

Wohnbaulandmodell Erfurt:

Anlage zur Richtlinie

Prozessbeschreibung, methodische Erläuterungen und Begründung der Richtlinieninhalte

Projektnummer: 2018004

Bonn: 15.03.2019

Ansprechpartner:

Bernhard Faller

Colin Beyer

Inhalt

Die Erarbeitung des Wohnbaulandmodells für Erfurt	1
zu 1. Vorhaben im Sinne des Wohnbaulandmodells	1
zu 2.1. Quotierung von mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum	3
zu 2.2. Kostenbeteiligung für soziale Infrastruktur	6
zu 2.3. Weitere Kosten der wohnbaulichen Entwicklung	7
zu 3.1. Das Prinzip der Angemessenheitsprüfung	8
zu 3.2. Festlegung der Angemessenheitsgrenze	8
zu 3.3. Verfahren bei Überschreiten der Angemessenheitsgrenze	12
zu 4. Gliederung des Verfahrensablaufs	14
Anhang: Ableitung der Bodenwerte für typische Wohnlagen Erfurts	16

Die Erarbeitung des Wohnbaulandmodells für Erfurt

Für die Ausgestaltung eines Wohnbaulandmodells gilt, dass je gründlicher die Bestimmungen und deren Anwendung im Vorfeld durchdacht sind, desto weniger Probleme gibt es anschließend bei der Umsetzung des Modells. Bestehende Planungspraktiken sind zu diskutieren, die Bedingungen des Erfurter Grundstücks- und Wohnungsmarkts sind zu berücksichtigen und Landes- und Bundesvorgaben zu beachten (z. B. BauGB, Wohnungsbauförderung). Eine einfache Übertragung der Modelle anderer Städte schließt sich deshalb aus.

Unterstützt von dem Bonner Büro Quaestio¹, setzte die Landeshauptstadt Erfurt für die Erarbeitung des Wohnbaulandmodells eine Lenkungsgruppe ein, die sich aus Vertretern aller an einer späteren Anwendung des Modells beteiligten Ämter zusammensetzt und ihre Arbeit auch im Sinne einer kontinuierlichen Evaluation fortsetzen wird. In insgesamt sechs Lenkungsgruppensitzungen wurden alle Inhalte der vorliegenden Richtlinie abgestimmt. Ergänzt wurde die Lenkungsgruppe durch fünf darüberhinausgehende Fachgespräche, in denen unter anderem mit dem Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft und dem Thüringer Landesverwaltungsamt Details zu einzelnen Punkten diskutiert wurden.

Die Richtlinie zum Wohnbaulandmodell Erfurt und die hier vorliegenden Ergänzungen sind insofern das Ergebnis eines gutachterlich unterstützten und ämterübergreifenden Erarbeitungsprozesses. Die folgenden Kapitel beziehen sich jeweils auf die einzelnen Punkte der Richtlinie zum Wohnbaulandmodell in der Fassung vom.

zu 1 Vorhaben im Sinne des Wohnbaulandmodells

„Das Wohnbaulandmodell Erfurt gilt für alle planungsbedürftigen Wohnungsbauvorhaben im Geschosswohnungsbau, für die im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens die Zulässigkeit von Vorhaben geschaffen wird. Die Richtlinie gilt für alle Vorhaben, für die nach dem 27.06.2018 (Stadtratsbeschluss zur Stichtagsregelung – DS 0983/18) innerhalb des Bebauungsplanverfahrens ein Beschluss über Billigung des Vorentwurfs durch den Stadtrat gefasst wird. Das Wohnbaulandmodell Erfurt wird auf das gesamte im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens geschaffene Wohnbaurecht angewendet. Gegebenenfalls vor der Aufstellung des Bebauungsplans bestehende und nicht ausgenutzte Baurechte haben auf die Anwendung des Wohnbaulandmodells keine Auswirkung.“

Im Zuge der Aufstellung von Bebauungsplänen ist es der Landeshauptstadt Erfurt generell möglich, städtebauliche Ziele im Rahmen von städtebaulichen Verträgen und Durchführungsverträgen (§ 11 und 12 BauGB) mit den Vorhabenträgern zu vereinbaren und auf diesem Wege zur Voraussetzung für wohnbauliche Entwicklungen zu machen. Voraussetzung hierfür ist grundsätzlich, dass der Landeshauptstadt Erfurt ein Vorhabenträger als Vertragspartner gegenübersteht. Das Baulandmodell ist insoweit für alle Bebauungspläne, für die zur

¹ Quaestio arbeitete bereits für die Städte Düsseldorf, Potsdam, Bonn und Tübingen im Kontext der jeweiligen Baulandmodelle. Außerdem ist das Büro aktuell in dieser Sache für die Landeshauptstadt Dresden tätig.

Umsetzung städtebauliche Verträgen und Durchführungsverträge abgeschlossen werden, anzuwenden. Bei sogenannten Angebotsbebauungsplänen, die auf Initiative der Landeshauptstadt Erfurt aufgestellt werden, erfolgt ebenso die Anwendung des Wohnbaulandmodells, insoweit ein Vertragspartner zur Umsetzung gebunden werden kann.

Die Lenkungsgruppe zur Erarbeitung des Wohnbaulandmodells für Erfurt legte sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit solchen Vorhaben auf folgende Regelung fest. Besteht für die Fläche oder eine Teilfläche, auf der das planbedürftige Wohnungsbauvorhaben errichtet werden soll, ein alter Bebauungsplan, so ist zu prüfen, ob dieser entschädigungsfrei aufzuheben ist (i.d.R. sieben Jahre nach Inkrafttreten):

- Ist der bestehende Bebauungsplan entschädigungsfrei aufzuheben, so wird dies durchgeführt. Gegebenenfalls in dem alten Bebauungsplan bestehende und nicht ausgenutzte Baurechte werden nicht angerechnet.
- Ist der bestehende Bebauungsplan nur durch eine Entschädigung des Grundstückseigentümers (= Vorhabenträger) aufzuheben, so ist die Entschädigungssumme zu ermitteln. Sie wird in der Angemessenheitsprüfung (siehe Punkt 3) als zusätzliche Belastung des Vorhabenträgers berücksichtigt.

War auf Flächen oder Teilflächen des planbedürftigen Wohnungsbauvorhabens vor Beginn des Bebauungsplanverfahrens grundsätzlich Wohnbebauung nach § 34 BauGB genehmigungsfähig, so ist dies für die Anwendung des Wohnbaulandmodells nicht von Bedeutung. Es besteht keine Entschädigungspflicht. Entscheidend ist allein, dass die Landeshauptstadt Erfurt aus städtebaulichen Gründen ein Planungserfordernis sieht und deswegen eine Überplanung der Flächen vorsieht.

„Das Wohnbaulandmodell Erfurt findet keine Anwendung in Baugebieten, die ausschließlich dem Einfamilienhausbau dienen. Für neue Einfamilienhausgebiete gelten zukünftig die Regelungen der Eigenheimrichtlinie der Landeshauptstadt Erfurt.“

Grundsätzlich muss festgestellt werden, dass in Erfurt eine maßvolle, den Bedarfen entsprechende Entwicklung von Einfamilienhausgebieten Zielstellung ist. Zur städtebaulich sinnvollen Umsetzung einer Quotierung mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraums auch in Vorhaben des Einfamilienhausbaus, sind gewisse Gebietsgrößen erforderlich. Diese Größenordnungen haben bisher und werden auch zukünftig nicht den überwiegenden Teil der Entwicklungen darstellen.

Des Weiteren handelt es sich, anders als bei der Planung von Wohnungen für den Geschosswohnungsbau, bei Einfamilienhausgebieten überwiegend um privat genutztes Einzeleigentum, d.h. in den seltensten Fällen unterliegen neu erstellte Einfamilienhäuser einer Vermietung. Wenn Vermietungsfälle vorliegen sollten, ist der Umfang (Anzahl der EFH) in

einem Planvorhaben in der Regel so gering, dass die Anwendung der Wohnbaulandrichtlinie nicht zur Anwendung kommen würde.

