskonzept für bezahlbaren Wohnraum“ (Drs.-Nr. 17-03839) sowie dessen Evaluierung beschlossen. Die

Ergebnisse der Evaluierung sollten dem Rat als erstes Zwischenresultat Ende 2019 vorgelegt werden. Die Instrumente und ihre Anwendung in den vergangenen zwei Jahren wurden von der Verwaltung evaluiert und im Anschluss zunächst im Januar 2020 im „Bündnis für Wohnen“ diskutiert und bewertet (s. Drs-Nr. 19-12278).

Das Kommunale Handlungskonzept für bezahlbaren Wohnraum beinhaltet eine Vielzahl an Instrumenten zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Der Rat hat der seitens der Verwaltung vorgeschlagenen Handlungskulisse zur Anwendung der jeweiligen Instrumente zugestimmt. Die Instrumente und ihre Anwendung wurden nach ca. zwei Jahren im Lichte ihrer Eignung zur Sicherung bzw. Schaffung bezahlbaren Wohnraums seitens der Verwaltung einer kritischen Betrachtung unterzogen sowie potenzielle Vorschläge zur Optimierung unterbreitet.

Ergänzend wird auch darauf hingewiesen, dass das Land die Wohnraumförderung mit Wirkung vom 1. Juli 2019 novelliert hat.

Die gesetzlichen Änderungen können unter dem Link Förderdatenbank - Fördersuche ([www.foerderdatenbank.de](http://www.foerderdatenbank.de)) nachgelesen werden.

Sofern die Instrumente des kommunalen Handlungskonzeptes hiervon berührt sind (Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen sowie das kommunale Wohnraumförderprogramm), sind diese Neuerungen bei der verwaltungsseitigen Einschätzung dieser Instrumente in ihrer zukünftigen Wirkung berücksichtigt worden.

Die Wirkung der Instrumente und die Einschätzung der Verwaltung wurden im Bündnis für Wohnen im Januar 2020 diskutiert und bewertet sowie Empfehlungen ausgesprochen. Sowohl die Einschätzung der Verwaltung als auch die Empfehlung des Bündnisses für Wohnen werden im Folgenden dargestellt:

## **2. Bewertung der Instrumente:**

### **2.1 Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen**

Im Zeitraum von 2016 bis 2023 werden bei 1.487 Wohnungen die Belegungs- und Mietpreisbindungen auslaufen. Mit dem Ankauf von auslaufenden bzw. neuen Belegungs- und Mietpreisbindungen verfügt die Verwaltung über ein Instrument, mit dem sie flexibel und zeitnah auf Wohnungsengpässe und damit den Bedarf reagieren kann. Jährlich stehen hierfür 471.250 € sowie für die Modernisierungsförderung Mittel in Höhe von 25.000 € zur Verfügung.

Die im Kommunalen Handlungskonzept prognostizierte Anzahl von 50 Wohneinheiten (WE) p.a. konnte trotz intensiver Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Werbekampagne über Flyer, auf Plakaten und Straßenbahn, sowie Medienberichterstattung Print und Radio) nicht erreicht werden.

Bisher<sup>[1]</sup> konnten zehn Belegungsbindungen angekauft werden. Dafür wurden von 2017 bis 2019 insgesamt 85.831,30 € aufgewendet. An Folgekosten werden in den Jahren 2023 bis 2025 noch einmal 30.197 € für die Bonuszahlung 2 hinzukommen.

Das Land Niedersachsen hat mit Wirkung **zum 1. Juli 2019** das Wohnraumförderprogramm 2019 sowie die neuen Wohnraumförderbestimmungen (WFB) in Kraft gesetzt. Mit diesen neuen Regelungen fördert das Land Niedersachsen den Erwerb von Belegungs- und Mietpreisbindungen an Mietwohnungen.

Die Voraussetzungen für die Gewährung der Förderung entsprechen in großen Teilen den Bestimmungen der kommunalen Förderung der Stadt Braunschweig. Die Förderung des Landes Niedersachsen kann mit der Förderung der Stadt Braunschweig zum Ankauf von **neuen** Belegungs- und Mietpreisbindungen kumuliert werden.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Förderungen ist allerdings, dass das Land nur Wohnraum fördert, welcher zu keiner Zeit einer Bindung unterlag. Das heißt, es fördert nicht den Ankauf von auslaufenden Belegungs- und Mietpreisbindungen.

Bei dem Ankauf von neuen Belegungs- und Mietpreisbindungen ist die Förderung des Landes Niedersachsen dagegen finanziell attraktiver als die Förderung der Stadt Braunschweig.

