

Titel der Drucksache:

Erfurter Wohnbaulandmodell - städtische
Richtlinie

Drucksache

0346/19

Stadtrat

Entscheidungsvorlage

öffentlich

Beratungsfolge	Datum	Behandlung	Zuständigkeit
Dienstberatung OB	25.04.2019	nicht öffentlich	Vorberatung
Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt	14.05.2019	nicht öffentlich	Vorberatung
Stadtrat	22.05.2019	öffentlich	Entscheidung

Beschlussvorschlag

01

Die städtische Richtlinie zum Erfurter Wohnbaulandmodell (Anlage 1) wird im Entwurf bestätigt und zur Beteiligung freigegeben.

02

Die Verwaltung wird beauftragt, den Entwurf der Richtlinie mit den Akteuren der Wohnungswirtschaft sowie der Öffentlichkeit und den Interessenverbänden zu erörtern und den Stadtrat mit Vorlage der Drucksache zur endgültigen Beschlussfassung über die Ergebnisse der Beteiligung zu informieren.

03

Die im Entwurf bestätigte städtische Richtlinie zum Erfurter Wohnbaulandmodell (Anlage 1) ist nach Maßgabe der Stichtagsregelung (DS 0983/18) allen städtebaulichen Verträgen (§11 Abs.1 BauGB) bzw. Durchführungsverträgen (§12 Abs.1 BauGB) zu Bebauungsplanverfahren zu Grunde zu legen, mit denen Planungsrecht für Vorhaben des Geschosswohnungsbaus geschaffen wird. Abweichungen sind in den zugehörigen Drucksachen gesondert zu begründen.

04

Die Annahmen des Erfurter Wohnbaulandmodells sind regelmäßig, in der Regel alle zwei Jahre zu überprüfen und falls erforderlich anzupassen.

25.04.2019 gez. A. Bausewein

Datum, Unterschrift

Nachhaltigkeitscontrolling <input checked="" type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, siehe Anlage	Demografisches Controlling <input checked="" type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, siehe Anlage			
Finanzielle Auswirkungen <input checked="" type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja → ↓	Nutzen/Einsparung <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, siehe Sachverhalt Personal- und Sachkosten (in EUR) / Personalkosteneinsparung (in VbE)			
Deckung im Haushalt <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	Gesamtkosten EUR			
↓				
	2019	2020	2021	2022
Verwaltungshaushalt Einnahmen	EUR	EUR	EUR	EUR
Verwaltungshaushalt Ausgaben	EUR	EUR	EUR	EUR
Vermögenshaushalt Einnahmen	EUR	EUR	EUR	EUR
Vermögenshaushalt Ausgaben	EUR	EUR	EUR	EUR
<input type="checkbox"/> Deckung siehe Entscheidungsvorschlag				

Fristwahrung

Ja Nein

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: städtische Richtlinie zum Erfurter Wohnbaulandmodell in der Fassung vom 15.03.19
 Anlage 2: Anlage zur städtischen Richtlinie - Prozessbeschreibung, methodische Erläuterungen und Begründung der Richtlinieninhalte vom 15.03.19
 Anlage 3: Muster der Grundzustimmung
 Anlage 4: Übersicht der Lagekategorien
 Die Anlagen liegen in den Fraktionen und im Bereich OB zur Einsichtnahme aus.

Sachverhalt

Stadtratsbeschluss vom 18.10.17 zur DS 1308/17 (Auftrag zur Entwicklung eines Baulandmodells)
 Stadtratsbeschluss vom 28.06.18 zur DS 0983/18 (Stichtagsregelung zur Anwendung)

Was ist ein "Baulandmodell"?

Mit den Begriffen "Baulandmodell" oder "kooperative Baulandentwicklung" werden kommunale Regelwerke bezeichnet, mit denen in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt, hohem und weiter steigendem Mietpreisniveau sowie einer regen Neubautätigkeit ein Ausgleich für die aus der Wohnbaulandentwicklung entstehenden Lasten der Stadt unter teilweiser Heranziehung der Wertzuwächse der Projektentwickler finanziert werden kann.

Zu den Zielstellungen, die je nach Beschaffenheit des lokalen Miet- und Bodenpreisgefüges sehr unterschiedlich sein können, zählt im Regelfall eine Verpflichtung zur Erstellung eines gewissen Anteils an mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum, mitunter auch eine zusätzliche Bindung zur Erstellung darüber hinausgehender Anteile an preisgedämpftem, aber nicht aus Mitteln

der Wohnungsbauförderung gefördertem Wohnungsbau.

Ferner beinhalten die Modelle fast durchgängig eine Kostenübernahme der durch das Vorhaben ausgelösten zusätzlichen Mehrbedarfe an Plätzen in Kindertagesstätten und (Grund-)Schulen sowie an der Herstellung wohnungsnaher Erholungsflächen und Freiräume.

Gekoppelt sind diese Instrumentarien mit den jeweiligen Richtlinien der Bundesländer zur Wohnungsbauförderung, häufig auch mit eigenen kommunalen Wohnungsbauförderprogrammen sowie mit einer stringenten Baulandbevorratung der Städte, die mit entsprechenden Vergaberichtlinien und revolvingierenden Grundstücksfonds sehr weitgehend auf die Wohnungsbauentwicklung Einfluss nehmen können.