Stattdessen kommen für diese Gebiete zukünftig die Regelungen der Eigenheimrichtlinie der Landeshauptstadt Erfurt zum Tragen.

„Für Wohnungsbauvorhaben auf städtischen Grundstücken erfolgen die Festsetzungen von städtebaulichen, sozial- und wohnungspolitischen Anforderungen in den jeweiligen Grundstückskaufverträgen. Die dort vereinbarten Regelungen entsprechen mit Blick auf ihre wirtschaftliche Wirkung mindestens denen des Wohnbaulandmodells. Das genaue Verfahren und die Kriterien zur Vergabe von städtischen Grundstücken nach Konzept regelt die separate Konzeptvergaberichtlinie der Landeshauptstadt Erfurt.“

Bei dem Verkauf städtischer Grundstücke besitzt die Landeshauptstadt Erfurt die Möglichkeit, den Verkauf an vielfältige Vorgaben für die zukünftige Nutzung des Grundstücks zu knüpfen. Die Regelungen für diese Grundstücke sind zukünftig in der Konzeptvergaberichtlinie der Landeshauptstadt festgelegt. Bei der Ausgestaltung der Richtlinie sowie bei der Festlegung von Kriterien für die Vergabe von städtischen Grundstücken nach Konzept ist darauf zu achten, dass die in diesem Rahmen erhobenen Forderungen in ihrer wirtschaftlichen Wirkung mindestens den Leistungen entsprechen, die nach dem Erfurter Wohnbaulandmodell für planungsbedürftige Wohnungsbauvorhaben mit privaten Grundstückseigentümern erhoben werden. So soll sichergestellt werden, dass städtische Grundstücke gegenüber privaten Grundstücken nicht bessergestellt werden.

zu 2.1. Quotierung von mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum

„Der Vorhabenträger wird dazu verpflichtet, 20% des Wohnraums mietpreis- und belegungsgebunden herzustellen. Für diesen Wohnraum gelten die Regelungen der Richtlinie für die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus in besonderen Gebietskulissen zur Innenstadtstabilisierung im Freistaat Thüringen (Innenstadtstabilisierungsprogramm – ISSP) oder entsprechende Folgerichtlinien. Es steht ihm frei, auch einen höheren Anteil an mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnungsbau zu errichten. Vorhaben, deren geplante Wohnfläche weniger als 3.500 m² beträgt, sind von dieser Regelung ausgenommen (Mindestgrenze).“

Das Wohnbaulandmodell Erfurt sieht vor, dass bei allen Bauvorhaben 20% der Wohnfläche als mietpreis- und belegungsgebundener Wohnraum entsprechend der Regelungen des Innenstadtstabilisierungsprogramms des Freistaats Thüringen zu erstellen sind. Ausgenommen sind Vorhaben, bei denen aufgrund ihrer geringen Größe, der Verwaltungsaufwand zur Bewilligung der Fördermittel und die Durchsetzung der Bauverpflichtung in keinem angemessenen Verhältnis stehen. Aus Sicht der Abwicklung der Fördermittel ist eine Mindestgröße von 8 geförderten Wohneinheiten für eine sinnvolle Abwicklung erforderlich. Entspre-

chend der dem Wohnbaulandmodell zugrunde liegenden Annahmen,² ergibt sich hieraus eine Mindestgröße des Vorhabens von 3.500 m² Wohnfläche (Mindestgrenze).

Die Verpflichtung zum Bau mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraums stellt einen Eingriff in die Wirtschaftlichkeit eines Wohnungsbauvorhabens dar. Beispielrechnungen für Erfurt zeigen, dass unter den aktuellen Förderkonditionen des Freistaats Thüringen, der mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungsbau trotz Förderanreizen (zinsloses Darlehen, Tilgungsnachlass, Baukostenzuschuss) gegenüber einem ungebundenen und freifinanzierten Wohnungsbau einen geringeren Ertrag erwirtschaftet. Dies ist nicht zuletzt auch die Ursache dafür, weshalb die Wohnungsbauförderung in Erfurt in den vergangenen Jahren kaum in Anspruch genommen wurde.

Die Landeshauptstadt Erfurt ist verpflichtet zu überprüfen, ob die Belastungen aus dem Bau mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraums nach § 11 BauGB angemessen sind. Für das Wohnbaulandmodell Erfurt wird deshalb der entstehende wirtschaftliche Nachteil monetarisiert. Hierfür wird für einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren mit jeweils für das Grundstück typischen Annahmen ein möglicher Ertrag/Gewinn berechnet. Dieser setzt sich zusammen aus den Einnahmen (Miete) und Kosten (Verwaltung, Instandhaltung, Mietausfall) für die Bewirtschaftung, den Kosten für die Finanzierung der wohnbaulichen Investition und der Wertentwicklung der Immobilie. Diese Berechnung wird gleichermaßen für einen standardisierten ungebundenen Wohnungsbau und einen geförderten Wohnungsbau durchgeführt. Die Differenz zwischen den Erträgen dieser beiden Wohnungsbausegmente ist der wirtschaftliche Nachteil des geförderten Wohnungsbaus (siehe Abb. 1).

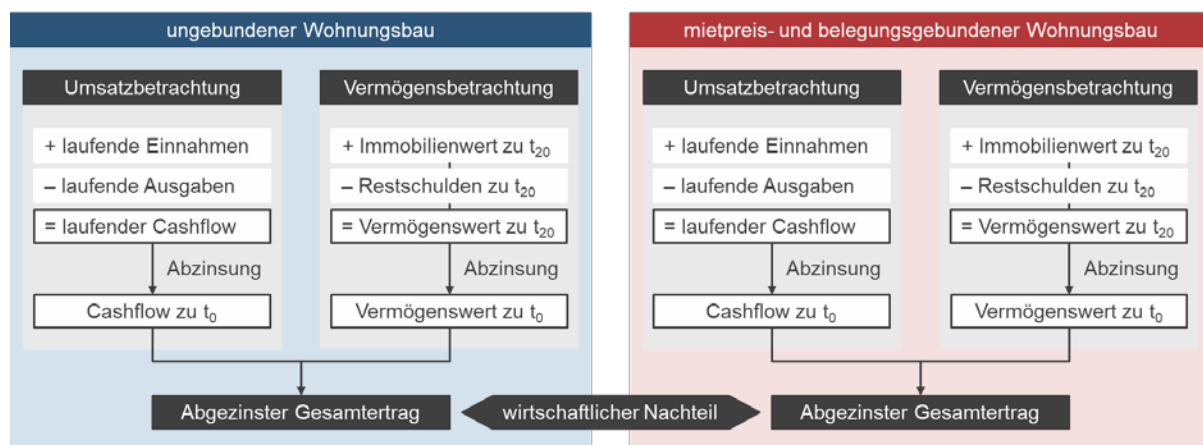


Abb. 1: Ermittlung des Gesamtertrags und des wirtschaftlichen Nachteils des geförderten Wohnungsbaus

² durchschnittliche Wohnungsgröße: 85 m² (statistische Auswertung von Wohnungsbauvorhaben in Erfurt)

Für diese Berechnung verfügt die Landeshauptstadt Erfurt über ein Berechnungsmodell, dass in das Berechnungsverfahren zur Angemessenheitsprüfung integriert ist (siehe Punkt 3). Die Berechnungsannahmen und der Rechenweg wurden im Erarbeitungsprozess der Richtlinie mit den zuständigen Mitarbeitern des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft und des Thüringer Landesverwaltungsamts (TLVwA) besprochen und mit den Landesvorgaben abgeglichen.

Bei der Erarbeitung des Wohnbaulandmodells Erfurt wurde darüber diskutiert, ob für Wohnungsbauvorhaben eine Sonderregelung geschaffen werden soll, die sich in Stadtteilen mit einer besonders hohen Konzentration von Bewohnern im Transferleistungsbezug befinden.

