

STADT EMSDETTEN

Der Bürgermeister

FB II / FD 23 Wirtschaft und Wohnen

Beschlussvorlage

Anlagen: Ja

öffentlich

Drucksache 108/2023

Beratungsfolge	Termin	Bemerkungen
Ausschuss für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Wohnen	25.05.2023	
Haupt-, Finanz- und Steuerungsausschuss	12.06.2023	
Rat	15.06.2023	

Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen für Emsdetten und Umgang mit der Einordnung Emsdettens als „Kommune mit einem angespannten Wohnungsmarkt“

Beschlussvorschlag:

1. Der gemäß Informationsvorlage 48/2023 erstmals vorgestellte Entwurf der Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen für Emsdetten wird, um die in der Sachdarstellung dargestellten Zielsetzungen gemäß Ziffer 1 ergänzt, beschlossen.
Darüber hinaus wird, bezogen auf den öffentlich geförderten Wohnungsbau bei Investitionsvorhaben im Geschosswohnungsbau für städtische Grundstücke und/oder wenn entsprechendes Planungsrecht erforderlich ist, eine Quotierung von minimal 25 % bis maximal 60 % beschlossen. Die konkrete Höhe der Quotierung erfolgt dabei unter Würdigung des jeweiligen Quartiersumfeldes. Im Mittel soll dabei eine Förderquote von 40 % bei Betrachtung von allen entsprechenden Wohnbauvorhaben erzielt werden.
2. Hinsichtlich der gesetzlichen Zuordnung Emsdettens als „Kommune mit einem angespannten Wohnungsmarkt“ im Sinne des § 201a Baugesetzbuch (BauGB) wird die in der Sachdarstellung dargelegte Vorgehensweise bezüglich der damit verbundenen erweiterten rechtlichen Instrumentarien (Ausweitung von Vorkaufsrechten, Befreiungen von Bebauungsplänen sowie Anordnung von Baugeboten) zur Kenntnis genommen bzw. der dargelegten Vorgehensweise der Verwaltung zugestimmt.

Ziele:

Strategische Schwerpunkte:

- Soziale Gerechtigkeit und soziale Absicherung
- Standortwettbewerb, Standortmarketing und Wirtschaft
- Familie, Bildung und Erziehung

Kurzbegründung:

Wie bereits in der Informationsvorlage 48/2023 ausführlich ausgeführt, soll mit der Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen für Emsdetten die wohnpolitische Strategie der kommenden Jahre grundsätzlich festgeschrieben werden. Zielsetzung ist dabei, den aktuellen und zukünftigen Bedarfen an Wohnraum ein geeignetes Angebot gegenüber zu stellen. Die Stadt soll dies durch Nutzung entsprechender Steuerungsinstrumente in Bezug auf

die Flächenbereitstellung, Bauleitplanung und ergänzende baugesetzliche Regelungen gemäß der Konzeptfortschreibung erreichen.

Finanzielle Auswirkungen:

Die Kosten für die Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen inklusive der Arbeitsgruppensitzungen, Expertenbefragungen sowie der Auswertung der Online-Befragung von 2.000 Haushalten belaufen sich auf 33.450,90 €. Nach einem entsprechenden Ausschreibungsverfahren wurde das ALP Institut für Wohnen und Stadtentwicklung aus Hamburg Anfang 2022 mit der entsprechenden Fortschreibung beauftragt.

Klimaverträglichkeit:

Die Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen hat zunächst keine unmittelbare Auswirkung auf das Klima. Allerdings sind die konkreten Maßnahmen des Handlungskonzeptes auf eine effiziente Nutzung vorhandener Wohnbauflächenpotenziale ausgerichtet und fokussieren sich im besonderen Maße auf die Innenentwicklung und Nachverdichtung des bereits überplanten Siedlungsgebietes von Emsdetten. Durch die Analyse der zukünftigen Wohnbaubedarfe wird der erforderliche zusätzliche Flächenverbrauch für die Ausweisung neuer Wohnbauflächen konkret ermittelt, so dass eine bedarfsgerechte und nachhaltige Entwicklung erfolgt.