Zur Verdeutlichung soll folgendes Beispiel der Förderung einer 65 m<sup>2</sup> Wohnung dienen. Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen für einen Zeitraum von zehn Jahren:

- Förderung durch die Stadt Braunschweig: 12.675 €
- Förderung durch das Land Niedersachsen: 19.500 €

Die Erwartungen an die kommunale Förderung der Stadt Braunschweig zum Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen haben sich bislang nicht erfüllt. Zudem ging die Verwaltung zunächst davon aus, dass durch die besseren Bedingungen der Landesförderung, die Förderung der Stadt Braunschweig zum Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen nicht mehr in Anspruch genommen wird. Derzeit gibt es jedoch Signale von Seiten der Wohnungswirtschaft, die kommunale Förderung jetzt aktiv nutzen zu wollen. Vielversprechende Gespräche hierzu sind bereits geführt worden. Dabei wurde der Verwaltung der Ankauf von bereits ausgelaufenen bzw. in den nächsten drei Jahren auslaufenden Belegungs- und Mietpreisbindungen angeboten. Es handelt sich insgesamt um 390 Wohneinheiten, deren Bindungen in den Jahren 2019 bis 2023 ausgelaufen sind bzw. auslaufen werden. Die Modalitäten zum Ankauf sind noch abschließend zu klären.

Zum Haushalt 2020 hat die BIBS-Fraktion einen finanzunwirksamen Antrag gestellt (FU 059). Im Rahmen des Gremienlaufes zum Haushalt sollte dieser Antrag u. a. im Bündnis für Wohnen diskutiert werden.

Das Bündnis für Wohnen empfiehlt, die städtische Förderung aufrechtzuerhalten. Nicht verbrauchte Haushaltsmittel sollen zukünftig zu Zwecken des sozialen Wohnungswesens eingesetzt werden.

Weiterhin empfiehlt das Bündnis für Wohnen, die ZSW zu stärken. Aus Sicht der Verwaltung wird dies nur durch eine Aufstockung der personellen Ressourcen erreicht.

## **2.2 Aktivierung von derzeit freigestellten Belegungsbindungen**

Im Kommunalen Handlungskonzept wurde dargelegt, warum ein erneuter Ankauf auslaufender Belegungs- und Mietpreisbindungen in der Weststadt während der Gebietsfreistellung nicht zielführend wäre. Der Rat hat im März 2018 (Drs.-Nr. 18-07055) die Gebietsfreistellung letztmalig bis zum 31. Dezember 2023 verlängert. Am 1. Januar 2024 werden bei dann noch 1.687 öffentlich geförderten Wohnungen die derzeit freigestellten **Belegungsbindungen** wieder in Kraft treten. Die **Mietpreisbindungen** der öffentlich geförderten Wohnungen sind nicht Gegenstand der Gebietsfreistellung, sie bestehen die ganze Zeit über unverändert fort.

Wie in der o. g. Drucksache ausführlich dargelegt, sollen bis Ende 2023 von den Wohnungsunternehmen und der Stadt gemeinsam Verfahrensweisen zur Ermöglichung einer auch nach der Gebietsfreistellung weiterhin ausgewogenen Vermietung der öffentlich geförderten Wohnungen entwickelt werden, soweit erforderlich auch unter Beteiligung des Landes Niedersachsen.

## **2.3 Besetzungsrechte akquirieren**

Der Ankauf von 10-jährigen Besetzungsrechten (Probewohnen) für Menschen mit erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt erweist sich bisher als wirksames Instrument. Neue Besetzungsrechte werden über die Zentrale Stelle für Wohnraumhilfe (ZSW) akquiriert. Für den Ankauf von 10-jährigen Besetzungsrechten stehen jährlich 150.000 € zur Verfügung. Darüber hinaus stehen 140.000 € für den Ankauf von 3- und 5-jährigen Besetzungsrechten, Fachleistungsstunden, Marketing und sonstige Sachkosten zur Verfügung. Der Rat hat im Juni 2017 die Richtlinie über die Gewährung von Anerkennungsbeiträgen für den Ankauf von Besetzungsrechten beschlossen (Drs.-Nr. 17-04537-01).

Bisher<sup>[2]</sup> konnten 41 Besetzungsrechte auf dem privaten Markt akquiriert werden. 23 davon sind nach der Probewohnphase bereits in ein festes Mietvertragsverhältnis übergegangen.

Zur Unterstützung der Probe-Mieter stehen zwei 0,5 Stellen Sozialarbeit für den Privatvermietermarkt zur Verfügung. Das Instrument zeigt gute Wirkung, insbesondere da auf der Mieterseite<sup>[3]</sup> 177 Haushalte mit 376 Menschen, die einen erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt haben, als wohnungssuchend bei der ZSW registriert sind. Ziel der Verwaltung ist es, weitere Probewohnmaßnahmen zu realisieren und die Mieter innerhalb von drei Jahren gut in das Wohnungsumfeld zu integrieren. Weitere Anlauf- und Beratungsstellen werden im Rahmen der Probewohnmaßnahme vorgestellt. Bislang sind der Verwaltung keine größeren Konflikte zwischen Mietern, Hausgemeinschaft und Vermietern bekannt. Die aktive Sozialarbeit ist dabei ein wichtiger Aspekt und wird von allen am Projekt Beteiligten gut angenommen.