Der kontinuierlich steigende Bedarf an Wohnraum hat in den letzten Jahren zu einer zunehmenden Ausdifferenzierung der Mietniveaus geführt. Eine zunehmende Konzentration des sehr preiswerten Mietwohnungssegment ist bei den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbeständen in den Großwohnsiedlungen – Stadtteile, die oft schon heute durch vielschichtige soziale Probleme und Konfliktlagen geprägt sind – zu beobachten.

Einer weiteren Verschärfung der bereits deutlich erkennbaren Segregationserscheinungen sollte dringend entgegengewirkt werden. Der Aufbau eines räumlich verteilten neuen Bestandes an mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum im gesamten Stadtgebiet ist hierfür eine Grundvoraussetzung. Die Großwohnsiedlungen sind aufgrund der schon vorliegenden Belastungen und Problemlagen und dem bereits vorhandenen hohen Anteil an sehr preiswerten Mietwohnungen hiervon auszunehmen.

Mit der gezielten Integration höherwertigen Wohnungsbaus in den Großwohnsiedlungen (etwa auf Rückbauflächen) soll den Segregationstendenzen entgegengewirkt und auf diesem Weg die soziale Durchmischung gefördert werden.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Lenkungsgruppe zur Erarbeitung des Wohnbaulandmodells für Erfurt vor, für die Großwohnsiedlungen eine Verpflichtung zur Schaffung von sozialem Wohnungsbau auszusetzen.

zu 2.2. Kostenbeteiligung für soziale Infrastruktur

„Der Vorhabenträger wird verpflichtet, die Kosten für die Herstellung von Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen zu übernehmen, welche für die Deckung des Mehrbedarfs der in das Wohnungsbauvorhaben zuziehenden Bewohner erforderlich sind und nicht durch Plätze in bestehenden Einrichtungen im entsprechendem Planungsraum gemäß der mittelfristigen Bedarfsplanung Tageseinrichtungen für Kinder / Tagespflege des Jugendamtes der SV Erfurt gedeckt werden kann. Die Kostenbeteiligung wird nur dann verlangt, wenn der Umfang eines Wohnungsbauvorhabens den Neubau einer kompletten Kindertagesstätte mit 60 Plätzen erforderlich macht.“

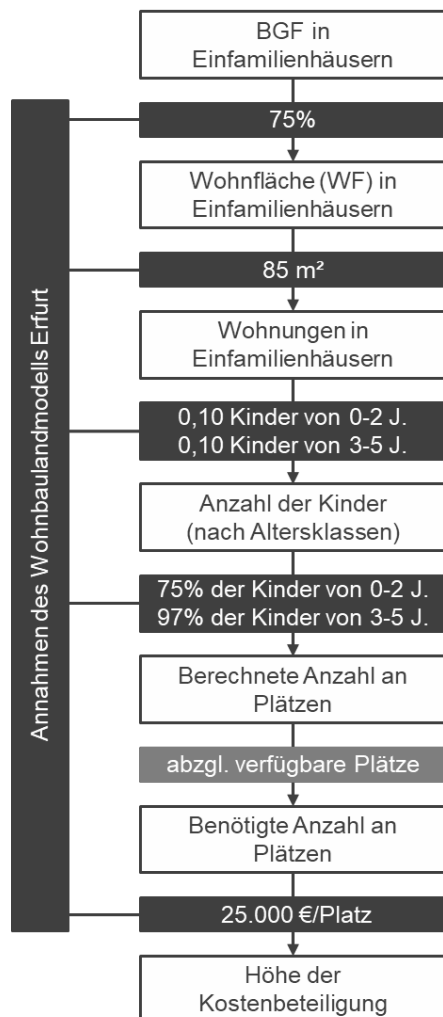


Abb. 2: Kausale Ableitung der Kostenbeteiligung für Plätze in Kindertagesbetreuungseinrichtungen (Stand 01/2019)

Voraussetzung für die Kostenbeteiligung von Vorhabenträgern an der Herstellung von Plätzen in Einrichtungen der sozialen Infrastruktur ist die kausale Ableitung des durch ein Wohnungsbauvorhaben tatsächlich entstehenden Mehrbedarfs an Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen (Kausalität). Dies bedeutet konkret, dass der Vorhabenträger im Bereich der sozialen Infrastruktur nur zur Finanzierung von zusätzlichen Plätzen herangezogen werden darf, deren Bedarf nachweisbar durch sein Bauvorhaben ausgelöst wird. Die Finanzierungsbeiträge dürfen zudem nur investiv bzw. für den Bau und somit nicht für den Betrieb von Einrichtungen eingefordert und genutzt werden.

Im Wohnbaulandmodell Erfurt erfolgt die Ableitung des Bedarfs nach Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen und die Höhe der Kostenbeteiligung im Rahmen der Angemessenheitsprüfung (Punkt 3). Für diese rechnerische Ableitung sind einige Annahmen erforderlich, die auf Grundlage von Auswertungen vergangener Wohnungsneubauvorhaben und der städtischen Jugendhilfeplanung zur Verfügung stehen (siehe Abb. 2). Diese Annahmen werden in den kommenden Jahren regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst.

Im Anschluss an die Ableitung des entstehenden Bedarfs ist zu prüfen, wie viel des berechneten Platzbedarfs im räumlichen Umfeld in bestehenden Einrichtungen abgedeckt werden kann und ob für das Wohnungsbauvorhaben der Bau oder die Errichtung einer neuen Einrichtung erforderlich ist. Diese Entscheidung wird durch die Landeshauptstadt Erfurt auf Grundlage der mittelfristigen Bedarfsermittlung der Jugendhilfeplanung getroffen. Diese Einschätzung hat entscheidenden Einfluss darauf, wie die Kostenbeteiligung für die Herstellung

von Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen gegenüber den anderen Bestimmungen des Wohnbaulandmodells in der Angemessenheitsprüfung priorisiert wird (siehe 3.3).

Die Lenkungsgruppe zur Erarbeitung des Wohnbaulandmodells für Erfurt schlägt vor, der Kostenbeteiligung für soziale Infrastruktur nur dann zu erheben, wenn der abgeleitete Bedarf den Neubau einer kompletten Kindertagesbetreuungseinrichtung nach sich zieht (ca. 60 Plätze, entspricht einem Vorhaben mit ca. 30.000 m² Wohnfläche bzw. ca. 350 Wohnungen). In diesen Fällen soll in Zukunft die Einrichtung durch den Investor errichtet und kosten- und lastenfrei an die Landeshauptstadt Erfurt abgetreten werden.

zu 2.3. Weitere Kosten der wohnbaulichen Entwicklung

„Die bestehenden Regelungen zur Übernahme von Planungs- und Gutachterkosten, Kosten für naturschutzrechtliche Begrünungs-, Ausgleichs- und Ersatz- sowie Artenschutzmaßnahmen und Erschließungskosten durch den Vorhabenträger bleiben von dem Wohnbaulandmodell unberührt (Standardleistungen). In der Angemessenheitsprüfung werden nur solche Kosten berücksichtigt, die nicht zwingende (z.B. gesetzlich bzw. satzungsrechtlich vorgeschriebene) Voraussetzung für die wohnbauliche Entwicklung sind (Zusatzleistungen).“

Bei den unter 2.3 zusammengefassten Leistungen handelt es sich im Regelfall um Leistungen, die eine zwingende (z.B. gesetzlich vorgeschriebene oder den allgemeinen Regeln des Straßenbaus folgende) Voraussetzung für eine spätere Wohnbebauung darstellen und ausschließlich dem Wohnungsbauvorhaben bzw. dem Plangebiet dienen (Standardleistungen). Varianzen bei den Kosten für die Leistungen nach 2.3 liegen wie andere planerische Unsicherheiten (z.B. zukünftige Bebauungsdichte) auch ohne Wohnbaulandmodell im Risiko des Grundstückseigentümers und müssen von diesem kompensiert werden. Je nachdem, wie gut diese Kosten bereits im Voraus abzuschätzen sind, können sie etwa durch ein geringeres Kaufpreisangebot beim Grundstückserwerb berücksichtigt und so ggf. teilweise weitergereicht werden. Für die Ertragsberechnung, die der Angemessenheitsprüfung des Wohnbaulandmodells zugrunde liegt, wird der Bodenwert für erschlossenes Bauland verwendet. Die als Standardleistung definierten Kosten dienen der Schaffung dieser Grundstücksqualität und werden deshalb nicht als einzelne Positionen in der Angemessenheitsprüfung aufgeführt.

