

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0172/2018/IV

Datum:
10.10.2018

Federführung:
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Beteiligung:
Dezernat I, Rechtsamt
Dezernat II, Amt für Baurecht und Denkmalschutz
Dezernat II, Stadtplanungsamt

Betreff:

**Fortschreibung des Baulandmanagements,
Beantwortung des Sachantrags der Fraktion Bündnis
90/ Die Grünen zum Sachstandsbericht
Handlungsprogramm Wohnen vom 10.07.2018**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	24.10.2018	Ö	() ja () nein () ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zu einer möglichen Weiterentwicklung des Baulandmanagements im Rahmen des Sachstandsberichts zum Handlungsprogramms Wohnen zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag in Euro:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
• keine	
Einnahmen:	
• keine	
Finanzierung:	
Folgekosten:	
• keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Der Prüfauftrag des Gemeinderats, ob eine flexible Quote für preisgünstigen Wohnraum mit einem Anreizsystem für Bauherren in Verbindung gebracht werden kann, zielt auf eine Fortschreibung des Baulandmanagements (BLM). Mit dieser Informationsvorlage wird der Sachantrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 10.07.2018 (siehe Anlage 06 zur Drucksache 0009/2018/IV) beantwortet.

Begründung:

1. Das Baulandmanagement der Stadt Heidelberg

Die Vorschläge des Gemeinderats beziehen sich auf das Baulandmanagement (BLM) der Stadt Heidelberg, das die Leistungen (privater) Bauherren bei der Schaffung von neuem Baurecht regelt. Das BLM wurde 2005 eingeführt und letztmals 2015 fortgeschrieben (siehe Drucksache 0040/2015/BV). Die Stadt Heidelberg kann in bestimmten Fällen über städtebauliche Verträge Einfluss auf wohnungspolitische Festlegungen nehmen, auch ohne Grundstückseigentümerin zu sein. Dabei geht es im Wesentlichen um die Festlegung eines Anteils bezahlbaren Wohnraums, den der Bauherr/ Investor zu errichten hat. Hinzu kommt die Beteiligung privater Bauherren an den Folgekosten. Die „Abschöpfung“ von Erträgen muss dabei dem Prinzip der Angemessenheit folgen.

Welche bestehenden Regelungen sehen das Baulandmanagement beziehungsweise die städtebaulichen Verträge bisher vor?

Bisher gilt grundsätzlich, dass eine Quote von 20 Prozent der Gesamtwohnfläche für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum eingehalten werden muss. Bei Mietwohnraum dürfen die Haushalte die Einkommensgrenzen des aktuellen Landeswohnraumförderungsprogramms um maximal 10 Prozent übersteigen. Bei Eigentumswohnungen gelten die Einkommensgrenzen des aktuellen Landeswohnraumförderungsprogramms. Das Baulandmanagement sieht entsprechend den Regelungen des Wohnungsentwicklungsprogramms der Stadt Heidelberg für junge Familien¹ vor, dass die Einkommensgrenzen der nächst höheren Kategorie gelten, das heißt es wird 1 Person hinzugerechnet.

Das BLM greift nur bei der Schaffung von neuem Baurecht durch die Aufstellung von Bebauungsplänen, wenn sich daraus mindestens eine gebundene Wohnung neu errechnet. In begründeten Ausnahmefällen kann die Erfüllung in einem Radius von zwei Kilometern um das Projektgebiet erfolgen, wenn dafür eine Quote von 30 Prozent realisiert wird. Nicht in Betracht kommen Einzelbauvorhaben im Innenbereich und mit Rechtsanspruch auf Erteilung einer Genehmigung nach § 34 BauGB. Grundsätzlich sieht das Baulandmanagement zusätzlich zu dem Anteil von 20 Prozent, der für bezahlbaren Wohnraum zu leisten ist, eine Beteiligung der Grundstückseigentümer und Investoren an den Folgekosten der Entwicklung von Bauland vor. Das Erschließungsbeitragsrecht ist allerdings nicht Gegenstand des Baulandmanagements. Beispiele für die Anwendung des BLM sind die Vorhaben Schlosshotel (Durchführungsvertrag zu VEP), Mühlthalstraße 101 (Durchführungsvertrag zu VEP) und Brechtelstraße 2 (Städtebaulicher Vertrag zu Angebotsbebauungsplan).