Vorreiter hierzu war die Stadt München, die schon im Jahr 1994 mit dem Grundsatzbeschluss zur "Sozialen Bodennutzung" (SoBoN) ein derartiges Instrumentarium eingeführt hat, das sich seitdem hervorragend bewährt hat, stetig weiterentwickelt wurde und inzwischen mehrfach durch die Rechtsprechung bestätigt worden ist. In Anlehnung an die Systematik des Sanierungsrechts setzt das Münchner Modell, wie auch ähnliche Modelle in zahlreichen anderen westdeutschen Großstädten, an den mit der Wohnbaulandentwicklung verbundenen erheblichen planungsbedingten Bodenwertsteigerungen an, die von der Stadt im Gemeinwohlinteresse zu überwiegenden Teilen abgeschöpft werden.

Zusammen mit den mitunter sehr gut ausgestatteten Förderprogrammen der Wohnungsbauförderung in einzelnen Bundesländern lassen sich damit auch in hochdynamischen Metropolen mit sehr hohen Mietpreisniveaus noch erstaunliche jährliche Zuwächse an mietpreisgebundenem bzw. kostengünstigem Wohnungsneubau erzeugen. Dies wird im Regelfall flankiert durch starke kommunale Wohnungsbaunternehmen, die am jährlichen Wohnungsbauvolumen der Städte einen Anteil von teilweise 20-30 % und mehr haben.

Grundsätzlich anders sieht es in den wenigen wachsenden Großstädten der neuen Bundesländer aus. So liegen im Vergleich zu Erfurt in ähnlich großen Städten der alten Länder die Bodenpreise für innerstädtisches Wohnbauland bei dem Drei- bis Fünffachen. Das hier niedrige Bodenpreisniveau, geringere Einkommen und Vermögen, dazu deutlich niedrigere Mieterlöse bei nahezu gleich hohen Baukosten haben in den zurückliegenden Jahren kaum Ansätze geboten, in den neuen Ländern derartige Baulandmodelle zu entwickeln. Lediglich die Stadt Potsdam - mit einem allerdings eher untypischen Bodenpreisniveau - wendet seit 2013 ein Baulandmodell an, in das 2017 eine Quotierung von gefördertem Wohnungsbau integriert worden ist.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt Erfurt hat dennoch vor dem Hintergrund der zunehmenden Verknappung sehr kostengünstigen Wohnraums, deutlicher Mietpreissteigerungen, einer weiterhin hohen Anzahl von bedürftigen Haushalten und einer regen Bautätigkeit 2017 die Verwaltung beauftragt, ein Baulandmodell zu entwickeln, welches die beschriebenen besonderen Rahmenbedingungen in Erfurt berücksichtigt. In Zusammenarbeit mit dem beauftragten Büro Quaestio, welches auch die Baulandmodelle für die Städte Bonn und Dresden entwickelt hat bzw. entwickelt, wurde nach einem abweichenden Verfahren eine entsprechende Richtlinie zum Wohnbaulandmodell Erfurt erarbeitet, die in Anlage 1 beigefügt ist. Die Stadt Erfurt beschreitet hier somit weitgehend Neuland, da gesicherte Erfahrungen hierzu noch nicht vorliegen.

1. Rechtliche Grundlagen

Die Anwendbarkeit beruht auf der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums in Artikel 14 Abs. 2 Grundgesetz. Daraus abgeleitet ist u. a. Aufgabe der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 BauGB), "eine dem

Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung" zu gewährleisten.

§ 6 Nr.1 BauGB präzisiert, dass bei der Aufstellung von Bauleitplänen insbesondere "(...) die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen (...)" zu berücksichtigen sind.

Daraus kann abgeleitet werden, dass die im Rahmen der Bauleitplanung entstehenden leistungslosen Gewinne (Planungswertausgleich), die sich allein aus der Baulandentwicklung ergeben, sozialgerecht zwischen dem Eigentümer des Grundstücks und der Allgemeinheit aufzuteilen sind. So sieht zum Beispiel die Bayrische Verfassung in Artikel 161 Abs. 2 vor, dass "die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, (...) für die Gesamtheit nutzbar zu machen" ist.

Mit dem Städtebaulichen Vertrag bzw. dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan und dem zugehörigen Durchführungsvertrag sind der Kommune Instrumente an die Hand gegeben worden, die eine Beteiligung der Bauherren bzw. Vorhabenträger an den Kosten einer Baulandentwicklung regelmäßig ermöglichen.

Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können gemäß §11 Abs.1 Nr. 2 BauGB insbesondere u. a. sein, "(...) die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen (...)" sowie in §11 Abs.1 Nr. 3 "die Übernahme von Kosten oder sonstigen Maßnahmen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind". Diese Instrumente finden in Erfurt zur Übertragung von unterschiedlichsten Kosten insbesondere aus dem Bereich der Erschließung seit Jahrzehnten bereits Anwendung.

2. Rechtliche Rahmensetzung und Methodik von Baulandmodellen

Wie oben beschrieben, bauen die klassischen Baulandmodelle auf einer anteiligen Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerungen, im Regelfall bei der Umwandlung von Ackerland oder weitläufigen Konversionsflächen in Wohnbaufläche auf. Hierbei treten in den Städten der alten Länder je Quadratmeter Bauland durchaus planungsbedingte Bodenwerterhöhungen im hohen dreistelligen bis vierstelligen Bereich auf.

