

Titel der Drucksache:

Entwicklung eines Erfurter Baulandmodells

Drucksache

1308/17

Stadtrat

Entscheidungsvorlage

öffentlich

Beratungsfolge	Datum	Behandlung	Zuständigkeit
Dienstberatung OB	07.09.2017	nicht öffentlich	Vorberatung
Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt	26.09.2017	nicht öffentlich	Vorberatung
Stadtrat	18.10.2017	öffentlich	Entscheidung

Beschlussvorschlag

01

Für die Landeshauptstadt Erfurt soll ein Baulandmodell entwickelt werden mit der Zielstellung, künftig in allen planbedürftigen Wohnungsbauprojekten einen bindenden Mindestanteil an sozialem Wohnungsbau vorzusehen. Die Erarbeitung des Baulandmodells einschließlich der erforderlichen Gutachten sollen vorbehaltlich der Haushaltslage umgehend beauftragt werden.

02

Dem Erfurter Baulandmodell sollen folgende Eckpunkte zugrunde gelegt werden:

- Schwerpunkt auf der Neuerstellung mietpreisgebundener Wohnungsbestände.
- Verbesserung der bzw. Aufrechterhaltung einer guten sozialen Durchmischung im Quartier
- Anwendung des Modells ausschließlich bei Neubau- und Umnutzungsvorhaben, für deren Zulässigkeit ein Bebauungsplan aufgestellt werden muss ("planbedürftige Vorhaben")
- Als Richtwert für den verpflichtenden Anteil von belegungs- und mietpreisgebundenem Wohnraum ist für die Konzeptausarbeitung 20 Prozent aller jeweils geplanter Wohnungen zu Grunde zu legen.
- Einsatz, Ausschöpfung und Verstetigung der von Bund und Freistaat angebotenen Fördermöglichkeiten des sozialen Wohnungsbaus

03

Die betroffenen Verbände und Akteure der Wohnungswirtschaft sind in die Erarbeitung mit einzubeziehen. Mit dem Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft sind Gespräche zu führen mit dem Ziel, eine Verstetigung der Wohnungsbauförderung als verlässliche Kalkulationsgrundlage für die Bauherren zu erreichen.

07.09.2017 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			
↓				
	2017	2018	2019	2020
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 - Bericht der FIRU mbH (nicht öffentlich)

Die Anlage liegt im Bereich OB und den Fraktionen zur Einsichtnahme aus.

Sachverhalt

Die Landeshauptstadt Erfurt gewinnt seit ca. 2010 pro Jahr etwa 1.500 Einwohner hinzu, ein weiterer stetiger Zuwachs auf knapp 230.000 Einwohner im Jahr 2035 wird prognostiziert. Seit etwa drei Jahren ist die Leerstandsquote auf die Gesamtstadt bezogen auf unter 3 % abgesunken. Auch wenn über alle Marktsegmente noch nicht von einem Mangel an Wohnraum ausgegangen werden kann, gibt es im Bereich des kostengünstigen "bezahlbaren" Wohnraums deutliche Anzeichen einer Verknappung.

Nachdem der Erfurter Wohnungsmarkt in der Vergangenheit erhebliche Funktionsmängel aufgewiesen hatte, hat sich inzwischen ein Gleichgewicht von Wohnungsangebot und Nachfrage eingestellt. Durch den resultierenden Anstieg der erzielbaren Mieten und das geringe Mietausfallwagnis, unterstützt durch die niedrigen Zinsen, ist auch ein erheblicher Wohnungsneubau in Gang gekommen, der pro Jahr zwischen 550 und 600 neue Wohnungen produziert.

Mit den derzeit über 90 mehr oder weniger konkreten, in Bau, in Genehmigung, im Verfahren oder in Vorbereitung befindlichen Wohnungsbauvorhaben (davon allein 27 über Vorhabenbezogene Bebauungspläne) mit insgesamt ca. 6.500 WE Neubaupotenzial bis 2025 ist auf absehbare Zeit gewährleistet, dass es zu keiner zahlenmäßigen Verknappung an Wohnraum kommt.

Die ganz überwiegend als freifinanzierte Mietwohnungen erstellten neuen Wohnungen werden nach Einschätzung der Verwaltung jedoch zu einer Miete von nicht unter 8,50 Euro pro Quadratmeter angeboten. Der Anteil genossenschaftlicher und kommunaler Wohnungen an diesem Volumen beträgt lediglich etwa 5%.