Zu den Kosten, die vom Planungsbegünstigten zu tragen sind, gehören die für das Baugebiet notwendigen ursächlichen sozialen Infrastruktureinrichtungen wie zum Beispiel Kindergärten, Kinderhorte, Kindertagesstätten und Grundschulen. Allerdings ist das erst ab einer gewissen Größenordnung umsetzbar, wenn die errechnete Platzzahl für die Unterhaltung einer Kindertagesstätte oder einer zusätzlichen Gruppe in einer bestehenden Einrichtung ausreicht. Zudem variieren die Anforderungen quartiersbezogen. Zum Beispiel wurden im Kurfürsten Carré eine Kita und im Quartier am Turm ein Quartierszentrum mit Nachbarschaftstreff errichtet. Im Einzelfall wie zum Beispiel in der Brechtelstraße war anstelle des Baus einer Kita auch die Zahlung einer Ablösesumme möglich.

¹ Als junge Familien gelten entsprechend des Wohnungsentwicklungsprogramms Familien, in denen die Partnerin das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und dementsprechend davon ausgegangen werden kann, dass in der Partnerschaft noch ein Kind geboren wird.

Außerhalb der Konversionsflächen und der Bahnstadt gab es in den letzten 10 Jahren nur wenige Flächen, die für eine Wohnbebauung erstmals Baurecht erhalten haben und eine ausreichende Größe erreichten. Bei diesen Wohnbauprojekten wurden die Möglichkeiten des Baulandmanagements in den städtebaulichen Verträgen vollständig aufgenommen. Auf diese Weise sind rund 100 Mietwohnungen, 5 Mietreihenhäuser und 31 Eigentumswohnungen entstanden.

Die vergleichsweise geringe Anzahl der Anwendungsfälle wird durch die Maßnahmen auf den Konversionsflächen und der Bahnstadt ergänzt. Bei diesen Vorhaben, bei denen die Stadt oder eine ihrer Gesellschaften Eigentümerin ist, bestehen weitaus größere Gestaltungsspielräume, die mit weitergehenden Regelungsmöglichkeiten als im Baulandmanagement verbunden sind.

2. Erste Bewertung der Vorschläge des Antrags der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen

Im Folgenden werden die jeweiligen Vorschläge des Antrags der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 10.07.2018 einer ersten Bewertung im Hinblick auf die Fortschreibung des Baulandmanagements beziehungsweise auf die Schaffung von Baurecht unterzogen.

2.1 Einrichtung einer flexiblen Quote im Baulandmanagement in Verbindung mit einem Anreizsystem

Der im Prüfauftrag enthaltene Vorschlag, einen Ausgleich für die Erhöhung der Quote in Form von Anreizen für Investoren zu schaffen, ist ein grundsätzlich gangbarer Weg. Dabei ist zu prüfen, welche Anreize im Rahmen der baurechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen möglich und auch zielführend sind. Grundsätzlich setzen vertragliche Regelungen voraus, dass es einen Vertragspartner gibt, der noch kein Baurecht für das gewünschte Projekt hat. Die Schaffung von Baurecht ist als eine dem Vertragspartner zustehende Gegenleistung zu werten.

Höhere Grundstücksausnutzung in Bebauungsplänen

Festsetzungen in Bebauungsplänen, besonders auch zum Maß der zulässigen Bebauung, sind in der Regel Obergrenzen, die nach einem langen Abwägungsprozess und aus städtebaulichen Gründen erfolgen. Dieser Vorschlag ist daher kein wirksamer Anreiz im Sinne der Schaffung von zusätzlichem bezahlbarem Wohnraum.