Gehen die von der Landeshauptstadt Erfurt über einen städtebaulichen Vertrag bzw. Durchführungsvertrag von dem Vorhabenträger eingeforderten Leistungen über die gesetzlichen Rahmenbestimmungen oder anderweitig festgelegten Maßstäbe eines notwendigen Leistungsumfangs hinaus (z.B. Leistungen, die nicht nur dem Vorhaben selbst dienen oder großzügige Grünanlagen, Spielplätze für ältere Kinder), so sind diese Zusatzleistungen in der Angemessenheitsprüfung zu berücksichtigen (Punkt 3). Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass durch hohe zusätzliche Forderungen aus den Bereichen nach 2.3 andere Bestimmungen des Wohnbaulandmodells nur in reduziertem Umfang von dem Vorhabenträger einge-

fordert werden können (Kostenbeteiligung soziale Infrastruktur, Quotierung geförderten Wohnraums).

zu 3.1. Das Prinzip der Angemessenheitsprüfung

„Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB sind in einem städtebaulichen Vertrag vereinbarte Leistungen nur in der Höhe zulässig, in der sie „(...) den gesamten Umständen nach angemessen sind“. Dies wird durch die Landeshauptstadt Erfurt für jeden städtebaulichen Vertrag bzw. Durchführungsvertrag überprüft.“

Auch ohne das Wohnbaulandmodell hat die Landeshauptstadt Erfurt in der Vergangenheit städtebauliche Verträge bzw. Durchführungsverträge mit Vorhabenträgern geschlossen. Diese wurden einzeln zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt. Diese Aushandlung erzeugt bei der Landeshauptstadt Erfurt einen hohen Aufwand und führt im Ergebnis zu individuellen Verträgen.

In der Anwendung des Wohnbaulandmodells Erfurt können Vertragsinhalte standardisiert, das Verfahren dadurch entlastet und die Regeln der Baulandentwicklung für alle beteiligten Akteure transparenter werden. Möglich ist jedoch, dass der von der Landeshauptstadt Erfurt durch das Wohnbaulandmodell vorgegebene Leistungsumfang nicht an jedem Wohnungsbaustandort eine angemessene Belastung des Vorhabens im Sinne des § 11 BauGB darstellt und in der Konsequenz rechtswidrig wäre. Aus diesem Grund werden städtebauliche Verträge bzw. Durchführungsverträge, die nach dem Wohnbaulandmodell Erfurt geschlossen werden, in einem standardisierten Verfahren auf die Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgabe hin überprüft.

Die weiteren mit den Vertragspartnern zu verhandelnden Belange, wie z.B. Bauzeiten, Bürgschaften etc. bleiben davon unberührt. Gleiches gilt für städtebauliche Verträge / Durchführungsverträge, die nicht vom Wohnbaulandmodell betroffen sind, zu.

zu 3.2. Festlegung der Angemessenheitsgrenze

„Die Angemessenheitsgrenze ist die monetäre Obergrenze für alle in einem städtebaulichen Vertrag zu vereinbarenden Leistungen. Grundlage zur Berechnung der Angemessenheitsgrenze ist der an dem Standort des Baugebiets pauschalisiert zu erwartende Gesamtertrag eines standardisierten Wohnungsbauvorhabens. Dieser wird in einem standardisierten Berechnungsverfahren durch die Landeshauptstadt Erfurt ermittelt. Die vereinbarten Leistungen gelten als angemessen, wenn sie in der Summe 25% des errechneten Gesamtertrages nicht überschreiten.“

Die Frage nach der Angemessenheit in einem Wohnbaulandmodell ist eine Frage der Abwägung zwischen dem Beitrag eines Wohnungsbauvorhabens für die Allgemeinheit und der Wirtschaftlichkeit und somit des Investitionsklimas für den ebenfalls gewünschten Wohnungsneubaus. Welche Belastungen (etwa durch Kostenbeteiligungen, Bauverpflichtungen) können Wohnungsbauvorhaben verkraften und dabei immer noch eine auskömmliche Rendite erzielen, so dass die erforderliche Wohnungsbautätigkeit nicht behindert wird? Diese Fra-

ge muss durch eine politische Abwägung bei der Festlegung einer Angemessenheitsgrenze beantwortet werden, ohne dass es hierfür eine abschließende Abschätzung der Wirkungsweise der getroffenen Regelung geben kann.

Auch durch die Rechtsprechung ist der Begriff der Angemessenheit nicht zweifelsfrei definiert. In der Vergangenheit führten andere deutsche Kommunen eine regelhafte Angemessenheitsprüfung ein, die sich an der planungsbedingten Bodenwertsteigerung orientierte (Leitungsumfang von 2/3 bis zu 100% der Bodenwertsteigerung als angemessen). Diese Modelle – allen voran das Münchener Modell der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) – setzen jedoch voraus, dass der Wohnungsbau an Standorten stattfindet, an denen durch den Planungsvorgang die Bodenwerte stark steigen (zudem auf einem Bodenwertniveau, das mit Erfurt nicht vergleichbar ist). Dies war in der Vergangenheit vor allem in Stadtrandlagen der Fall, an denen Ackerflächen zu Wohnbauland entwickelt wurden. Die Bodenwertsteigerung dient in diesem Modell als Maßzahl für die Wirtschaftlichkeit und damit auch der Belastbarkeit eines Vorhabens. In den vergangenen Jahren – und so auch in Erfurt – verschob sich die Wohnungsbautätigkeit zunehmend auf Standorte der Innenentwicklung. An diesen Standorten sind die Ausgangswerte vor der Planung bereits sehr hoch (z.B. aufgrund der Vornutzung). Die im Vergleich zu Stadtrandstandorten geringere planungsbedingte Bodenwertsteigerung ist an diesen Standorten kein sinnvolles Maß für die in vielen Fällen bessere Wirtschaftlichkeit und damit auch Belastbarkeit eines Vorhabens.

Aus diesem Grund verwendet das Wohnbaulandmodell Erfurt nicht die planungsbedingte Bodenwertsteigerung, sondern den erwarteten Ertrag eines Wohnungsbauvorhabens als Maßstab für die Angemessenheit der Forderungen.³ Grundlage der Prüfung ist dabei der für einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren mit jeweils für das Grundstück typischen Annahmen berechnete möglicher Ertrag/Gewinn eines ungebundenen freifinanzierten Wohnungsbaus, so wie er auch in den Erläuterungen zu 2.1 beschrieben ist. Der durch das Wohnbaulandmodell festgelegte Prozentsatz gibt den Anteil an, der von dem auf diesem Weg berechneten Ertrag für die Leistungen aus dem Wohnbaulandmodell maximal eingefordert werden kann.⁴

Die Festlegung dieses Prozentsatzes ist die politische Entscheidung darüber, welche in städtebaulichen Verträgen vereinbarten wirtschaftlichen Belastungen die Landeshauptstadt Erfurt als angemessen empfindet. Auch wenn eine solche Entscheidung die Anfechtung städtebaulicher Verträge und eine spätere gerichtliche Überprüfung der Angemessenheit nicht gänzlich

³ Dieses Verfahren wird seit dem Ratsbeschluss vom 10.07.2018 von der Stadt Bonn erstmals angewendet.