Dennoch dürfen die Belastungen des Vorhabenträgers hierbei eine zumutbare Grenze nicht überschreiten ("Übermaßverbot"). Dies ist schon deshalb geboten, weil es weiterhin einen wirtschaftlichen Anreiz geben muss, privates Kapital für den Mietwohnungsbau einzusetzen.

Hinzu kommt das in der Rechtsprechung entwickelte sogenannte "Kopplungsverbot". Es besagt, dass die im Städtebaulichen bzw. Durchführungsvertrag vereinbarten Leistungen in einem unmittelbaren sachlichen und räumlichen Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen müssen.

Es muss sich also bei den abzulösenden Bedarfen um tatsächlich durch das konkrete Vorhaben ausgelöste zusätzliche Mehrbedarfe handeln, die im Bestand nicht mehr abgedeckt werden können. Eine generalisierte "Infrastrukturabgabe" oder "Sozialwohnungsabgabe" ist nach der geltenden Rechtslage nicht zulässig.

Vereinnahmt die Stadt Mittel, um die Maßnahmen z. B. für den Ausbau von Kindertagesstätten (ggf. ergänzt um eigene Haushaltsmittel) selbst baulich zu realisieren, dann müssen diese Baumaßnahmen in einem engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit dem Bauvorhaben des Vorhabenträgers umgesetzt werden. Das bedeutet, dass die Stadt die entsprechenden Grundstücke sowie die notwendigen Gelder hierzu im Haushalt durch Verpflichtungsermächtigungen vorhalten muss.

In Anbetracht des weitgehend von privaten Akteuren umgesetzten und den kurzfristigen Marktschwankungen unterworfenen Wohnungsbaugeschehens müsste die Stadt folglich erhebliche Mittel binden, um derartige vertragliche Vereinbarungen für eine anteilige Mitfinanzierung von Sozialer Infrastruktur rechtssicher abschließen zu können.

Bei der Mitfinanzierung von Schulplätzen tritt noch hinzu, dass zwischen dem Bauvorhaben und einem resultierenden Mehrbedarf an Schulplätzen ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang im Sinne eines definierten Einzugsbereichs für die einzelne (Grund-)Schule nachgewiesen werden können muss. Dies ist aufgrund des hohen Anteils freier Schulträger und der Grobmaschigkeit der Schulnetzplanung in Erfurt jedoch nicht in Übereinstimmung zu bringen.

Vor dem Hintergrund dieser besonderen Umstände und aufgrund der Tatsache, dass der größte Teil der Wohnbaulandentwicklung auf bereits vormals bebauten Flächen stattfindet, hat der von der Stadt beauftragte Gutachter Quaestio vorgeschlagen, für die Ermittlung der Obergrenze der Kostenbeteiligung anstelle der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen einen standorttypischen, pauschaliert ermittelten Ertrag des Wohnungsbauvorhabens anzusetzen.

3. Erforderlichkeit für den Erfurter Wohnungsmarkt

Das stetige Bevölkerungswachstum, ein ungebrochen weiter steigender Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnraum und die hohe Attraktivität von Erfurt als Wohn- und Lebensstandort haben in den zurückliegenden zehn Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Nachfrage nach Wohnraum und zu einem unerwartet hohen Rückgang der Wohnungsleerstände geführt.

Diese Nachfragesituation hat dazu geführt, dass auch bislang unsanierte Gründerzeitbestände in die Sanierung gekommen sind und auch die in den 1990er Jahren bereits sanierten Wohngebäude der nun anstehenden Modernisierung unterzogen werden. Damit ist die Angebotsseite qualitativ deutlich verbessert worden. Der Wohnungsmarkt hat diese Angebote trotz gestiegener Kosten gut aufgenommen. Zugleich haben sich die Rahmenbedingungen für den Immobilienmarkt so verbessert, dass sich in Anbetracht des angestiegenen Mietpreisniveaus seit wenigen Jahren auch wieder ein Mietwohnungsbau wirtschaftlich abbilden lässt.

Zugleich haben die resultierenden Mietpreisanstiege jedoch dazu geführt, dass es im Marktsegment des sehr günstigen "bezahlbaren" Wohnraums in der Stadt (d. h. im Bereich unter 6,00 EUR/ m² netto kalt) zu einer spürbaren Verknappung gekommen ist. Begünstigt durch die spezifische räumliche Verteilung der Bestände der KoWo im Stadtgebiet ist damit zugleich auch eine starke Konzentration dieser Wohnungen auf die Großsiedlungen einher gegangen, während außerhalb nur noch in einzelnen Gebäuden derart kostengünstiger Wohnraum zu finden ist.

Dauerhaft ausschließlich Wohnraum zu den Bedingungen des KdU-Satzes vorzuhalten, ist jedoch wirtschaftlich für kein Unternehmen darstellbar. Das gilt erst recht für einen Wohnungsneubau.