Befreiungen von diesen Festsetzungen sind nur unter den Voraussetzungen des § 31 Absatz 2 BauGB möglich - zusätzlich zu Nummer 1 (Gründe des Wohls der Allgemeinheit erfordern die Abweichung) oder Nummer 2 (Abweichung städtebaulich vertretbar) dürfen in beiden Fällen die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Dabei spielt das städtebauliche Konzept nicht nur im Zusammenhang mit der Ausnutzung der Grundstücke eine entscheidende Rolle. Es geht dabei vielmehr um eine komplexe Betrachtung vielfältiger Aspekte, die zu einer hohen Wohn- und Lebensqualität für die Bewohner führen wie Nutzungsmix, soziale Mischung, Energiestandards, verkehrliche Anbindung, Freiraumqualitäten et cetera. Die Grundstücksausnutzung trägt als optimierte Größe all diesen Aspekten Rechnung. Eine Erhöhung würde nicht zwangsläufig zu einem wirtschaftlicheren Ergebnis bezüglich kostengünstigen Wohnraums, wohl aber zu Veränderungen anderer Komponenten wie beispielsweise die Notwendigkeit des Einbaus von Aufzügen, mehr Stellplätzen, mehr Nebenflächen oder eine größere Anzahl von Kitaplätzen führen. Die Möglichkeit einer Befreiungserteilung kann im Baulandbeschluss zudem nicht für bestimmte Fallgruppen pauschal vorgesehen werden, erforderlich ist immer eine Einzelfallprüfung anhand der gesetzlichen Voraussetzungen (siehe Punkt 2.3).

Vorhabenbezogene Bebauungspläne können aus Sicht des Baulandmanagements vorteilhaft sein, da sie sich im Gegensatz zu Angebotsbebauungsplänen immer auf ein konkretes Vorhaben zur Schaffung von Planungsrecht beziehen und daher zwingend ein Durchführungsvertrag abgeschlossen werden muss. Bei einem Angebotsbebauungsplan sind Investoren nicht immer bereits vorhanden, weshalb es nicht immer zum Abschluss von Verträgen zwischen Stadt und Investor kommt.

Soziale und technische Infrastruktur in städtebaulichen Verträgen

Die Erfahrungen der letzten 10 Jahre zeigen, dass der Bau von Kita-Plätzen dann gut verhandelt werden konnte, wenn es für den Investor einen ergänzenden Anreiz gab. Das kann im Projekt selbst begründet liegen, wenn beispielsweise das Wohnungsangebot auf Familien zugeschnitten ist, oder wenn es Zuschussmöglichkeiten für den Innenausbau von Kindertagesstätten gibt, die die Entscheidung für die Integration einer Kita in das Projekt lukrativ machen. Wichtig war den Investoren erfahrungsgemäß auch, dass die Plätze in die Bedarfsberechnung der Stadt einbezogen werden.

2.2 Anrechenbarkeit und Angemessenheit unterschiedlicher Leistungen im Zuge der Einzelfallbetrachtung

Bezahlbarer Wohnraum

Die Erfahrungen außerhalb des Geltungsbereichs des Baulandmanagements wie beispielsweise auf den Konversionsflächen MTV oder Hospital zeigen, dass es Vorteile hat, ohne eine feste Obergrenze bei der Festlegung der Anteile bezahlbaren Wohnraums zu arbeiten. Die derzeit festgelegte Quote von 20 Prozent fungiert dabei als Mindestmaß. Auf diese Weise können einfallbezogen passgenaue Festlegungen von Marktsegmenten und Zielgruppen vorgenommen werden. Quartiersbezogene Untersuchungen geben Anhaltspunkte, welche Wohnungstypen nicht ausreichend vorhanden und welche Zielgruppen unterversorgt sind. Dennoch muss bei der Festlegung der Ziele darauf geachtet werden, dass ein Mindestmaß an Durchmischung im Projekt erreicht wird. In den bisherigen Baulandprojekten gab es in der Regel in Bezug auf die Durchmischung der Wohnungsgrößen kaum Probleme. Den Anforderungen des Projektgebiets entsprechende Regelungen sind auch für die Festlegung von sozialen und technischen Infrastrukturmaßnahmen als Folge der Baulandentwicklung vorteilhaft.