Insgesamt wurden seit 2017 bis zum Stichtag 31.01.2020 Mittel in Höhe von 522.250,28 € verausgabt, davon 410.000,00 € für den Ankauf von Besetzungsrechten und 105.894,00 € für Sachmittel und Fachleistungsstunden.

Das Instrument sollte beibehalten werden. Eine Diskussion erfolgte im Bündnis für Wohnen hierzu nicht.

#### **2.4 Quote für den Neubau mit Belegungs- und Mietpreisbindungen**

Bereits vor der Beschlussfassung über das Kommunale Handlungskonzept im März 2017 ist der Bau von etwa 150 Wohneinheiten mit Mietpreis- und Belegungsbindung in den Baugebieten Taubenstraße (Nördliches Ringgebiet, 1. Bauabschnitt) und Alsterplatz vereinbart worden. Viele Wohneinheiten der Projekte Taubenstraße und Alsterplatz sind bereits fertiggestellt und der Rest befindet sich aktuell im Bau. Mit ihrer Fertigstellung ist absehbar 2020 zu rechnen. Investoren sind die Nibelungen-Wohnbau GmbH, die Braunschweiger Baugenossenschaft eG und die >Baugenossenschaft Wiederaufbau< eG. Für das Baugebiet Mittelweg-Südwest wurde mit städtebaulichem Vertrag eine Quote des sozialen Wohnungsbaus von 10 % vereinbart. Hier ist der Baubeginn noch nicht erfolgt. Ein Teil der gebundenen Wohnungen wird in diesen Fällen durch mittelbare Belegung in bereits bestehenden Wohnungen geschaffen.

Seit der Beschlussfassung über das Kommunale Handlungskonzept wird bei Wohnbauprojekten, für die ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt wird, durchgängig eine Quote von 20 % sozialen Wohnungsbaus im Geschosswohnungsbau in den städtebaulichen Verträgen mit den Investoren verbindlich vereinbart. Der Zeitpunkt der Umsetzung der Bauvorhaben obliegt den jeweiligen Investoren.

Bisher wurden für die Baugebiete Cyriaksring 55, Stöckheim-Süd, Heinrich der Löwe-Kaserne, Nordanger (Nördliches Ringgebiet, 2. Bauabschnitt), Kurzekampstraße-Südwest, Dibbesdorfer Straße-Süd und Trakehnenstraße/Breites Bleek städtebauliche Verträge mit einer Quote von 20 % abgeschlossen. Insgesamt wurde hierdurch der Bau von ca. 320 Wohneinheiten mit Mietpreis- und Belegungsbindung verbindlich vereinbart.

Des Weiteren befinden sich aktuell für die Projekte Wilhelmstraße-Nord, Holzmoor-Nord, Feldstraße (1. Bauabschnitt), Ernst-Amme-Straße und Wenden West (1. Bauabschnitt) Bebauungspläne in Aufstellung, für die voraussichtlich städtebauliche Verträge mit entsprechenden Regelungen abgeschlossen werden sollen. Es wird angestrebt, im Rahmen dieser Projekte grob geschätzt den Bau von etwa 300 weiteren Wohneinheiten mit Mietpreis- und Belegungsbindung verbindlich zu vereinbaren. Weitere Projekte, wie z. B. Ludwigstraße-Nord, Jütenring und Alte Gärtnerei Rautheimer Straße, sind in Planung. Bis zum Jahr 2025 werden noch weitere Baugebiete ins Planungsrecht gebracht.

Bei dem Projekt "Bahnstadt" stehen die Fördermittel des Landes unter dem Vorbehalt, dass mindestens 30 % der neugebauten Wohnungen im Sanierungsgebiet als sozialer Wohnraum hergestellt werden, so dass hier eine Quote von 30 % umgesetzt wird.

Die Schaffung sozialen Wohnraums wird vom Land gefördert. Zur Umsetzung der 20 %-Quote und Herstellung der Sozialwohnungen soll grundsätzlich die Landesförderung von den Investoren in Anspruch genommen werden. Der Investor verpflichtet sich damit zu einer

Belegungs- und Mietpreisbindung von derzeit 6,10 € bzw. 7,50 € Nettokaltmiete/m<sup>2</sup> für 30 bzw. 35 Jahre.

Auch nach Anpassung der Landesförderung zum 1. Juli 2019 in Niedersachsen bleibt diese für die Investoren unattraktiv. Ursächlich hierfür könnte die günstige Zinsentwicklung am Markt oder aber das steigende Kapital der Investoren sein. Vor diesem Hintergrund soll künftig für die Investoren in begründeten Einzelfällen alternativ die Möglichkeit bestehen, die 20 %-Quote für sozialen Wohnungsbau ohne eine Inanspruchnahme der Landesförderung zu realisieren. Bei dieser Alternative verpflichtet sich der Investor vertraglich, die Sozialwohnungen ebenfalls gemäß den Bedingungen der Landesförderung jedoch ohne finanzielle Förderung herzustellen und sämtliche landesrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Der Investor hat in diesen Fällen auf seine Kosten einen Gutachter zu beauftragen, der die Umsetzung der 20 %-Quote überwacht und bestätigt. Die Sozialwohnungen sind durch die Investoren durch Eintragung beschränkt persönlicher Dienstbarkeiten zu Gunsten der Stadt Braunschweig im Grundbuch zu sichern.