⁴ Für eine vertiefende Ausführung zum Thema der Angemessenheitsprüfung: Faller/Beyer (2019): Bauland- richtlinien: Ein neuer Ansatz zur Prüfung der Angemessenheit von städtebaulichen Verträgen. In: fub - Flächenmanagement und Bodenordnung 1/2019. S. 10-19.

ausschließt, so dokumentiert sie das Bestreben der Landeshauptstadt Erfurt für das Vertragsverhältnis zwischen Kommune und Vorhabenträger gerechte und transparente Rahmenbedingungen festzulegen.

Als Entscheidungshilfe für die Stadtratsmitglieder bei der Festlegung einer Angemessenheitsgrenze wurden im Prozess zur Erarbeitung der Richtlinie Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt, die neben dem Kapitalwert auch die erwartete Eigenkapitalrendite von standardisierten Wohnungsbauvorhaben berücksichtigten.⁵ Für die Berechnungen wurden im Vorfeld Daten von in der Vergangenheit in Erfurt realisierten Wohnungsbauvorhaben und weitere Daten zum Erfurter Wohnungsmarkt zusammengetragen. Die Ergebnisse der Berechnungen sind in Abb. 3 dargestellt.

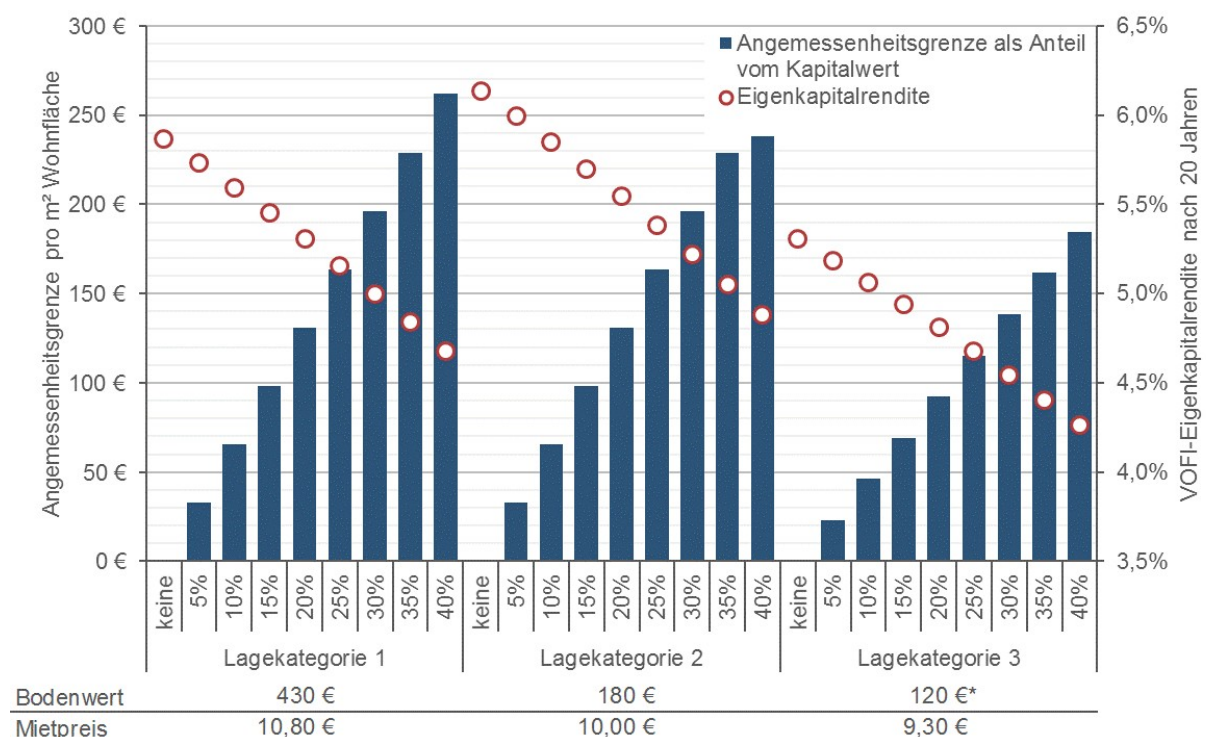


Abb. 3: Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung unter Verwendung unterschiedlicher Prozentsätze des Kapitalwerts als Angemessenheitsgrenze und deren Wirkung auf die Eigenkapitalrendite

* Für die Lagekategorie 3 liegen keine ausreichenden Kauffälle für Geschosswohnungsbaugrundstücke vor, um einen für die Zwecke des Wohnbaulandmodells nutzbaren einheitlichen Bodenwert zu ermitteln. Um diese Lagen aber auch in dem Vergleich abbilden zu können, wurde ein niedriger Bodenpreis zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit verwendet.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, wie sich die Höhe der Angemessenheitsgrenze (blaue Balken) auf die Eigenkapitalrendite der Vorhaben auswirkt (rote Punkte). So liegt die standardisiert errechnete Eigenkapitalrendite ohne die Forderungen aus dem Wohnbau-

⁵ In der wohnungswirtschaftlichen Diskussion werden zahlreiche Renditebegriffe und -definitionen verwendet, die untereinander nur schwer oder gar nicht vergleichbar sind. An dieser Stelle wird die VOFI- Eigenkapitalrendite für einen Zeitraum von 20 Jahren bei einem Eigenkapitaleinsatz von 20% verwendet, die auf einem vollständigen Finanzplan (kurz: VOFI) beruht.

landmodell in den Lagekategorien 1 mit 5,9% und in der Lagekategorie 2 mit 6,1% deutlich höher als in der Lagekategorie 3 mit 5,3%. Bei einer potenziellen Belastung von 40% des Kapitalwerts durch die Forderungen aus dem Wohnbaulandmodell sinkt die berechnete Eigenkapitalrendite auf 4,7% in den Lagekategorien 1, auf 4,9% in der Lagekategorie 2 und auf 4,3% in der Lagekategorie 3.

Welche Eigenkapitalrendite ausreichend ist, um die Wirtschaftlichkeit eines Wohnungsbauvorhabens nicht zu gefährden, ist wissenschaftlich nicht festzulegen. Dies hängt in hohem Maße von dem jeweiligen Geschäftsmodell ab. So sind beispielsweise für Genossenschaften teilweise Renditen von unter 3% ausreichend. Diese rechnen jedoch auch an besseren Standorten (Lagekategorien 1 und 2) mit Neubaumieten unter 10,00 €/m² und haben aus diesen Mindereinnahmen heraus eine geringeren Rendite. Auch größere Kapitalanleger (bspw. Rentenkassen, Versorgungswerke) rechnen mit anderen Renditen, die sich einen höheren Eigenkapitalanteil ergeben. Bei einer Eigenkapitalquote von 40-50%, welche für solche Investoren nicht selten sind, halbiert sich die oben errechnete Eigenkapitalrendite. Projektentwickler, die Wohnungen nur errichten, um sie anschließend als Eigentumswohnungen oder gebündelt an Großanleger zu verkaufen, berechnen gar keine langfristige Rendite, sondern bewerten die Wirtschaftlichkeit an der für sie verbleibenden Marge. Nicht zuletzt ist die Renditeerwartung an ein Wohnungsbauvorhaben auch an die Rahmenbedingungen des Finanzmarkts geknüpft. In Zeiten mit geringen Renditeerwartungen für Festgeldanlagen und/oder hohen Risiken bei anderen Anlageprodukten sind auch die Erwartungen an die Rendite eines Wohnungsbauvorhabens geringer. Schon diese kurze Ausführung zeigt, welche Herausforderung in der Bewertung der Wirtschaftlichkeit steckt und dass es unmöglich ist, allen Fallkonstellationen gerecht zu werden. Ziel der Angemessenheitsprüfung ist es jedoch auch nicht, jedes einzelne Wohnungsbauvorhaben in seiner Wirtschaftlichkeit abzubilden, sondern ein einheitliches Maß für die Anforderungen aus den städtebaulichen Verträgen zu schaffen. Dieses sollte einen gewissen Spielraum für sich ändernde Marktbedingungen gewähren, unabhängig von den jeweiligen Geschäftsmodellen der Vorhabenträger gelten und somit faire Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer bieten. Über die Verwendung der Lagekategorien wird dem standortspezifischen Ertragspotenzial der Vorhaben Rechnung getragen. Die Einteilung der Lagekategorien befindet sich als Karte im Anhang dieser Begründung.