Folgekosten sozialer und technischer Infrastruktur

Anreize können grundsätzlich zu dem gewünschten Ergebnis führen. Dafür wäre ein flexibles Anreizsystem sinnvoll, das je nach örtlichen Gegebenheiten und sozialem Umfeld auf den spezifischen Bedarf reagieren kann. Da die Vereinbarungen beiderseits eine gewisse Verbindlichkeit verlangen, kommt es in der Regel zu städtebaulichen Verträgen, da Bebauungspläne keine entsprechenden Vereinbarungen zulassen. Bei vertraglichen Vorgaben ist zu berücksichtigen, dass die vertraglichen Forderungen insgesamt angemessen bleiben. Die Stadt München, welche vergleichbare Regelungen seit fast 25 Jahren praktiziert, setzt den Verbleib eines Drittels der Wertsteigerung beim Bauherren/ Investor als angemessen an. Städtebauliche Verträge können darüber hinaus auch energetische, ökologische, verkehrliche und gestalterische Anforderungen sowie Sicherungsvereinbarungen enthalten. Es ist deshalb immer eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen. Dabei wird die Definition der Mindestgröße von Projekten als sinnvoll erachtet. Auch wenn städtebauliche Verträge Erschließungsbestandteile enthalten können, ist das Erschließungsbeitragsrecht nicht einfach mit dem BLM verknüpfbar. Die Stadt ist nämlich gesetzlich verpflichtet, Erschließungsbeiträge zu erheben, eine Verrechnung mit anderen Leistungen ist hier nicht ohne weiteres möglich.

2.3 Kopplung mit der Landeswohnraumförderung

Im Mietsegment erfolgt eine Koppelung mit der Landeswohnraumförderung durch eine Beantragung der Fördermittel. Diese Verknüpfung könnte je nach den Quartiersbedingungen zum Beispiel für die Hälfte der zu bindenden Wohnungen verlangt werden. Die übrigen Wohnungen könnten analog dem kommunalen Förderprogramm für die Zielgruppe der Schwellenhaushalte gebunden werden.

Für eine Übertragung der Objektanforderungen der Landeswohnraumförderung für die Eigentumsförderung auf das Baulandmanagement sieht die Förderstelle keine Notwendigkeit, da es hier keine nennenswerten Vorgaben gibt, welche übernommen werden könnten. Die Objektanforderungen sind in der Regel üppig bemessen, die energetischen Anforderungen sind ohnehin gesetzlich vorgeschrieben.

3. Umsetzungsvorschläge der Verwaltung zur Fortschreibung des Baulandmanagements

Die Verwaltung schlägt eine Fortschreibung des Baulandmanagements vor, um die Rahmenbedingungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch private Bauherren/ Investoren zu verbessern. Im Zuge der Fortschreibung soll die Umsetzung der folgenden Fragestellungen geprüft werden:

- Wie kann eine flexible Quote im BLM in Verbindung mit der Schaffung von Anreizen beispielsweise durch den Einsatz der Landeswohnraumförderung umgesetzt werden?
- Wie kann die Angemessenheit der unterschiedlichen Vorgaben (bezahlbarer Wohnraum, Wohnfolgebemaßnahmen) einzelfallbezogen und transparent behandelt werden?
- Wie kann der Geltungsbereich des BLM zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ausgeweitet werden? Bedarf es dabei zusätzlicher Instrumente?
- Ist eine Koppelung der vorhabenbezogenen wohnungspolitischen Konzepte mit dem Baulandmanagement als Umsetzungsinstrument sinnvoll?