Bislang konnte ein Investor alternativ zur Landesförderung eine Belegungsbindung für eine Wohnung mit einer Mietobergrenze für die gesamte Wohnung entsprechend der Kosten der Unterkunft, die bei der Gewährung von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII als angemessen anerkannt werden, mit der Stadt vereinbaren (sog. Kosten der Unterkunft (KdU)-Regelung). Die bisherige Möglichkeit zur Inanspruchnahme der KdU-Regelung hat sich als nicht zielführend erwiesen. Daher findet diese Regelung - soweit für laufende Verfahren nicht bereits anders vereinbart - bei zukünftigen Verfahren keine Anwendung mehr.

Die Quote mit nach Landesvorgabe geförderten Sozialwohnungen ist in Braunschweig ein neues Instrument, das bei Investoren noch nicht vollständig etabliert ist, weil die Landesförderung für Investoren weiterhin unattraktiv ist und die Investoren bereits bei den Folgekosten einer baulichen Entwicklung beteiligt werden (z. B. für soziale Infrastruktur wie KiTa, Grundschule oder Spielplatz). Dies ist jedoch rechtlich möglich und auch gerechtfertigt, da mit der Schaffung von Planungsrecht eine Steigerung des Bodenwertes einhergeht. Die Quote für den sozialen Wohnungsbau muss zusätzlich zu den Erschließungs- und Folgekosten einer baulichen Entwicklung von den Investoren erbracht werden und verringert die Rentabilität des jeweiligen Vorhabens, was im Rahmen einer Mischkalkulation vielfach Preissteigerungen bei den freifinanzierten Wohneinheiten zur Folge hat.

Festzustellen ist, dass sich die Einführung einer Quote als Instrument zur Steigerung des sozialen Wohnungsbaus im Grundsatz bewährt hat und weiterhin konsequent in städtebaulichen Verträgen angewandt werden soll.

Zum Haushalt 2020 wurde ein finanzunwirksamer Antrag der BIBS-Fraktion zur Erhöhung der Quote gestellt (FU 066).

Das Bündnis für Wohnen hat eine Erhöhung der Quote ausführlich diskutiert.

Die Wohnungsunternehmen sprechen sich gegen eine Erhöhung aus, da diese aus deren Sicht wirtschaftlich nicht darstellbar sei.

Eine abschließende Empfehlung wurde seitens des Bündnisses nicht ausgesprochen.

Im Bündnis für Wohnen wurde darüber hinaus angeregt zu prüfen, ob in künftigen städtebaulichen Verträgen die Bemessungsgrundlage der Quote geändert werden könnte. Bisher wurde die Quote von 20 % sozialen Wohnungsbaus anhand der Anzahl der Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau für die jeweiligen Baugebiete in den städtebaulichen Verträgen berechnet.

Die Verwaltung hat die Diskussion im Bündnis für Wohnen zum Anlass genommen, sich mit der Thematik erneut zu befassen und schlägt vor, die Quote nicht zu erhöhen, aber die Anwendung durch Änderung der Berechnungsgrundlage und den Wegfall der KdU-Regelung anzupassen. Die Bemessungsgrundlage zur Anwendung der Quote soll wie folgt neu definiert werden:

- Es werden nicht mehr die Wohneinheiten, sondern die gesamte neu geschaffene Geschossfläche zugrunde gelegt. Damit kann im Sinne einer bedarfsgerechteren Steuerung dem Trend der Schaffung von Klein- und Kleinstwohnungen entgegengewirkt werden.
- Die Gesamtzahl aller Wohngebäude in einem Baugebiet (Mehrfamilienhäuser, Einfamilien-, Doppel-, Reihenend- und -mittelhäuser) wird in die Berechnung der Quote von 20 % einfließen. Perspektivisch wird in allen Baugebieten ein ortsangepasster Anteil Geschosswohnungsbau bzw. Mehrfamilienhäuser vorgesehen.

Durch diese Anpassungen wird die Zahl der herzustellenden Wohneinheiten bezahlbaren Wohnraums im Ergebnis effektiv gesteigert. Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Erhöhung der Quote aus Sicht der Bauverwaltung nicht angemessen.

Die vorgeschlagenen Modifizierungen zur Anwendung der Quote sollten im Hinblick auf derzeit laufende Verfahren ab 1. Januar 2021 zur Anwendung kommen.

Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des strategischen Flächenmanagements und der kommunalen Bodenvorratspolitik der Stadt Braunschweig wird sich die neu einzurichtende Projektgruppe Integriertes Flächenmanagement u. a. mit verschiedenen Elementen eines kommunalen Baulandmodells beschäftigen und dabei auch das Instrument der Quote in seiner Anwendung beobachten und diskutieren. Gegebenenfalls wird dies eine Neubewertung und Anpassung der 20 %-Quote und ihrer Rahmenbedingungen erforderlich machen.

## **2.5 Das kommunale Wohnraumförderprogramm**

Das Wohnraumförderprogramm ist generell geeignet, Teile der finanziellen Belastung des Investors zu reduzieren. Die kommunale Wohnraumförderung wird als Ergänzung der vorrangig in Anspruch zu nehmenden Landesförderung gewährt. Im städtischen Haushalt stehen jährlich über 700.000 € zur Verfügung.

Bisher<sup>14)</sup> wurde lediglich vom Studentenwerk Ost Niedersachsen ein Antrag auf Förderung für den Neubau von 114 Studentenappartements gestellt. Dieser wurde in Höhe von 681.380 € im Januar 2019 vom Finanz- und Personalausschuss bewilligt (Drs.-Nr. 19-09831).

Trotz intensiven Bewerbens dieser Fördermöglichkeit und aktiver Öffentlichkeitsarbeit (Präsentationen vor der Wohnungswirtschaft, Infoschreiben an Bauantragsteller, Flyer, Artikel in Fachmagazinen, Anzeigenschaltungen) sowie intensiver Beratung potenzieller Antragsteller ist das kommunale Wohnraumförderprogramm bisher kein Erfolgsmodell. Ursächlich dafür ist nach Rückkopplung mit den potenziellen Investoren/Antragstellern die Kopplung an die Landesförderung, die vorrangig in Anspruch zu nehmen und Voraussetzung für die Gewährung städtischer Fördergelder ist. Sowohl Antragsverfahren als auch Konditionen der Landesförderung sind im Hinblick auf die derzeitigen günstigen Finanzierungsbedingungen weiterhin aus Sicht der Antragsteller unattraktiv. Auch nach erneuter Novellierung des Wohnraumförderprogramms sowie der Richtlinie zur Durchführung der sozialen Wohnraumförderung in Nds. (Wohnraumförderbestimmungen) gilt dies nach dem hier vorliegenden Kenntnisstand ausnahmslos.

Die Verwaltung und das Bündnis für Wohnen sprechen sich für die Aufrechterhaltung dieses Instruments aus.

## **2.6 Städtische Grundstückspolitik (Aktivierung von Flächen im Innen- und Außenbereich, Vergabe städtischer Grundstücke/Konzeptvergabe, Vorkaufsrecht**

Die Verwaltung betreibt zurzeit im Rahmen ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten Flächenvorsorge für Wohn- und Gewerbeflächen. Sie beabsichtigt sowohl mit der Grundstücksgesellschaft als auch mit der Nibelungen-Wohnbau-GmbH die Aktivitäten in der Flächenvorsorge fortzusetzen und auch zu erhöhen.

Bei der Flächenvorsorge sind eine Vielzahl Belange (kontinuierliche vorausschauende Daseinsvorsorge, stadtplanerische Aspekte, Wirtschaftlichkeit, Ressourcen- und

Zuschussbedarfe und Gemeinwohlbelange) zu bedenken. In diesem Zusammenhang erlangt auch die Inanspruchnahme von Vorkaufsrechten zunehmend an Bedeutung.

Es wurde seitens der Verwaltung eine dezernatsübergreifende Projektgruppe (PG) Flächenvorsorge eingerichtet, die einen Vorschlag für eine vorausschauende, der nachhaltigen Stadtentwicklung dienende Flächenvorsorge und eine Einschätzung der hierfür benötigten finanziellen und personellen Ressourcen erarbeiten soll.

In die gleiche Richtung geht das Rahmenprojekt 01 des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes der Stadt Braunschweig. Ziel ist hier, ein konsistentes Flächenmanagementsystem zu entwickeln und umzusetzen. Für die wichtigen Flächenansprüche der Stadt (Wohn- und Gewerbegebiete, Infrastruktureinrichtungen und Ausgleichsflächen) müssen möglichst zeitnah entsprechende Flächen bereitstehen.

Neben der verwaltungsinternen Projektgruppe, die ein Konzept zur zukünftigen Optimierung der Flächenvorsorge von Stadt und städtischen Gesellschaften erarbeiten soll (s. o.), läuft aktuell auch ein Projekt mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) zur kommunalen Bodenpolitik. Im Rahmen dieses Projektes werden in Braunschweig und einer Vielzahl von anderen Kommunen die jeweiligen lokalen Ausgangssituationen durch das Difu erfasst und bewertet. Auf Grundlage dieser Bewertung wird das Difu den jeweiligen Kommunen Empfehlungen für die Weiterentwicklung der kommunalen Bodenpolitik geben. Die Verwaltung beabsichtigt, auf der Grundlage der Ergebnisse der PG Flächenvorsorge und des Projekts des Difu einen Grundsatzbeschluss zur Bodenpolitik zu erarbeiten und den zuständigen Gremien zur Entscheidung vorzulegen (vgl. Drs.-Nr.19-11537-01).