In Vorbereitung einer Festlegung der Angemessenheitsgrenze empfiehlt die Lenkungsgruppe zur Erstellung des Baulandmodells, für möglichst viele Lagekategorien eine einheitliche Regelung zu finden. Dies vereinfacht die Vermittlung der Regelung und verhindert, dass im Einzelfall interessengeleitete Diskussionen bei der Einordnung in eine Lagekategorie geführt werden müssen. Gewählt werden sollte ein mittlerer Pfad, von dem zu erwarten ist, dass

unter aktuellen Marktbedingungen keine Investorengruppe von einer Wohnungsbauinvestition ausgeschlossen wird. Eine maximale Belastung der Vorhaben mit 25% des Kapitalwerts wird auf Grundlage der Beispielberechnungen für die Lagekategorien 1 und 2 im Wohnbaulandmodell Erfurt zunächst als plausibel erachtet.

In dem Lagebereich 3 findet unter den aktuellen Marktbedingungen nur wenig Wohnungsbau (im Geschosswohnungsbau) statt. Dies liegt nicht zuletzt an der im Vergleich zu anderen Standorten schlechteren Wirtschaftlichkeit der Vorhaben (siehe Abb. 3). Gerade an diesen Standorten ist aber der Wohnungsneubau auch unter dem Gesichtspunkt einer Aufwertung der umgebenden Quartiere wünschenswert. Um den Wohnungsbau an diesen Standorten wirtschaftlich nicht zusätzlich zu belasten, empfiehlt die Lenkungsgruppe zur Erarbeitung des Wohnbaulandmodells, bei Wohnungsbauvorhaben in der Lagekategorie 3 von den Anforderungen aus dem Wohnbaulandmodell abzusehen.

zu 3.3. Verfahren bei Überschreiten der Angemessenheitsgrenze

„Liegt die Summe der unter 2 beschriebenen Leistungen des Planungsbegünstigten oberhalb der Angemessenheitsgrenze, werden die im städtebaulichen Vertrag vereinbarten Leistungen soweit reduziert, dass die Angemessenheitsgrenze eingehalten wird. Die Festlegung, welche Leistungen gegenüber den anderen priorisiert wird, erfolgt vor dem Hintergrund der standortspezifischen Anforderungen zu Beginn jedes Verfahrens (siehe Punkt 4).“

Die Konsequenz einer Angemessenheitsprüfung kann es sein, dass einzelne Bestimmungen des Wohnbaulandmodells gegenüber anderen den Vorzug erhalten und umgesetzt werden können, während andere Forderungen reduziert werden müssen oder sogar ganz wegfallen. In Abb. 4 ist anhand von Beispielberechnungen dargestellt, dass die Summe der in dem Wohnbaulandmodell beschriebenen Leistungen der Vorhabenträger in einigen Fällen eine Angemessenheitsgrenze von 25% des Kapitalwerts übersteigt.

Möglich wäre an dieser Stelle eine einheitliche Regelung, die zukünftig bei allen Wohnungsbauvorhaben zur Anwendung kommt. Die Lenkungsgruppe zur Erarbeitung des Wohnbaulandmodells Erfurt kam jedoch zu der Einschätzung, dass die Abwägung der einzelnen Anforderungen an die Wohnungsbauvorhaben im Einzelfall getroffen werden sollte. Je nach den Anforderungen des Wohnungsbaustandorts soll demnach entschieden werden, ob der Quotierung mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraums (2.1), der Kostenbeteiligung für die Herstellungen von Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen (2.2) oder der Finanzierung bzw. Herstellungen von Zusatzleistungen (nach 2.3) die höchste Priorität eingeräumt wird. Folgende Aspekte werden bei der Entscheidung zu berücksichtigen sein:

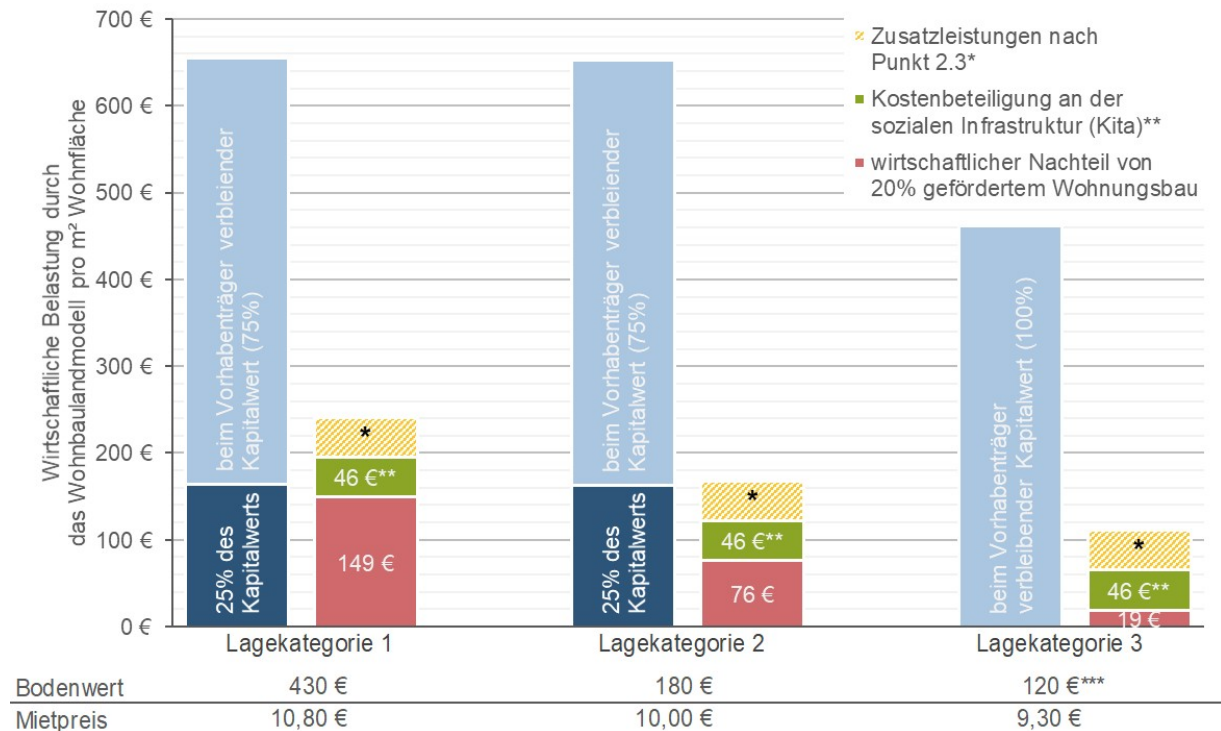


Abb. 4: Gegenüberstellung der Angemessenheitsgrenze und der Summe der Forderungen aus dem Wohnbaulandmodell Erfurt

* Die Kosten für die Zusatzleistungen nach Punkt 2.3 können nicht pauschal abgeschätzt werden, sondern sind im Einzelfall zu ermitteln. In dieser Abbildung sind sie jedoch nachrichtlich mit einem Wert berücksichtigt, um die Abwägungsentscheidung zwischen den einzelnen Leistungen herauszustellen.

** Die Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur kommt nur dann zum Tragen, wenn der abgeleitete Bedarf den Neubau einer vollständigen Kindertagesbetreuungseinrichtung (ca. 60 Plätze) nach sich zieht.