Es ist auch nicht zu rechtfertigen, weshalb sich die privaten Entwickler, Bestandshalter oder Vorhabenträger an den Kosten der Wohnraumversorgung für bedürftige Haushalte nicht anteilig beteiligen sollen und stattdessen von den durch die Stadt mit der Planrechtschaffung erst ermöglichten Entwicklungsgewinnen in vollem Umfang profitieren können sollen. Aktuell ist die Zahl an verfügbaren Sozialwohnungen stark rückläufig. Nach einer gut angelaufenen Anfangsphase in den 1990er Jahren hatte in der darauffolgenden Phase der Stadtschrumpfung die Erstellung neuer mietpreisgebundener Bestände keine Bedeutung mehr, da auch ungeforderte Wohnungen zu Mieten unter dem KdU-Satz in großer Anzahl zur Verfügung standen.

Mittlerweile laufen jedoch in den geförderten Beständen der 1990er Jahre zunehmend die Mietpreisbindungen aus, sodass einer steigenden Nachfrage ein stark sinkendes Angebot

gegenüber-steht.

Auch in den Großsiedlungen ist das Reservoir an preiswerten Wohnungen begrenzt. Hohe Instandhaltungs- und Modernisierungserfordernisse und kostenintensive, nicht umlegbare Auflagen insbesondere aus dem Brandschutz reduzieren die wirtschaftlichen Spielräume der Wohnungsunternehmen.

Hinzu kommt, dass in erheblichem Umfang kommunale Bestände zur Unterbringung von Migranten genutzt werden. Hier konzentrieren sich zunehmend soziale Konfliktlagen und es kommt zu einer ausgeprägten Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum unter ganz unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

Zugleich werden die sozialen Unterschiede zwischen den Großsiedlungen und der Gesamtstadt immer stärker. Diesen offensichtlichen Segregationstendenzen muss unbedingt und mit allem Nachdruck begegnet werden, auch wenn hier schnelle Lösungen kaum möglich sein werden.

Es geht in Erfurt also sowohl um die Neuschaffung dringend benötigter zusätzlicher mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen, als auch um die künftige Verteilung dieser neu aufzubauenden Bestände möglichst über das ganze Stadtgebiet, um einer weiteren sozialräumlichen Spaltung in der Stadt entgegenzuwirken.

4. Wichtige Eckpunkte des Erfurter Baulandmodells

Vor diesem Hintergrund ist der Entwurf des Baulandmodell für die Landeshauptstadt Erfurt so ausgerichtet, dass im Rahmen der vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Spielräume der Schwerpunkt auf einen verpflichtenden Anteil an zu erstellenden mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen gelegt wird.

Zum Ausgleich der hieraus resultierenden Belastungen bestehen mit der Ende 2018 angepassten Wohnungsbauförderung nach dem Thüringer Innenstadt-Stabilisierungsprogramm (ISSP) inzwischen durchaus verbesserte Förderinstrumentarien.

Mittelfristig muss dieses Instrumentarium durch eine umsichtige Baulandbevorratung der Stadt und eine entsprechende Vergaberichtlinie ergänzt werden, über die zusätzliche Anteile insbesondere für einen mietpreisgedämpften Wohnungsbau im Segment zwischen 6,00 und 8,50 Euro/m² Nettokaltmiete generiert werden können. Hierzu müssen jedoch erst derartige Flächenpotenziale ermittelt und generiert werden.

Im Bereich der sozialen Infrastruktur soll der Schwerpunkt auf die Erstellung kompletter, für sich allein wirtschaftlich betreibbarer Kindertagesstätten gelegt werden, sodass die städtische Richtlinie unabhängig von der Haushaltsaufstellung verlässlich angewendet werden kann.

Auf verbindliche Regelungen im Sinne eines feststehenden prozentual zu ermittelnden Mehrbedarfs an wohnungsnahen Freiflächen soll aufgrund der geringen finanziellen Spielräume formal verzichtet werden, wobei je nach individueller städtebaulicher Situation in den einzelnen Gebieten derartige Leistungen weiterhin vorgesehen und vertraglich vereinbart werden sollen.

Die hieraus entstehenden zusätzlichen Lasten (siehe Ziffer 4.6., "zusätzliche Leistungen") sind dann im Rahmen der Angemessenheitsprüfung mit zu veranschlagen.

Im Einzelnen sieht die Richtlinie folgende Eckpunkte vor:

4.1. Die Angemessenheitsgrenze

Mit der Festlegung einer Angemessenheitsgrenze entscheidet die Stadt Erfurt darüber, welche

Belastung sie für Wohnungsbauvorhaben in der Summe als angemessen erachtet. Auf Grundlage von Berechnungen Erfurter Beispielgebiete schlägt der Gutachter vor, als Angemessenheitsgrenze 25 % des standorttypischen pauschaliert ermittelten Gesamtertrages des Wohnungsbauvorhabens anzusetzen. Dies entspricht in den Gebieten innerhalb des vorrangigen Entwicklungsbereichs der Stadt grob überschlägig einer beim Vorhabenträger verbleibenden Eigenkapitalverzinsung von ca. 5,5 %.

Bleibt die Belastung aller gemäß Richtlinie vereinbarten Leistungen einschließlich der Finanzhilfen aus der Wohnungsbauförderung in der Summe unter 25 %, so bleibt es dabei. Bei Überschreitung der Angemessenheitsgrenze müssen die Leistungen entsprechend reduziert werden. Eine ausführliche Erläuterung zur Festlegung der Angemessenheitsgrenze ist der Anlage zur Richtlinie zu entnehmen.