Parallel dazu sind durch Sanierung und Modernisierung inzwischen nahezu alle Leerstandsreserven im Altbestand wieder dem Wohnungsmarkt zugeführt worden, so dass auch die Neuvermietungsflächen im sanierten Altbestand deutlich angestiegen sind.

Zugleich nehmen die in der Nachwendezeit entstandenen geförderten Wohnungsbestände (Sozialwohnungen) in der Stadt kontinuierlich immer weiter ab, da die Objekte vertragsgemäß nach Fristablauf aus der Belegungsbindung herausfallen.

Einem steigenden Bedarf steht somit ein Jahr für Jahr immer weiter zurückgehendes Angebot an Sozialwohnungen gegenüber. Auch wenn es vorwiegend in den Großwohnsiedlungen noch einen umfangreichen Bestand an preiswerten Wohnungen gibt, die sich zu erheblichen Teilen heute noch in der Miethöhe an den Kosten der Unterkunft (KdU) mit 5,50 EUR orientieren, ist doch abzusehen, dass durch erneute Sanierungserfordernisse und ggf. eine steigende Anzahl von Haushalten mit geringem Einkommen dringend ein neuer Bestand von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbeständen aufgebaut werden sollte. Dabei ist zu beachten, dass allein durch die Entwicklungsdauer und Bauzeit der Vorhaben ein erheblicher Zeitverzug besteht.

Durch die oben angeführte gegenwärtige Konzentration der preisgünstigen Wohnungsbestände weitgehend nur auf die Großsiedlungen droht zudem die Gefahr, dass sich unter dem Druck des Wohnungsmarktes in bereits benachteiligten Stadtteilen die Problemlagen immer weiter konzentrieren bis hin zu einer Ghettobildung, wie sie aus anderen europäischen Großstädten bekannt ist. Ansätze zu derartigen Segregationstendenzen sind in Erfurt bereits heute deutlich zu erkennen. Dem muss unbedingt und nachdrücklich entgegen gesteuert werden.

Zielstellung ist es daher, den neu zu erstellenden Sozialen Wohnungsbau möglichst über alle Gebiete der Stadt verteilt entstehen zu lassen und überall auf eine möglichst gute soziale Durchmischung in den Wohnquartieren hinzuwirken. Die Verwaltung vertritt auch die Auffassung, dass die wohnungswirtschaftlichen Lasten aus der Vorhaltung bezahlbaren Wohnraums gerecht auf alle Schultern zu verteilen sind und nicht einseitig nur die Stadt oder die KoWo GmbH diese Lasten übernehmen sollten, was ganz unabhängig davon in der resultierenden ungleichen Wettbewerbssituation zu erheblichen finanziellen Risiken für die KoWo bzw. die Stadt führt.

Nur so ist auch langfristig eine gleichmäßig über die Stadt gestreute Verteilung der Bestände des sozialen Wohnungsbaus zu erreichen.

Die vom Freistaat mittlerweile bereitgestellten Wohnungsbaufördermittel im Rahmen des Innenstadt-Stabilisierungsprogramms (ISSP) werden gegenwärtig leider nicht im erhofften und erforderlichen Umfang von den privaten Bauherren und Genossenschaften abgerufen.

Insofern liegt es nahe, über vertretbare und verfassungsrechtlich zulässige Steuerungsinstrumente, gekoppelt mit zusätzlichen Anreizen die Inanspruchnahme der Mittel nachhaltig anzukurbeln. Voraussetzung hierfür ist es, dass das Instrumentarium den Anforderungen der Angemessenheit genügen kann, das heißt dass es bei Anwendung des Modells aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums heraus nicht zu insgesamt unangemessenen Eingriffen in das verfassungsrechtlich geschützte Privateigentum kommt. Abgesehen von den rechtlichen Folgen könnte damit die Neubautätigkeit auch deutlich verlangsamt oder abgeblockt werden, was auch kontraproduktiv wäre.

Insofern handelt es sich, insbesondere unter den Erfurter Rahmenbedingungen mit im Bundesvergleich niedrigen durchschnittlichen Haushaltseinkommen und immer noch recht niedrigen Bodenpreinsniveaus, aber durchschnittlichen Baukosten um einen eher schmalen Entscheidungsspielraum.