*** Für die Lagekategorie 3 liegen keine ausreichenden Kauffälle für Geschosswohnungsbaugrundstücke vor, um einen für die Zwecke des Wohnbaulandmodells nutzbaren einheitlichen Bodenwert zu ermitteln. Um diese Lagen aber auch in dem Vergleich abbilden zu können, wurde ein niedriger Bodenpreis zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit verwendet.

1. In Folge der Anwendung des Wohnbaulandmodells durch die Landeshauptstadt Erfurt eingenommene Mittel für die soziale Infrastruktur (2.2) können entsprechend der gesetzlichen Vorgaben nur für die Herstellung von neuen Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen (Neubau oder Erweiterung) verausgabt werden. Neue Einrichtungen werden in Erfurt nur errichtet, wenn sie eine Mindestgröße von ca. 60 Plätzen erreicht.⁶ Die Kostenbeteiligung für die soziale Infrastruktur wird deshalb in den Fällen prioritär behandelt werden, in denen sich durch ein Wohnungsbauvorhaben der Bedarf nach einer vollständigen Einrichtung ergibt. In diesen Fällen wird vereinbart, dass die Einrichtung durch den Vorhabenträger innerhalb des Baugebiets realisiert und kosten- und lastenfrei an die Landeshauptstadt Erfurt übertragen wird.

⁶ Ausgehend von den aktuellen Annahmen zur Bevölkerungszusammensetzung in Neubaugebieten und den durchschnittlichen Wohnungsgrößen entspricht dies in etwa einem Wohnungsbauvorhaben mit ca. 350 Wohneinheiten bzw. ca. 30.000 m² Wohnfläche (ca. 40.000 m² GF Wohnen).

2. Ein zentrales Ziel der Einführung des Wohnbaulandmodells Erfurt ist die Steigerung des Neubaus von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen im Kontext eines sich verengenden Wohnungsmarkts. Aus diesem Grund wird der Quotierung dieses Wohnungsmarktsegments (2.1) eine besonders hohe Priorität eingeräumt. Mit Blick auf die Zusatzleistungen (nach 2.3) bedeutet dies, dass bei Überschreiten der Angemessenheitsgrenze zunächst der Beitrag für diese Leistungen reduziert wird.

zu 4. Gliederung des Verfahrensablaufs

„Mit der Anwendung des Wohnbaulandmodells verbinden sich zwei Verfahrensschritte, welche in den etablierten Ablauf der Planverfahren integriert werden.

(1) Grundzustimmungserklärung: Vor dem Einleitung- und Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes (und somit bevor für ein Wohnungsbauvorhaben der städtebauliche Vertrag zur Kostenübernahme zwischen dem Vorhabenträger und der Landeshauptstadt Erfurt geschlossen wird), stimmt der Vorhabenträger ein Verfahren nach dem Wohnbaulandmodell Erfurt in einer Erklärung zu (Grundzustimmungserklärung). Im Zuge dieser Erklärung erhält der Vorhabenträger bereits erste Auskünfte zur Anwendung des Wohnbaulandmodells (vorläufige Angemessenheitsprüfung):

- *Auskunft über die für dieses Vorhaben gültige Priorisierung der Bestimmungen aus dem Wohnbaulandmodell nach 3.3.*
- *Auskunft über die sich zum Zeitpunkt der Anfrage ergebenden Kosten aus den Bestimmungen des Wohnbaulandmodells und der Angemessenheitsgrenze für die unter 2 beschriebenen Leistungen. Die Berechnung der Kosten und der Angemessenheitsgrenze erfolgt in Abhängigkeit von der Grundstücksausnutzung (Bruttogeschoss Wohnen) und ist insofern variabel gegenüber den späteren planerischen Festsetzungen im Satzungsbeschluss.*

(2) Verbindliche Angemessenheitsprüfung: Im zeitlichen Zusammenhang mit den Verhandlungen zum städtebaulichen Vertrag/ Durchführungsvertrag erfolgt die verbindliche Angemessenheitsprüfung. In der verbindlichen Angemessenheitsprüfung werden die unter 2 beschriebenen Leistungen des Vorhabenträgers monetarisiert und aufsummiert. Stichtag für die Berechnung ist das Datum der Unterzeichnung des Vertragswerks, welchem das Ergebnis der Prüfung als Angemessenheitsnachweis beigelegt wird.“

Mit den Bestimmungen des Wohnbaulandmodells werden Wohnungsbauvorhaben in Erfurt zukünftig (in den meisten Fällen) in größerem Maße an den Folgekosten des Wohnungsbaus beteiligt. Die hierdurch entstehende finanzielle Belastung soll sich im besten Fall weder auf die Vermarktungspreise des Anteils ungebundenen Wohnungsneubaus noch auf die Investitionsbereitschaft von Vorhabenträgern auswirken. Aus diesem Grund ist es eines der obersten Ziele des Wohnbaulandmodells, für alle an der Planung beteiligten Akteure frühzeitig Transparenz zu schaffen, so dass die durch das Wohnbaulandmodell entstehenden finanziellen Belastungen bereits beim Grundstückankauf bekannt sind und entsprechend eingepreist werden können. Eine solche Transparenz betrifft sowohl die Festlegung der allgemeingültigen Regelungen in der vorliegenden Richtlinie als auch deren konkrete Ausgestaltung und das Verfahren im Einzelfall. Aus dieser Anforderung heraus, teilt sich das Verfahren zur Anwendung des Wohnbaulandmodells in die zwei in der Richtlinie beschriebenen und in Abb. 5 dargestellten Verfahrensschritte.

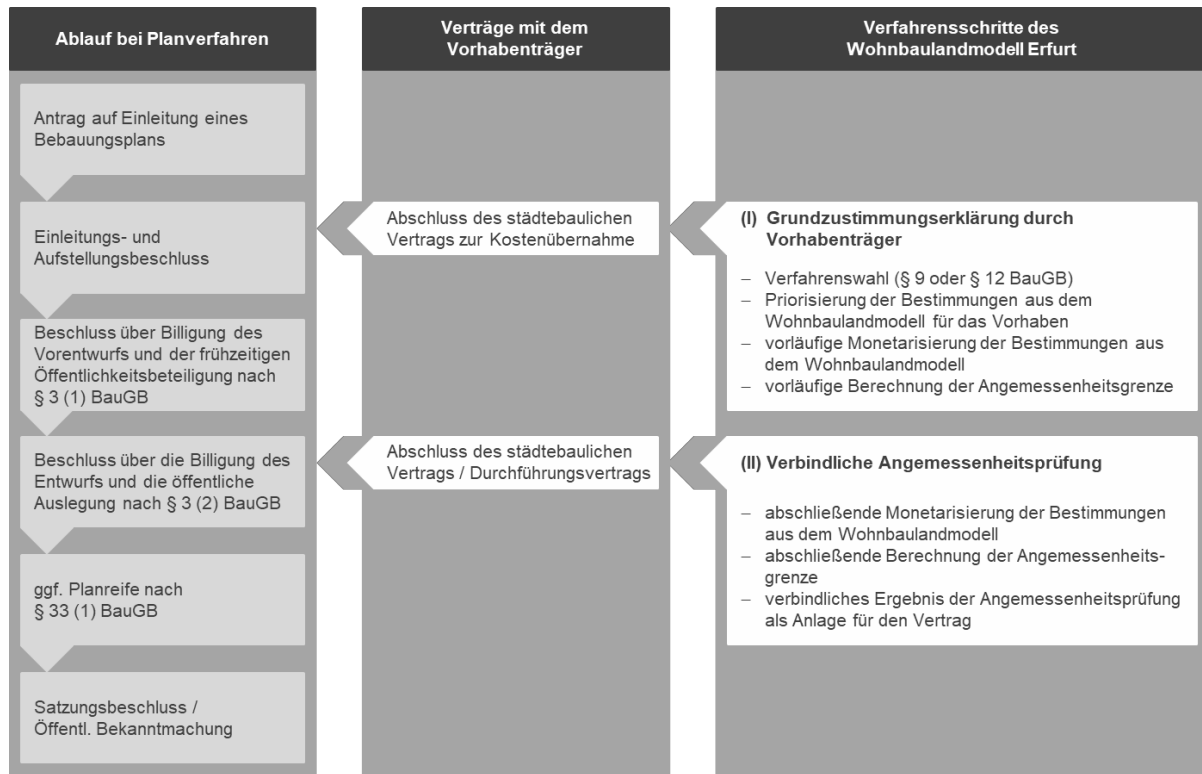


Abb. 5: Einbindung der Verfahrensschritte des Wohnbaulandmodells in den Ablauf eines Planverfahrens

Anhang: Ableitung der Bodenwerte für typische Wohnlagen Erfurts

In das Berechnungsmodell zur Prüfung der Angemessenheit finden neben den Mietpreisen auch Bodenwerte ihren Eingang. Zur Wahrung eines konsistenten Berechnungsansatzes wurden in einem ersten Schritt drei typische Wohnlagen für Erfurt auf Basis der Stadtteile sowie ihrer Blockgruppen definiert (siehe auch Abb. 6).