Hinsichtlich der umweltökonomischen Gesamtrechnung in Deutschland weist der Wohnsektor sowohl direkte als auch indirekte CO₂-Emissionen auf. Unter direkte Emissionen fällt dabei beispielsweise die Verbrennung von Energieträgern in einer Gasheizung im Haushalt. Indirekte Emissionen entstehen hingegen bei der Erzeugung der in den Haushalten verbrauchten Energie, wie beispielsweise bei der Stromerzeugung in Kraftwerken. Gut zwei Drittel des CO₂-Ausstoßes der Haushalte (2019: 148 Mio. Tonnen) im Bereich Wohnen sind dabei auf das Heizen zurückzuführen.

Das Handlungskonzept unterstreicht daher die Zielsetzung einer großformatigen Etablierung klimaneutraler Energieversorgungssysteme in ganzen Baugebieten, wie zum Beispiel in Form des kommunalen Wärmeplans.

Sachdarstellung:

Zu 1. Handlungskonzept Wohnen

Die in der Informationsvorlage 48/2023 beschriebenen und im entsprechenden Berichtsentwurf enthaltenen konkreten Ziele und Maßnahmen sollen unter Berücksichtigung der nachstehenden Ergänzung beschlossen werden.

So ist für den Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (unter Kapitel 7.5) noch folgende Ergänzung im Hinblick auf die Zielformulierung aufzunehmen:

Durch das steigende Zinsniveau bei gleichzeitiger Ausweitung der Wohnbauförderung hat das geförderte Marktsegment deutlich an Attraktivität gewonnen. In der Folge werden Neubauprojekte teils mit einer 100 % Förderquote gewünscht bzw. angefragt. Dies kann in Ausnahmefällen vertretbar sein. Grundsätzlich sollte jedoch eine Förderquote von 60 % nicht überschritten werden. Ansonsten würde der bestehende Wohnraumbedarf von Haushalten, die außerhalb der Einkommensgrenzen liegen, nicht befriedigt werden können.

Zudem würde der Generationenwechsel in den Ein- und Zweifamilienhäusern verzögert, Senior:innenhaushalte würden länger in den großen familiengerechten Wohnungen verbleiben, da keine attraktiven Wohnalternativen im Neubau geschaffen würden bzw. die Haushalte nicht zum Kreis der Wohnberechtigten im Sinne der Wohnbauförderung zählen. Im Ergebnis würden die gewünschten Umzugsketten gehemmt. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Rahmenbedingungen bei der Immobilienfinanzierung wäre eine weitere Anspannung im Segment der familiengerechten Wohnungen zu er-

warten. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte ist ein ausgewogener Wohnungsmix auch weiterhin anzustreben.

Die konkrete Quotierung für den öffentlich geförderten Wohnungsbau gemäß Beschlussvorschlag Nummer 1 erfolgt auch unter Würdigung des Antrages der Fraktionen die Grünen und SPD, wie in Anlage 2 ausgeführt.

Zu 2. Einordnung Emsdettens als „Kommune mit einem angespannten Wohnungsmarkt“

Während des Fortschreibungsprozesses zum Handlungskonzept Wohnen hat sich mit der im Januar 2023 in Kraft getretenen Baulandmobilisierungsverordnung Nordrhein-Westfalen die Zuordnung des kompletten Emsdettener Stadtgebietes als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a Baugesetzbuch (BauGB) herausgestellt.

Dadurch ergibt sich auch die mögliche Anwendung verschiedener Instrumente (erweiterte Vorkaufsrechte, Baugebote und Erteilung von Befreiungen) aus dem BauGB, die im Einzelfall zum beschleunigten Ausbau von Wohnraum verwendet werden könnten. Die entsprechenden Handlungsoptionen werden auch im Entwurf der Fortschreibung des Handlungskonzeptes Wohnen (unter Kapitel 7.3) überschlägig thematisiert.

Hinsichtlich der einzelnen Instrumente wird seitens der Verwaltung zunächst folgende Vorgehensweise vorgeschlagen.

1. Erweiterte Vorkaufsrechte gem. § 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB:

Mit der Aufnahme in die Gebietskulisse von Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt können im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sowie im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) bei brachliegenden Grundstücken per Rechtsverordnung (also kommunaler Satzung) Vorkaufsrechte begründet werden (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 BauGB).

Da sich die Gebietskulisse des angespannten Wohnungsmarktes in Emsdetten auf das gesamte Stadtgebiet bezieht, könnten theoretisch alle Baulücken (im Innenbereich) von Emsdetten durch Satzung mit einem Vorkaufsrecht bis zum Ende der Rechtsverordnung nach § 201a BauGB, also Ende 2026, belegt werden. Eine entsprechende flächendeckende Ausweisung erscheint aus Sicht der Verwaltung allerdings nicht zweckdienlich.