Die Verwaltung weist darüber hinaus auf die Empfehlungen der von der Bundesregierung einberufenen Baulandkommission hin, deren Bericht im Juli 2019 vorgelegt wurde. Die Empfehlungen im Einzelnen können unter dem angegebenen Link nachgelesen und heruntergeladen werden.<sup>[5]</sup>

Der Deutsche Städtetag (DST) teilte im Ergebnis mit, dass zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Baulandbereitstellung und für eine sozialgerechtere Bodenpolitik Eingang in die Empfehlungen gefunden haben, die nach Einschätzung des DST viele kommunale Forderungen zu den Änderungen im Städtebaurecht aufgreifen und einen wichtigen Schritt zur dringenden nötigen Schaffung bezahlbaren Wohnraums in Deutschland darstellen. Dazu gehören insbesondere

- eine stärkere Betonung der Bedeutung des Gemeinwohls im Baugesetzbuch mit dem Ziel Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung zu stellen,
- das Vorkaufsrecht weiterzuentwickeln und
- das Baugebot praxisgerechter auszugestalten sowie
- die Einführung von Grunderwerbssteuerfreibeträgen beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum in Innenbereichen und
- die Voraussetzungen für eine verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen für schnellere Verfahren zu schaffen.

Die Empfehlungen müssen nach Vorlage eines Gesetzesentwurfs vom Gesetzgeber noch beschlossen werden. Sie können im Einzelnen positive Wirkungen entfalten. Die Verwaltung wird ihr Handeln im Rahmen der weiteren Entwicklungen dieser Gesetzesinitiative entsprechend daran ausrichten.

Im Bündnis für Wohnen herrschte Konsens, die Arbeit der Projektgruppe zunächst abzuwarten und das Ergebnis dann im Bündnis für Wohnen zu einem späteren Zeitpunkt zu diskutieren.

## **2.7 Kostengünstiges Bauen**

Im November 2015 wurde der Schlussbericht der Baukostensenkungskommission<sup>[6]</sup> vorgelegt, in dem einige Möglichkeiten zur Kostensenkung dargelegt werden, u. a. auch der Aspekt für Wohnungsbauunternehmen, modulare, standardisierte und vorgefertigte Systeme bei Bauvorhaben einzubeziehen. Mit Hilfe serieller und modularer Bauweisen sollen lt. Baukostensenkungskommission Kosten- und Zeitvorteile erreicht werden.

Der Spitzenverband der Wohnungswirtschaft GdW hat mit seiner ersten branchenweiten Rahmenvereinbarung für seriellen und modularen Wohnungsbau Wohnungsunternehmen einen Katalog an die Hand gegeben, aus dem aus „neun ausgewählten zukunftsweisenden Wohnungsbau-Konzepten“ ausgewählt werden kann.<sup>[7]</sup>

Die Braunschweiger Wohnungsbaugesellschaften haben den Aspekt des seriellen Bauens und der Modulbauweise als Option und Alternative zur konventionellen Bauweise u. a. im Lichte der Kosten, der Qualität und der zeitlichen Umsetzbarkeit für ihre eigenen Projekte bewertet. Die Bewertung ist im Folgenden dargestellt:

Die **>Baugenossenschaft Wiederaufbau< eG** betont, dass der von ihr errichtete neue qualitativ gute Wohnraum kostengünstig, nachhaltig und für Mieter bezahlbar sein muss. Aus Sicht der Gesellschaft werden die Vorteile des seriellen Bauens durch die Standardisierung, Wiederholung und Mengeneffekte generiert. Dabei liegt der Fokus auf der Art und Weise der Durchführung und nicht auf dem typologischen Modulprogramm, das oftmals als einziges Element des seriellen Bauens verstanden wird.

Die Standardisierung bei Ausstattung, Planungselementen, Anwendung der Normen ohne Abweichungen sowie die Verwendung von modularen Elementen, die bereits Serienreife erlangt haben, wirke sich positiv auf Kosten und Termine aus. Das Rahmenabkommen des GdW wird nicht als der effektive Weg gesehen, da noch jede Standardisierung und eine ausreichende Wiederholung fehlten und die positiven Aspekte des seriellen Bauens noch nicht gegeben seien. Darüber hinaus sieht die Gesellschaft negative Aspekte, u.a. eine schlechtere Grundstücksausnutzung, da die Module nur in geringem Maße anpassbar seien, Abweichungen nur schwer umsetzbar, zeitaufwändig und teuer seien und der Ausstattungsstandard nicht dem der Genossenschaft entspreche.