Die Angemessenheit der mit dem Vorhabenträger vereinbarten Leistungen wird hierzu bei jedem Vorhaben individuell in einer entsprechenden Angemessenheitsprüfung überprüft. Dies erfolgt bereits erstmals noch überschlägig bei der Einleitung des Bebauungsplanverfahrens, um dem Vorhabenträger eine hinreichende Planungssicherheit zu geben.

Die endgültige Prüfung erfolgt dann während der Erarbeitung des Städtebaulichen bzw. Durchführungsvertrages, wenn die tatsächlichen Wohnflächen, die Mehrbedarfe an Sozialer Infrastruktur sowie die notwendigen Zusatzleistungen feststehen und der Stadtrat bereits mit dem Beschluss zur Billigung des Entwurfs über die Priorisierung evtl. konkurrierender Leistungen entschieden hat.

Für die Berechnungen wurden Daten von in der Vergangenheit in Erfurt realisierten Wohnungsbauvorhaben und weitere Daten zum Erfurter Wohnungsmarkt wie generalisierte Bodenrichtwerte und räumlich differenzierte, lageabhängige Mietpreisniveaus zusammengetragen bzw. zugekauft. Aus der vergleichenden Betrachtung dieser Daten im gesamten Stadtgebiet wurden drei Lagekategorien gebildet (Anlage 4), die in Ziffer 4.8. nochmals erläutert werden.

4.2. Die Anwendungsfälle

Die städtische Richtlinie zum Baulandmodell gilt für alle Wohnnutzungen im Sinne der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Sie umfasst grundsätzlich alle Wohnungsbauvorhaben im Geschosswohnungsbau, für deren Zulässigkeit ein Bebauungsplan aufgestellt werden muss, unabhängig davon, ob es sich um Mietwohnungs- oder Eigentumswohnungsbau handelt. Bei einer Nutzungsmischung innerhalb des Vorhabens gilt sie für den Anteil der Wohnfläche insgesamt im Vorhaben.

Die Richtlinie gilt nicht für den Einfamilienhausbau. Hierzu gibt es mehrere einschlägige Gründe: Zum einen ist die Anzahl an Wohneinheiten in diesen Wohngebieten im Regelfall deutlich niedriger als im Wohnungsbau, sodass für eine sehr kleine Zahl von Wohnungen ein unverhältnismäßig hoher bürokratischer Aufwand entsteht. Die Vorgaben der Thüringer Wohnungsbauförderrichtlinie sind zudem schwer mit den Rahmenbedingungen eines Einfamilienhauses in Übereinstimmung zu bringen.

Des Weiteren handelt es sich, anders als bei der Planung von Wohnungen für den Geschosswohnungsbau, bei Einfamilienhausgebieten fast durchgängig um privat genutztes Einzeleigentum, in den seltensten Fällen unterliegen neu erstellte Einfamilienhäuser folglich einer Vermietung.

Sofern Eigenheimgebiete auf zuvor städtischen Grundstücken entwickelt werden, können stattdessen für diese Gebiete zukünftig die Regelungen der Eigenheimrichtlinie der Landeshauptstadt Erfurt zum Tragen kommen.

Nicht zuletzt stehen neue Einfamilienhausgebiete im Erfurter Stadtgebiet auch in einem harten Preis- und Konkurrenzdruck zu entsprechenden Gebieten in den Nachbarkreisen, die meist deutlich niedrigere Preisniveaus aufweisen, sodass mit zusätzlichen Belastungen aus dem Baulandmodell unerwünschte Marktsignale verbunden wären.

4.3. Die Mindestgröße des Vorhabens und die Durchmischung im Objekt selbst

Aus der Logik der ISSP-Richtlinie ergibt sich, dass für die Antragstellung und Prüfung der Anträge durch das Thüringer Landesverwaltungsamt der Anteil des geförderten Wohnungsbaus hinsichtlich der Einhaltung der Kostenobergrenze und der Ermittlung des Baukostenzuschusses herausgerechnet werden muss. Der freifinanzierte und der geförderte Wohnungsbau müssen deswegen getrennt ausgewiesen werden.

Bei einer sozialplanerisch sicher wünschenswerten Durchmischung von geförderten und nicht geförderten Wohnungen müsste der Vorhabenträger folglich sämtliche Kostenpositionen aus den Leistungsverzeichnissen und Angeboten entsprechenden Kostenteilungen unterwerfen. Dies würde einen exorbitanten bürokratischen Aufwand mit sich bringen.

Folglich ist eine Anwendung des Baulandmodells zu den derzeitigen Förderbestimmungen nur dann sinnvoll, wenn eine rechnerische Bauabschnittsbildung für den Anteil der geförderten Wohnungen möglich ist. Dies bedingt, dass die kleinste sinnvolle Einheit für die Anwendung aus einem Erschließungskern mit den daran liegenden Wohnungen besteht.

Hierfür wurde, den Erfurter Bedingungen folgend, ein viergeschossiger Zweispänner-Typ bzw. ein dreigeschossiger Dreispänner-Typ zugrunde gelegt. Hieraus ergibt sich bei einer durchschnittlichen Nettowohnfläche von 85m² pro Wohnung eine geförderte Wohnfläche von 680 bis 765 m² pro Objekt und folglich bei Ansatz der 20% eine überschlägige Mindestgröße des Vorhabens von 3.400 bis 3.825 m² Nettowohnfläche. Hieraus wurde als Mindestgröße für die Anwendung des Baulandmodells eine Mindestwohnfläche von 3.500 m² abgeleitet.