Aus der Diskussion in Stadtrat und Stadtgesellschaft wurde der Auftrag an die Verwaltung erteilt, Eckpunkte für ein auf die Erfurter Wohnungsmarktbedingungen zugeschnittenes Baulandmodell zu entwickeln. Dazu musste zunächst überschlägig an konkreten Fallbeispielen untersucht werden, ob immobilienwirtschaftlich überhaupt die notwendigen Spielräume für die Anwendung eines Baulandmodells bestehen, oder ob dieser in vielen (west-)deutschen Städten praktizierte erfolgreiche Weg ggf. in Erfurt gar nicht weiter verfolgt werden kann.

Im Vorgriff auf die Haushaltsfreigabe erfolgte daher im Oktober 2016 eine Angebotsabfrage zur Erstellung einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation für zwei geeignete städtische Flurstücke "Wohnen an der Liebknechtstraße" (KRV 668) und der "Augsburger Straße" (ANV621).

Beauftragt wurde die FIRU mbH (Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung) aus Kaiserslautern mit der Erarbeitung eines Berechnungstools für Erfurt zur Prüfung der Angemessenheit zum Bau von Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung.

Dieses mit MS-Excel programmierte Tool berechnet die zu erwartende planungsbedingte Bodenwertsteigerung der Grundstücke und stellt diese den betriebswirtschaftlich ermittelten projektbezogenen Kosten transparent und standardisiert gegenüber. Die Angemessenheit ist erreicht, wenn der Vorteil durch die Baulandentwicklung höher ist als die Leistungen, die der Planungsbegünstigte erbringen muss.

Die durch die Belegungs- und Mietpreisbindung verursachten Ertragsausfälle werden in einer Underrentberechnung betrachtet und mit den Finanzierungsvorteilen des Thüringer Wohnungsbauförderprogramms ISSP (Innenstadtstabilisierungsprogramm) verglichen.

Dabei zeigt sich, dass unter bestimmten Rahmenbedingungen bei einer 20-jährigen Bindung die Ertragsnachteile von den Finanzierungsvorteilen aufgehoben werden. Bei einer Bindung von 15 Jahren ergaben sich jedoch finanzielle Nachteile für das Projekt, die mit der Erhöhung des prozentualen Anteils der Sozialwohnungen auch zunahm.

Die relativ geringen Bodenwerte in Erfurt und die damit auch nicht sehr hohe planungsbedingte Wertsteigerung ergaben kaum Spielraum für gewünschte zusätzliche Kostenbeteiligungen an sozialer Infrastruktur. Im Umkehrschluss kann die Stadt jedoch durch verschiedene Anreize, wie beispielsweise geminderte Grundstücksabgabe, Reduzierungen im Stellplatzschlüssel etc. aktiv die Wirtschaftlichkeit von Projekten beeinflussen.

Eine wesentliche Erschwernis besteht in der Abbildung der Erschließungsgesamtkosten. Unterstellt man die bundesweit zugrundgelegten durchschnittlichen Flächen- und Kostenanteile für die Innere und Äußere Erschließung, lassen sich, ganz gleich ob mit oder ohne Wohnungsbauförderung, keine in sich rentierlichen Neubauprojekte darstellen.

Dies spiegeln im Übrigen die zahlreichen konkreten Projekte in Erfurt eindrücklich wider, die sich fast durchgängig in bereits weitgehend vorhandene äußere Erschließungen einpassen. Es musste daher also für das Tool ein reduzierter Erschließungskostenanteil zu Grunde gelegt werden, der der Erfurter Situation (vorrangige Wiederbebauung größerer Brachen mit vorhandener äußerer Erschließung und große Baulücken) entspricht.

Dies zeigt, dass die tatsächlichen Anwendungsspielräume für ein Baulandmodell in Erfurt deutlich begrenzt sind.

Für eine über den sozialen Wohnungsbau hinausgehende Kostenbeteiligung der Bauherren, z.B. an den Kosten der Erstellung der sozialen Infrastruktur besteht, abgesehen von den anderweitigen Hemmnissen (konkrete Mehrbedarfsanalyse) kein wirtschaftlicher Spielraum.

Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse wurde der Stadt dennoch empfohlen, die Entwicklung eines Baulandmodells mit den unter Beschlusspunkt 02 genannten Eckpunkten zu initiieren und auf den erfolgten Arbeiten aufzubauen.

Weitere Schritte sind die Einrichtung einer ämterübergreifenden Projektgruppe sowie externer gutachterlicher Dienstleister. Außerdem sollte eine Mitwirkungsbereitschaft der Bauherren, Bauträger und Wohnungsbaugesellschaften zur Realisierung des Baulandmodells proaktiv gefördert werden.