Die Möglichkeit der Ausübung eines Vorkaufsrechtes ergibt sich generell erst durch einen Verkaufsfall, es besteht ausdrücklich damit kein aktives Ankaufsrecht. Mit dem Verkauf der im überwiegenden Maße für eine Ein- und Zweifamilienhausbebauung ausgewiesenen Baulücken auf dem freien Markt zu entsprechenden Kaufpreiskonditionen erfolgt in der Regel auch eine bauliche Nutzung durch die Erwerbenden. Insbesondere vor dem Hintergrund des aktuellen Leitzinses der Europäischen Zentralbank ist der Erwerb von Wohnbaugrundstücken als Spekulationsobjekt daher aktuell grundsätzlich nicht mehr attraktiv. Sofern Verkäufe unter Verwandten (gerade Linie, Seitenlinie dritten Grades und verschwägert) beispielsweise als Vorwegnahme von Erbregelungen stattfinden, ist das Vorkaufsrecht ohnehin per Gesetz ausgeschlossen. Das Vorkaufsrecht würde darüber hinaus auch abgewendet werden können, wenn die Erwerbenden das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist bebauen.

Lediglich im Einzelfall, insbesondere bei Grundstücken, welche für den Geschosswohnungsbau geeignet sind, sollte eine Vorkaufsrechtssatzung geprüft werden. Die Verwaltung wird diesbezüglich eine entsprechende Prüfung vornehmen und über mögliche Vorschläge im zuständigen Fachausschuss berichten.

Hinsichtlich der erweiterten Möglichkeiten der kommunalen Vorkaufsrechte wird an dieser Stelle auch auf den bereits im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes vom

23.06.2021 ebenfalls neu eingefügten § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB verwiesen. Demnach sind nun auch Vorkaufsrechte in Gebieten möglich, bei denen ein (städtebaulicher oder anlagenbezogener) Missstand vorliegt und die Grundstücke dadurch nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld haben. Diese Regelung wurde eingeführt, um den Kommunen Instrumente zum Erwerb sog. Schrottimmobilien zu geben. Sollte sich in Emsdetten diesbezüglich ein Handlungserfordernis ergeben, würde die Verwaltung mit entsprechender politischer Zustimmung hiervon Gebrauch machen.

2. Baugebote gem. §§ 175 Abs. 2, 176 Abs. 1 BauGB:

Das entsprechende Instrument kann unter anderem bei Baulücken ein mögliches Instrument zur konkreten Bebauung für Wohnungszwecke sein. Dabei müssen allerdings sowohl die baurechtlichen Rahmenbedingungen, die Dauer des Bestehens der Baulücke als auch die individuelle wirtschaftliche und persönliche Situation der Grundstücksbesitzenden berücksichtigt werden.

So werden bei der Entwicklung neuer Wohnbaugebiete nach der städtischen Bodenpolitik seit dem Jahr 2023 den Eigentümerinnen und Eigentümern der entstehenden Baugrundstücke Mobilisierungsverpflichtungen auferlegt, die ab dem zweiten Wohnbaugrundstück im Eigenbehalt zur Anwendung kommen. Demnach müssen diese Grundstücke innerhalb einer Frist von 4 Jahren nach Baufreigabe selbst bebaut oder für eine Bebauung veräußert oder in Erbbaupacht (mit einer dann geltenden Bauverpflichtung von 2 Jahren) zur Verfügung gestellt werden. Andernfalls besteht ein aktives Ankaufsrecht zugunsten der Stadt Emsdetten.

Bei Überplanungen von Bestandsbaulücken mit der Zielsetzung der Nachverdichtung bzw. Aufwertung von Nutzungsoptionen bietet sich hingegen vorrangig der Abschluss städtebaulicher Verträge an. Für die aktuellen und zukünftigen Gebiete besteht somit kein Handlungsbedarf für ein ergänzendes Baugebot mit entsprechenden rechtlich hohen Prüferfordernissen, da hier bereits auf vertraglicher Ebene eine zielgerichtete Einflussmöglichkeit zur konkreten Flächennutzung besteht.