4.4. Der verpflichtende Anteil an mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum

Im Rahmen des Erfurter Wohnbaulandmodells verpflichtet sich der Vorhabenträger künftig bei der Entwicklung planungsbedürftiger Wohnungsbauvorhaben in der Stadt Erfurt 20 % der zu errichtenden Wohnfläche als mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbau entsprechend der geltenden Förderrichtlinie des Freistaates Thüringen (ISSP) zu erstellen.

Mit dieser Quote, die näherungsweise dem Anteil bedürftiger Haushalte in der Stadt entspricht, kann erfahrungsgemäß sichergestellt werden, dass auch dauerhaft eine gute soziale Durchmischung gewährleistet bleibt und eine hinreichende Akzeptanz durch die Bauherren und Investoren erzielt werden kann.

4.5. Die Beteiligung an den Folgekosten der sozialen Infrastruktur

Bei entsprechend großen Vorhaben, für die aus dem resultierenden Mehrbedarf heraus eine komplette separat zu betreibende Kindertagesstätte (zweizügig mit 60 Plätzen) erforderlich wird, soll der Vorhabenträger des Weiteren grundsätzlich verpflichtet werden, die Herstellung dieser Kitaplätze auf eigene Kosten zu übernehmen, sofern dieser Bedarf nicht in vorhandenen Einrichtungen im Stadtteil gedeckt werden kann.

In diesen Fällen soll die Erstellung von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen in der Priorität hinter die Erstellung der Kindertagesstätte treten. Überschlägig betrachtet kann ein solcher Mehrbedarf erst ab einer Vorhabengröße von über 350 Wohneinheiten entstehen.

4.6. Die sonstigen Zusatzleistungen

Im Zusammenhang mit der Planrechtschaffung für größere Wohnungsbauvorhaben (und den damit verbundenen Bodenwertsteigerungen) fallen nicht unerhebliche Kosten und Leistungen an, die regelmäßig vom Vorhabenträger als dem von der Planung Begünstigten zu übernehmen sind. Dies sind zunächst alle Planungskosten, Kosten für Gutachten sowie für umweltrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Hinzu kommen die Kosten, die für die Erschließung des Vorhabens anfallen. Alle Kosten für diese vom Vorhabenträger zu übernehmenden und im Regelfall gesetzlich geregelten Maßnahmen bleiben von den Regelungen des Baulandmodells unberührt.

Insbesondere bei der Entwicklung von größeren innerstädtischen Brachflächen können jedoch mitunter umfassende zusätzliche Erfordernisse entstehen, die nicht unmittelbar nur zur Erschließung der neuen Wohnungen erforderlich sind, sondern die mittelbar aus der Lage des Plangebiets im städtischen Siedlungszusammenhang resultieren. Hier können mitunter erhebliche zusätzliche Kosten anfallen, die zwar ursächlich durch das private Bauvorhaben ausgelöst werden, die aber dem Grunde nach der Stadt zuzurechnen wären. Dies können beispielsweise zusätzliche öffentliche Wegeverbindungen durch das Plangebiet sein, stadtteilübergreifende Radwege, Quartiersparks oder andere Maßnahmen, die z. B. dem Klima- oder Umweltschutz zugutekommen.

Diese Kosten wurden und werden - im angemessenen Umfang - im Rahmen der Durchführungsverträge ebenfalls dem Vorhabenträger aufgebürdet. Da diese Leistungen jedoch nicht zwingende Voraussetzung für die Herstellung der Zulässigkeit für die wohnbauliche Entwicklung als solches sind, müssen sie ebenfalls konkurrierend zu den Belastungen aus der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen und/oder Kitaplätzen mit in die Gesamtbelastung aus dem Baulandmodell eingerechnet werden.

4.7. Die Priorisierung der einzelnen Maßnahmen

Wie unter Ziff. 4.6. dargestellt sind die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die einzelnen planbedürftigen Wohnungsbauvorhaben in der Stadt sehr unterschiedlich. Insofern ist es nicht sinnvoll, eine generell anzuwendende Priorisierung der einzelnen Bausteine des Baulandmodells vorzunehmen. Insgesamt liegt der Schwerpunkt gemäß Stadtratsbeschluss vom 18.10.17 klar auf der Schaffung mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen.

Es sind aber durchaus Einzelfälle vorstellbar, in denen abweichend anderen Belangen der Vorrang eingeräumt werden sollte und die Leistungen nur noch durch mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen "aufgefüllt" werden sollten, beispielsweise bei der Herstellung eines öffentlichen Quartiersparks.

Hierüber muss auf Grundlage einer entsprechenden Sachdarstellung der Stadtrat abschließend entscheiden können. Um dies zu gewährleisten, soll künftig jeder Drucksache zur Billigung des Bebauungsplanentwurfs ein Vorschlag zur Priorisierung der Maßnahmen aus dem Erfurter Baulandmodell beigelegt werden, der dann nach Bestätigung durch den Stadtrat der Erarbeitung des Durchführungsvertrages zu Grunde gelegt werden kann.