Wohnlage	Stadtteile
Innenstadt	01, 02, 03
Innenstadtnahe Gebiete	Stadtteile des im ISEK 2030 (StR-Beschluss 17.10.2018) definierten vorrangigen Entwicklungsbereiches für den Wohnungsbau
Sonstige Gebiete	restliche Stadtteile (inklusive Ortsteilen)

Für jede Wohnlage wurde ein mittlerer Bodenwert abgeleitet. Dieser basiert auf den Bodenrichtwerten der Bodenrichtwertzonen Erfurts zum Wertermittlungsstichtag 31.12.2018, welche folgende Kriterien hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung erfüllen:

Art der baulichen Nutzung: Allgemeines Wohngebiet (WA)

Ergänzende Nutzungsangabe: Mehrfamilienhäuser (Geschosswohnungsbau)

Maß der baulichen Nutzung: Angabe der Geschossflächenzahl (GFZ)

In der Auswertung wurden die Bodenrichtwerte der einzelnen Zonen zunächst auf ein einheitliches bauliches Maß (GFZ) umgerechnet. Als Richt- bzw. Durchschnittswert für die ortstypische GFZ fand ein Wert von 1,2 Verwendung. Die Umrechnung erfolgte auf Grundlage der Umrechnungskoeffizienten der Wertermittlungsrichtlinie 2006 aus der Anlage 11. Diese Koeffizienten sind für ganz Deutschland gültig und ermöglichen die Umrechnung der Bodenwerte gleichartiger Grundstücke auf ein unterschiedliches Maß der baulichen Nutzung. Aus denen auf eine einheitliche GFZ bezogenen Bodenrichtwerten erfolgte die Ableitung eines Mittelwertes (Median) für jede Wohnlage Erfurts.

Die sonstigen Gebiete umfassen die verbleibenden Stadtteile sowie die Ortsteile Erfurts. Für die Großwohnsiedlungen enthalten die einzelnen Bodenrichtwertzonen keine Angaben zum Maß der baulichen Nutzung, sodass hier keine Umrechnung auf die ortstypische GFZ erfolgen konnte. Es wird vermutet, dass die GFZ dieser Wohngebiete sehr hohe Werte annehmen. Hierfür existieren zum einen keine Umrechnungskoeffizienten in der WertR 2006 (Anlage 11), zum anderen würde eine Umrechnung zu unrealistisch niedrigen Bodenrichtwerten führen. In den Ortsteilen Erfurts sind in der Regel Bodenrichtwertzonen mit den Merkmalen Allgemeines Wohngebiet mit der Bebauung von Ein- und Zweifamilienhäusern anzutreffen. Bodenrichtwertzonen, welche die oben aufgeführten Bedingungen erfüllen, sind kaum vorhanden und bieten damit nicht die Grundlage für eine fundierte statistische Auswertung. Die Ermittlung eines mittleren Bodenwertes erfolgte intersubjektiv durch Vergleich der Bodenpreisniveaus der Ortslagen mit den guten Wohnlagen der innenstadtnahen Gebiete.

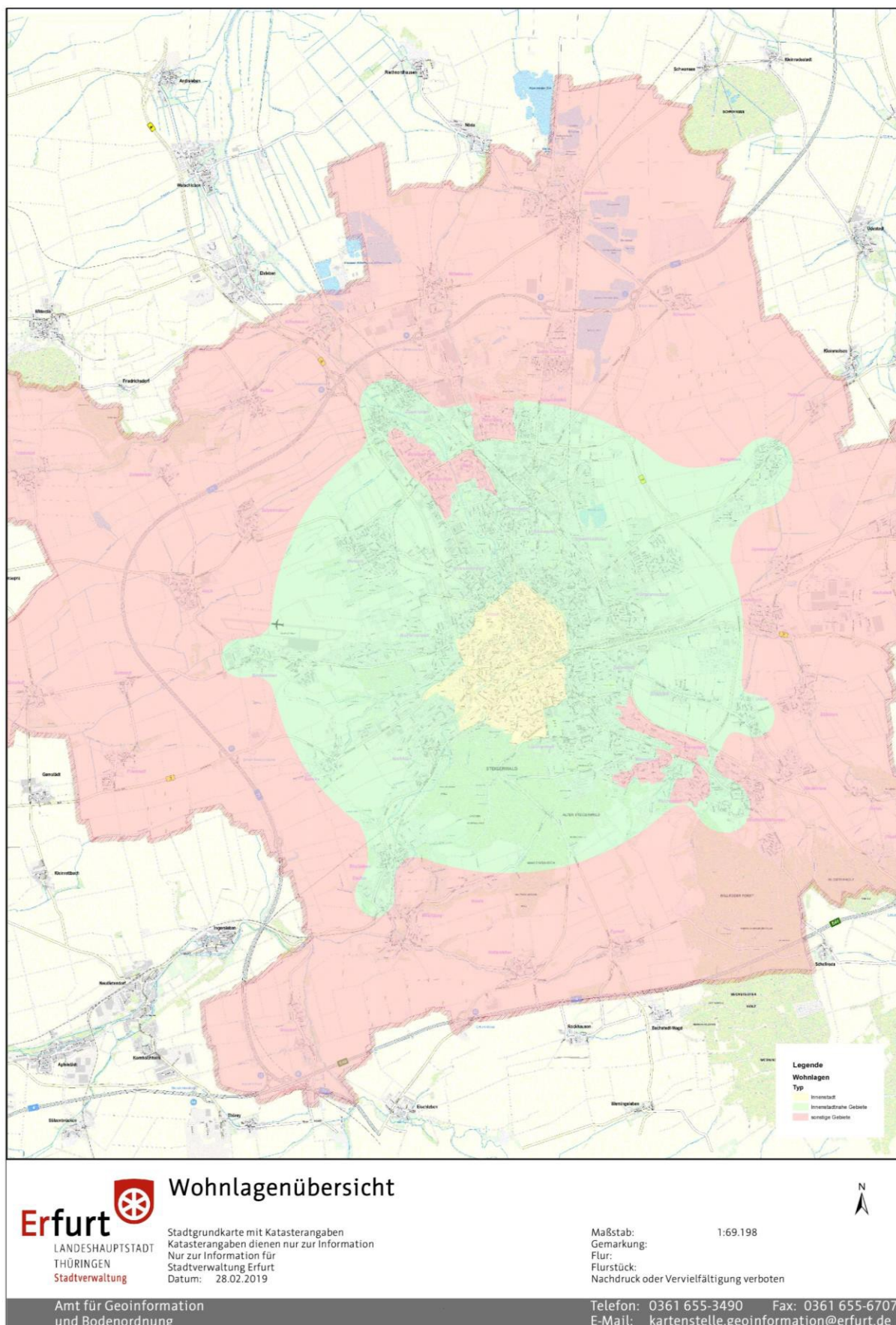


Abb. 6: Übersicht über die im Wohnbaulandmodell verwendeten Wohnlagen