Die Genossenschaft fühlt sich im Rückblick auf die Herstellung von über 200 Wohneinheiten an drei Standorten in den vergangenen drei Jahren in ihrer Einschätzung bestätigt, da alle Ziele unter terminlichen, Qualitäts- und Kostengesichtspunkten erreicht worden seien. Das serielle Bauen wird im Ergebnis seitens der Gesellschaft bei den Elementen begrüßt, die bereits den Sprung in den echten Standard geschafft haben und die Vorteile gesichert genutzt werden können.

Die **Nibelungen-Wohnbau-GmbH (NiWo)** steht dem seriellen und dem modularen Bauen im Geschosswohnungsbau positiv und aufgeschlossen gegenüber und begrüßt die Initiative des GDW. Es sei „der erste Schritt auf dem richtigen Weg, Baukosten nachhaltig zu senken.“ Ungeachtet dessen weist sie auf die ersten Anwendungsprobleme der Rahmenvereinbarung hin und nennt als Beispiel das fehlende Instrument einer bundesweit gültigen Typengenehmigung.

Vorteile in der Vorfertigung seien die geringeren Störungen im Bauablauf und damit Preissicherheit und verlässlichere Bauzeiten. Einen weiteren Vorteil habe die Vorfertigung unter industriellen Bedingungen bei der Ausführungsqualität gegenüber der manuellen Einzelanfertigung unter freiem Himmel.

Tiefgaragen, gewerbliche Nutzungen im Erdgeschoss, umfangreiche gestalterische Vorgaben und örtliche Bauvorschriften seien noch weitere Hindernisse auf Projektebene für einen wirtschaftlichen Einsatz des seriellen/modularen Bauens. Die NiWo prüft vor jedem Bauvorhaben den Einsatz des seriellen/modularen Bauens, weist aber darauf hin, dass das serielle Bauen derzeit „kein Allheilmittel zur Beschleunigung des Geschosswohnungsbaus sei“. Sofern die Rahmenbedingungen weiter angepasst würden, wird aus Sicht der NiWo das serielle Bauen schon mittelfristig stark an Bedeutung gewinnen und nennenswerte Marktanteile erobern.

Für die **Braunschweiger Baugenossenschaft eG (BBG)** ist das serielle Bauen bei den Neubauvorhaben nur bedingt möglich, da nicht immer der gleiche Haustyp produziert wird. Dennoch haben modulare Elemente bei der BBG Einzug gehalten. So wird zum Beispiel projektbezogen auf gleiche Treppenhausmodule zurückgegriffen, um die unterschiedlichen Wohnungstypen zu erschließen. Weiterhin wird im Rohbau auf vorgefertigte Planelemente sowie auf Fertigteildecken zurückgegriffen. Bei der Haustechnik werden zudem Armaturen und Schalterprogramme eines Herstellers und einer Serie verwendet. In der Planung wurde

zudem darauf geachtet, dass möglichst viele Details bei jedem Haustyp gleich sind und immer wieder Verwendung finden.

Bei Steildächern hat die BBG mit vorgefertigten Dachelementen als Klappdächer hinsichtlich der Bauzeit gute Erfahrungen gemacht. Allerdings waren die Kosten höher als bei einer normalen Ausführung, so dass die BBG hier auf eine konventionelle Ausführung zurück gegangen ist.

Zum Haushalt 2020 hat die CDU-Fraktion einen finanzwirksamen Antrag zur Erstellung einer Konzeptstudie (30.000 €) gestellt (FWE 155), der im Bündnis für Wohnen diskutiert wurde. Das Bündnis für Wohnen regt an, zunächst die Rahmenvereinbarung des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) detailliert auszuwerten und die im Haushaltsantrag FWE 155 benannte Konzeptstudie vorerst nicht zu beauftragen.

Der Haushaltsantrag wurde dennoch im FPA beschlossen. Die Konzeptstudie sollte in Zusammenarbeit mit der Nibelungen-Wohnbau GmbH ausgeschrieben und beauftragt werden.

### **3. Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsmarktprognose**

#### **3.1 Wohnungsmarktbeobachtung 2019 der NBank „Perspektiven für Niedersachsen bis 2040“**

In der aktuellen Wohnungsmarktbeobachtung der NBank (veröffentlicht im Juli 2019) wird für die Stadt Braunschweig eine weitere Zunahme der Zahl der Haushalte von 143.798 im Jahr 2017 auf 153.380 im Jahr 2040 prognostiziert (+ 9.582). Es wird dabei ein Bevölkerungswachstum von 248.023 im Jahr 2017 auf 259.918 im Jahr 2040 erwartet (+11.895).