Generell soll jedoch immer dann der Beteiligung an den Kosten der Sozialen Infrastruktur (Kinder-

tagesstätte) der Vorrang eingeräumt werden, wenn durch das Vorhaben ein nicht in bestehenden Einrichtungen im Einzugsbereich abdeckbarer Mehraufwand an Kitaplätzen entsteht, der vom Umfang her den Neubau einer zweizügigen Kita mit 60 Plätzen erforderlich macht.

In diesen Fällen soll immer zunächst der Neubau einer zweizügigen Kita und deren kostenfreie Übertragung auf die Stadt der Vorrang eingeräumt werden, sofern damit nicht die Angemessenheitsgrenze überschritten wird.

4.8. Die Lagekategorien

Im Rahmen der Ermittlungen zur Angemessenheitsgrenze war auch eine Betrachtung der Bodenrichtwerte, der durchschnittlichen Dichte der Bebauung sowie der durchschnittlich erzielbaren Mietpreise in den einzelnen Stadtteilen von Erfurt erforderlich. Erst aus der Relation dieser Faktoren untereinander kann - unter Berücksichtigung der beim Entwickler verbleibenden Eigenkapitalverzinsung - ein realistisches Abbild der Belastungen abgeleitet werden. Zu diesem Zweck wurden von der Stadtverwaltung Mietpreisdaten zugekauft.

In der Auswertung wurde deutlich, dass die immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Neubau von Geschosswohnungen in den unterschiedlichen Lagen des Erfurter Stadtgebiets sehr unterschiedlich sind.

Bestehen in den innerstädtischen Lagen, insbesondere in der hochpreisigeren Altstadt und in Erfurt-Süd durchaus hinreichende Spielräume, die eine Belastung mit 20 % mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen neben verschiedensten erforderlichen Zusatzleistungen im Regelfall wohl zulassen werden, sieht dies in den eher ländlich geprägten Ortsteilen und insbesondere in den Großsiedlungen grundlegend anders aus.

Diese vom Gutachter in beiliegender Begründung ausführlich dargestellten Unterschiede lassen es anraten, hier eine Differenzierung vorzunehmen, um mit dem Baulandmodell keine unerwünschten Effekte zu erzielen. Andernfalls könnte die Anwendung des Baulandmodells insbesondere in den Großsiedlungen und den ländlich geprägten Ortsteilen das Neubaugeschehen aus wirtschaftlichen Gründen deutlich bremsen oder gar zum Erliegen bringen.

Da die eher ländlich geprägten Ortsteile auch weniger für den Geschosswohnungsbau in Betracht kommen, ist auch hier wie bereits unter Ziffer 4.2. erläutert die Anwendung des Baulandmodells möglicherweise wenig zielführend.

Unabhängig davon wurde schon früh in der Lenkungsgruppe zur Erarbeitung des Baulandmodells diskutiert, ob nicht für Wohnungsbauvorhaben in Stadtteilen, in denen sich Bewohner im Transferleistungsbezug konzentrieren, eine Sonderregelung geschaffen werden sollte, um eine weitere Verschärfung der bereits deutlich erkennbaren Segregationserscheinungen zu verhindern.

Mit Etablierung eines mittelpreisigen Wohnungsneubaus auf den Rückbauflächen der Großsiedlungen kann, wie bereits im ISEK 2030 dargestellt, den Segregationstendenzen jedoch mittelfristig gut entgegengewirkt werden.

Entfällt hier die Mietpreis- und Belegungsbindung, kann damit zugleich ein zusätzlicher Anreiz geschaffen werden, Wohnungsneubau vordringlich auf diese Brachflächen zu lenken, deren Wiederbebauung zudem einen sinnvollen Beitrag zum flächensparenden Bauen und einer Begrenzung der Neuversiegelung leistet.

Im Ergebnis sieht der Entwurf der Richtlinie vor, die Anwendung des Baulandmodells auf die Teile des Stadtgebiets zu konzentrieren, in denen die Rahmenbedingungen des Wohnbaulandmodells im Regelfall unterhalb der Angemessenheitsgrenze liegen werden. Diese sind (unter Ausnahme

der Großsiedlungen) nahezu deckungsgleich mit den im Integrierten Stadtentwicklungskonzept 2030 dargestellten "Vorrangigen Entwicklungsbereich". Eine weitere Binnendifferenzierung nach Lagemerkmale ist weder erforderlich noch vor dem Hintergrund der Datenlage leistbar.

4.9. Die Stichtagsregelung

Das Erfurter Baulandmodell findet für alle planungsbedürftigen Wohnungsbauvorhaben im Geschosswohnungsbau Anwendung, die unter die vom Stadtrat beschlossene Stichtagsregelung fallen. Somit unterliegen alle Vorhaben, für die der Vorentwurf des Bebauungsplanes nach dem 27.06.18 beschlossen wurde, vollumfänglich dem Baulandmodell. Für die Vorhaben, die sich zu diesem Zeitpunkt zwischen Vorentwurf und Entwurf des Bebauungsplanverfahrens befanden und deren architektonische Ausarbeitung bereits entsprechend weit gediehen ist, sind einvernehmliche Regelungen zwischen Vorhabenträger und Verwaltung auszuhandeln und dem Stadtrat vorzulegen.