Bei den Bestandsbaulücken ist für die Anwendung eines möglichen Baugebotes zunächst hinsichtlich der baurechtlichen Rahmenbedingungen zu unterscheiden. So sind auf den meisten Baulücken im Stadtgebiet planungsrechtlich vornehmlich Ein- und Zweifamilienhäuser vorgesehen. Damit einhergehend wirken die entsprechenden gesetzlich vorgesehenen Abwehrmechanismen für ein Baugebot hier zielgerichteter.

So ist unter anderem von dem Baugebot abzusehen, wenn die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist. Dazu zählt beispielsweise auch eine fehlende Rentabilität, eine ungünstige allgemeine wirtschaftliche Lage (z.B. Baukostenentwicklung) bzw. Bedingungen am Kapitalmarkt (Baufinanzierungszinssätze). Diese Merkmale gelten insbesondere für Ein- und Zweifamilienhäuser auf Grund ihrer verhältnismäßig hohen m²-Kosten hinsichtlich der Wohnfläche im Vergleich zum Geschosswohnungsbau. Zum anderen sind diese Grundstücke oftmals Gegenstand innerfamiliärer Verfügungsabsprachen. So gilt ein Ausschluss des Baugebotes auch dann, wenn dem Eigentümer oder der Eigentümerin die Durchführung des Baugebotes nicht zumutbar ist, weil er bzw. sie sich die Entscheidungsbefugnis über die Nutzung für den Ehepartner/ die Ehepartnerin bzw. die Kinder erhalten möchte, um beispielsweise eine finanzielle Absicherung oder Altersversorgung sicherzustellen. Ein ggf. sehr aufwendiges rechtliches Verfahren zur Durchsetzung des Baugebotes muss daher im Verhältnis zum möglichen Zugewinn an Wohnraum gesetzt werden.

Bezogen auf die Bestandsbaulücken, die hinsichtlich ihrer baurechtlichen Rahmenbedingungen hingegen auch Geschosswohnungsbau zulassen, erscheint die Durchsetzung eines Baugebotes grundsätzlich erfolgsversprechender. Die wirtschaftliche Rentabilität ist hier aufgrund der besseren baulichen Ausnutzbarkeit einfacher nachzuweisen. Da entsprechende Grundstücke auch tendenziell häufiger im Eigentum von Per-

sonen- bzw. Kapitalgesellschaften stehen, kommen innerfamiliäre Verfügungsabsprachen hier weniger zum Tragen.

In der Fachliteratur wird zur zielgerichteten Durchsetzung von Baugeboten darüber hinaus zu Beginn zunächst ein kooperatives Verfahren angeraten und erst in letzter Konsequenz eine entsprechende rechtliche Anordnung empfohlen.¹ Den Städten und Gemeinden wird dabei angeraten, aktivierend auf diejenigen zuzugehen, die nicht von sich aus ihre Grundstücke bebauen oder an Bauwillige veräußern möchten. Erfolgreich sind dabei Strategien, die über den Einzelfall hinaus vorhandene Potenziale identifizieren, Schwerpunkte setzen und durch ein gestuftes, informelle und formelle Handlungsoptionen nutzendes Vorgehen diese Potenziale systematisch einer tatsächlichen Nutzung zuführen. Denn es geht bei allem auch darum, die beschränkten personellen Ressourcen der Kommunen möglichst effizient und gleichzeitig mit größtmöglicher Wirksamkeit einzusetzen.

Die Verwaltung wird daher im ersten Schritt mögliche Bestandsbaulücken, insbesondere für Geschosswohnungsbauten, identifizieren, um mit deren Grundstückseigentümer:innen einen gemeinsamen Weg zur Bebauung ihrer Grundstücke zu suchen und möglichst einvernehmlich zu verhandeln. Gleichzeitig soll in diesen Gesprächen jedoch immer darauf hingewiesen werden, dass es das hoheitliche Instrument des Baugebotes nach dem BauGB gibt und man auch gewillt ist dieses anzuwenden. Über das Ergebnis dieser Vorgehensweise wird dann im Nachgang im Fachausschuss (ggf. im n.-ö. Teil) berichtet.

3. Befreiungen gem. § 31 Abs. 3 BauGB

In Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a BauGB kann mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall von den Festsetzungen des jeweils geltenden Bebauungsplanes unter erleichterten Voraussetzungen zugunsten des Wohnungsbaues eine Befreiung erteilt werden. Bislang durfte eine entsprechende Befreiung nicht die „Grundzüge der Planung“ berühren. Darauf wird befristet bis Ende 2026, entsprechend der Verordnungsermächtigung nach § 201a BauGB, verzichtet. Ausdrücklich werden zudem die „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ als Rechtfertigungsgrund für eine Befreiung genannt, wobei die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein muss.