#### **3.2 Die Wohnungsbedarfsprognose für Braunschweig bis 2030**

Hierzu verweise ich auf die Beschlussvorlage Drs.-Nr. 19-11858, die im Planungs- und Umweltausschuss am 30. Oktober 2019 behandelt wurde. Die voraussichtliche Wohnungsbedarfsentwicklung stellt eine wesentliche Grundlage zur Abschätzung der Flächenentwicklung bzw. für die Ausweisung von Wohnbauflächen bis 2030 dar. Die Prognose dient dabei als wichtiges Abwägungsmaterial für die zukünftigen Darstellungen im Flächennutzungsplan. Zudem dient die Prognose der Fortschreibung und Qualifizierung des städtischen Wohnraumversorgungskonzeptes, das 2020 ausläuft.

Der Prognose liegen eine untere und eine obere Bevölkerungsprognose zugrunde, um einen potenziellen Entwicklungskorridor aufzuzeigen.

Um den Wohnungsbedarf im gesamten Zeitraum von heute bis Ende 2030 decken zu können, wurde in der unteren Variante ein Bedarf an neu zu schaffendem Baurecht im Umfang von 4.850 und in der oberen Variante im Umfang von 10.650 Wohneinheiten ermittelt.

Ziel sollte sein, sich an der oberen Variante zu orientieren und den Bau von etwa 8.000 weiteren Wohneinheiten bis 2030 planungsrechtlich vorzubereiten. Die Verwaltung strebt an, von Mitte 2019 bis Ende 2025 Baurecht für etwa 6.000 Wohneinheiten als Zielzahl zu schaffen.

### **4. Fazit**

#### **Vorschläge zur Optimierung der Instrumente im Kommunalen Handlungskonzept**

Vor dem Hintergrund der aktuellen Prognosen ist ein nachhaltiges Planen und Bauen unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte im Sinne des Wohnungsmarktberichts der NBank in der Stadt Braunschweig weiterhin unabdingbar.

Die Verwaltung wird die Instrumente zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums wie ausgeführt konsequent weiter anwenden. Die Vor- und Nachteile der Anwendung der Instrumente einzeln oder im Zusammenspiel werden kontinuierlich abgewogen und im Lichte aktueller Entwicklungen entsprechend angepasst.

Zum jetzigen Zeitpunkt schlägt die Verwaltung Folgendes vor:

- Die bisher im Haushalt verankerten finanziellen Mittel für die Sach- und Personalausstattung für

- den Ankauf von Besetzungsrechten (463.500 €)
  - den Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen und damit verbundene Modernisierungen (496.250 €)
  - das kommunale Wohnraumförderprogramm (745.100 € p.a.)
- werden bis auf Weiteres in dieser Größenordnung im städtischen Haushalt belassen.
- Die Haushaltsmittel, die für den Ankauf von Belegungs- und Mietpreisbindungen sowie für die Modernisierung von Wohnungen nicht verausgabt werden, sollen auf Anregung des Bündnisses für Wohnen zu Zwecken des sozialen Wohnungswesens eingesetzt werden.
  - Die ZSW wird durch den Einsatz von mehr Personal gestärkt.
  - Die Verwaltung führt weitere Verhandlungsgespräche mit der Wohnungswirtschaft zwecks Ankauf neuer bzw. Verlängerung der auslaufenden Belegungs- und Mietpreisbindungen.
  - Die Schaffung von Wohnraum mit Belegungs- und Mietpreisbindung durch Neubau („Quote“) wird auch weiterhin mit der 20 %-Quote im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit Investoren verbindlich vereinbart. Um mehr sozialen Wohnraum verbindlich festzulegen, wird die Berechnungsgrundlage verändert und auf die Anwendung der KdU-Regelung in Zukunft verzichtet.
  - Eine vorausschauende Bodenvorratspolitik und ein nachhaltiges Flächenmanagement haben für die Bewältigung des sich verschärfenden Mangels an bezahlbarem Wohnraum eine zentrale Bedeutung. Dies wurde im ISEK-Prozess herausgearbeitet. Die Verwaltung wird in Umsetzung des ISEK-Rahmenprojektes „Integriertes Flächenmanagement“ Vorschläge erarbeiten wie das Flächenmanagement verbessert und schlagkräftiger ausgestaltet werden kann, um den wachsenden Aufgaben gerecht zu werden. Ohne die Ergebnisse dieser Arbeit vorwegzunehmen, scheint eine grundsätzliche und konsistente Strategie für die Baulandentwicklung zielführend.

Die Planungshoheit der Gemeinde soll verstärkt für eine sozialgerechte Bodennutzung eingesetzt werden.

---

<sup>[1]</sup> Stichtag: 30. September 2019

<sup>[2]</sup> 1. Mai 2017 bis 30. September 2019

<sup>[3]</sup> Stichtag: 30. September 2019

<sup>[4]</sup> Seit Inkrafttreten der Richtlinie am 3. Juli 2017 bis Stichtag 30. September 2019

<sup>[5]</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.html>

<sup>[6]</sup> <https://www.bmi.bund.de>

<sup>[7]</sup> <https://www.web.gdw.de>

Leuer

**Anlage/n:**  
keine