Aufgrund verschiedener Einflussfaktoren und der noch ausstehenden Beteiligungsprozesse soll mit der vorliegenden Drucksache der Entwurf der städtischen Richtlinie bestätigt werden. Die hierin enthaltenen Regelungen sollen, wie in der Stichtagsregelung vorgesehen, der Erarbeitung der jeweiligen Durchführungsverträge zu den Bebauungsplanverfahren zugrunde gelegt werden.

Dennoch ist es denkbar, dass sich in der konkreten Anwendung oder der weiteren rechtlichen Prüfung neue Erkenntnisse herausstellen, die nochmals Änderungen an der Richtlinie erfordern und die in den jeweiligen Vertragswerken berücksichtigt werden müssen. In diesen Fällen ist der Stadtrat mit den entsprechenden Drucksachen explizit darüber zu informieren, aus welchen Gründen welche Abweichungen vom Entwurf der Richtlinie erfolgt sind.

4.10. Regelungen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, in denen die Sanierung nicht im vereinfachten Sanierungsverfahren (§142 Abs. 4 BauGB) durchgeführt wird

Die im Sanierungsrecht enthaltenen besonderen bodenrechtlichen Vorschriften, insbesondere die vorgeschriebene Erhebung eines Ausgleichsbetrags nach §154 BauGB, mit dem eine Abschöpfung der *sanierungsbedingten Wertsteigerungen* erfolgt, ist von der Rechtssystematik her mit der Abschöpfung des Planungswertzuwachses vergleichbar. Da das Erfurter Baulandmodell jedoch aus den beschriebenen Gründen auf einer Ertragswertermittlung aufbaut, stellt sich die Übertragbarkeit des vom Gutachter vorgeschlagenen Modells auf die förmlich festgelegten Sanierungsgebiete im sogenannten Vollverfahren als außerordentlich kompliziert dar.

Die Verwaltung schlägt daher vor, die Rechtslage diesbezüglich nochmals gesondert untersuchen zu lassen und die formelle Anwendung der Richtlinie in Sanierungsgebieten im Vollverfahren so lange auszusetzen, bis eine Anwendbarkeit nachgewiesen oder ggf. eine Alternativregelung gefunden ist. Dies ist vor allem auch deshalb von großer Bedeutung, um die Rechtssicherheit der im Sanierungsgebiet im Vollverfahren gesetzlich vorgeschriebene Ausgleichsbetrags erhebung bzw. der entsprechenden Ablösevereinbarungen nicht zu gefährden.

Bis dahin soll in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten im Vollverfahren ähnlich wie in der Übergangsregelung zur Stichtagsregelung eine einvernehmliche Lösung mit den Vorhabenträgern erarbeitet und dem Stadtrat zur Bestätigung vorgelegt werden.

5. Zeitliche Einbettung in das Planverfahren

Die Anwendung des Baulandmodells erfolgt grundsätzlich in zwei Verfahrensschritten: Vor Einleitung des Bauleitplanverfahrens wird durch den Vorhabenträger auf Grundlage einer von der

Verwaltung erstellten vorläufigen Angemessenheitsprüfung eine Grundzustimmungserklärung (siehe Anlage) zum Erfurter Wohnbaulandmodell vorgelegt, die dem Stadtrat mit der Drucksache zum Einleitungsbeschluss zur Kenntnis gegeben wird.

Nach Billigung und Offenlage des Vorentwurfs zum Bebauungsplan bzw. mit der Erarbeitung des Bebauungsplanentwurfs werden - wie bisher auch - nach und nach alle Regelungserfordernisse deutlich, die im Durchführungs- bzw. Städtebaulichen Vertrag zwischen der Stadt und dem Vorhabensträger geklärt werden müssen. Hierzu zählen auch alle Vereinbarungen, die im Zusammenhang mit dem Baulandmodell getroffen werden.

Sofern eine Abwägungsentscheidung zwischen einzelnen Leistungen zu treffen ist (beispielsweise zwischen Bau der Kita, Bau einer öffentlichen Grünfläche oder Erstellung von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen) legt die Verwaltung dem Stadtrat mit der Drucksache zur Billigung des Bebauungsplan-Entwurfs hierzu in einem gesonderten Beschlusspunkt einen Abwägungsvorschlag vor, sodass das Ergebnis noch in den zeitlich danach gelagerten Durchführungsvertrag aufgenommen werden kann.

Die Ausarbeitung der konkreten Regelungen erfolgt dann im Rahmen der Erarbeitung des Durchführungsvertrages. Hier wird mit Hilfe des vom Büro entwickelten Berechnungstools die verbindliche Angemessenheitsprüfung aller geforderten Leistungen vorgenommen und die Leistungen werden falls erforderlich entsprechend angepasst.

Die Beantragung der Wohnungsbaufördermittel nach dem Thüringer Innenstadt-Stabilisierungsprogramm ISSP erfolgt gemäß der Förderrichtlinie des Freistaats gesondert beim Landesverwaltungsamt. Die Verwaltung stimmt die zu erwartenden Vorhaben frühzeitig mit der Wohnungsbauförderung im Thüringer Landesverwaltungsamt ab und meldet die Vorhaben vor. Sollte sich - wider Erwarten - abzeichnen, dass die Fördermittel aufgrund unzureichender Mittelausstattung nicht gewährt werden können, so ist dies bei der Angemessenheitsprüfung entsprechend zu berücksichtigen.