Diese relativierende Einschränkung der Möglichkeit einer Befreiung erschwert allerdings die konkrete Anwendung, da weiterhin rechtliche Unsicherheiten bei Baugenehmigungen, die auf Grundlage entsprechender Befreiungen beruhen, bestehen. Die konkreten Anwendungsoptionen der Befreiung nach § 31 Abs. 3 BauGB müssen daher stets im Einzelfall bewertet werden.

Sofern im Einzelfall eine entsprechende Befreiung unter Würdigung der „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ in Betracht gezogen wird, ist die/der Antragsstellende über die mögliche rechtliche Unsicherheit im Zusammenhang mit einem möglichen Klageverfahren gegen die einschlägige Baugenehmigung von betroffenen Nachbarn hinzuweisen. Der Baubeginn sollte in solchen Fällen daher stets erst nach Ablauf der Klagefrist erfolgen. Grundsätzlich wird die Verwaltung zukünftig die Befreiungsmöglichkeit, insbesondere zum Zweck der Nachverdichtung, im Bedarfsfall noch stärker in Betracht ziehen, um ggf. auch aufwendige Bebauungsplananpassungsverfahren für geringfügige Änderungen zu vermeiden. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei dieser Erleichterung nicht um einen „Freifahrtschein“ handelt, der flächendeckend zur Anwendung kommt.

¹ Vgl. Bunzel, Hanke, Krusenotto, Michalski: Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung, Arbeitshilfe für die kommunale Praxis, Berlin: 2023

Im Zusammenhang mit der konkreten Inanspruchnahme von Baulücken ist an dieser Stelle auch auf die aktuelle Entwicklung betreffend der sogenannten Grundsteuer C hinzuweisen. Die neue Grundsteuer C wird ermöglicht durch das Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken vom 30.11.2019. Es wird ab dem 1. Januar 2025 also neben der Grundsteuer A (für Land- und Forstwirtschaft) und Grundsteuer B (für Grund und Boden und Gebäude, die nicht land- und forstwirtschaftlich genutzt werden) eine weitere Grundsteuer C geben. Bundesgesetzlich ist die Möglichkeit dazu in § 25 Abs. 5 des Grundsteuergesetzes geregelt. Mit der Grundsteuer C können Städte und Gemeinden unbebaute baureife Grundstücke durch einen von ihnen festgelegten Hebesatz höher belasten. Die Kommune kann damit nicht nur ihre Einnahmen erhöhen, sie macht damit auch Spekulationen mit Grundstücken deutlich unattraktiver.

Die Entscheidung über die Einführung der Grundsteuer C trifft dabei ausschließlich die Gemeinde. Da das Land Nordrhein-Westfalen nach bisherigem Stand das Bundesmodell zur Grundsteuer C eins zu eins umsetzen wird, müssen für die Erhebung der Grundsteuer C nach bisherigem Rechtsstand dabei folgende Bedingungen erfüllt sein:

- es muss sich um baureife Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes handeln, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnten
- die Lage der baureifen Grundstücke muss die Gemeinde in einer Karte nachweisen und in einer Allgemeinverfügung öffentlich - unter nachvollziehbarer Darlegung der städtebaulichen Erwägungen - bekannt geben

Hinsichtlich der nachvollziehbaren Darlegung der städtebaulichen Erwägungen kommen insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht. Mit der oben beschriebenen gesetzlichen Zuordnung von Emsdetten als Kommune mit einem angespannten Wohnungsmarkt ist diesbezüglich bereits eine maßgebliche Argumentation im Hinblick auf die geforderten städtebaulichen Erwägungen gegeben.

Die Verwaltung begrüßt daher die entsprechende Steuerungsmöglichkeit, die sich durch die Grundsteuer C ergibt und würde zu gegebener Zeit eine entsprechende Vorlage der Politik zur Entscheidung vorlegen.

Sichtvermerke

Verfasser/in	Mitzeichnung	BM
Chr. Hövels	TL231 20 61 63 III II/23	

Fortschreibung Handlungskonzept Wohnen für Emsdetten
Antrag der Fraktionen DIE GRÜNEN und SPD