Die Erarbeitung einer Konzeption zur Neuregelung des Baulandmanagements bedarf einer Bewertung der aktuellen Vorgehensweise. Hinzu kommt die Erarbeitung von im Sinne des Antrags geeigneten Vorschlägen. Dazu gehört eine inhaltliche und rechtliche Auseinandersetzung mit dem Thema anhand der aufgeführten Fragestellungen. Die Verwaltung schlägt daher vor, dem Gemeinderat bis Herbst 2019 einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Durch diese Zeitschiene kann auch ermöglicht werden, dass die Ergebnisse der zurzeit in der Erstellung befindlichen Wohnraumbedarfsanalyse (siehe Drucksache 0006/2018/BV) bei der Fortschreibung des Baulandmanagements berücksichtigt werden können.

Folgende Sachverhalte sollen im Zusammenhang der Fortschreibung des Baulandmanagements vertiefend geprüft werden.

3.1 Flexible Quote und Anreize im BLM

Es soll geprüft werden, inwieweit durch die Verknüpfung einer moderaten Quotenerhöhung bzw. deren Flexibilisierung in der Koppelung mit der Schaffung von Anreizen für private Bauherren/ Investoren im Baulandmanagement neue Möglichkeiten zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum geschaffen werden können.

Aufgrund der in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Landesfördermittel könnte die Erhöhung der Quote durch einen obligatorischen Einsatz der Landeswohnraumförderung für den Investor kostenneutral im Sinne eines Anreizes gestaltet werden. Bisher greifen private Investoren kaum auf die Mittel der Landeswohnraumförderung zurück. Vorstellbar wäre, die Anteile im BLM im Sinne einer ausgewogenen Verteilung auf untere und mittlere Einkommensgruppen festzulegen. Mit dem neuen Landesförderprogramm sind zudem Laufzeiten bis zu 30 Jahren möglich.

3.2 Angemessenheit und Anrechenbarkeit im Zuge der Einzelfallprüfung

Eine Anrechenbarkeit von Infrastrukturmaßnahmen auf die Quote vergünstigten Wohnraums entspräche dem Erfordernis der Angemessenheit und könnte eine Flexibilität bei den Verhandlungen mit privaten Bauherren ermöglichen. Hier kommt es darauf an, bereits am Anfang prioritäre Ziele für die Projektentwicklung/ Quartiersentwicklung zu setzen, um die Verhandlungen zielgerichtet führen zu können. Das Ziel von mehr Kitaplätzen oder höheren Anteilen bezahlbaren Wohnraums müsste dann gemäß einem noch zu bestimmenden Schlüssel „verrechnet“ werden. Auch aus dieser Betrachtungsweise ergibt sich, dass es wichtig ist, die Instrumente bei Bedarf flexibel einsetzen zu können. Es könnte überlegt werden, ob zur Vergleichbarkeit und Transparenz ein Wertesystem entwickelt wird, das den Wert für einen Quadratmeter Wohnraum in Miete und Kauf beziehungsweise einen Kita-Platz nicht monetär, sondern im Sinne des gewünschten Ziels abbildet.

3.3 Kopplung mit dem Landeswohnraumförderprogramm

Die Vorschläge betreffend Mietsegment siehe Punkt 3.1.

Das gewünschte Ziel könnte im Eigentumssegment durch eine Koppelung an das kommunale Förderprogramm der Stadt Heidelberg erfolgen, da die relevanten Anforderungen wie zum Beispiel die Einhaltung einer Mindestwohnfläche für Kinderzimmer eingearbeitet sind und darüber hinaus bereits eine Verknüpfung in Bezug auf die Einkommensgrenze existiert.

3.4 Erhöhung der Fallzahlen im BLM oder Einsatz äquivalenter Instrumente

Aufgrund der bisher vergleichsweise geringen Fallzahlen, für die es unterschiedliche Gründe gibt, war die Steuerungswirkung des BLM für den bezahlbaren Wohnraum nicht sehr ausgeprägt. Im Rahmen des Handlungsprogramms Wohnen wurde demzufolge vorgeschlagen, Maßnahmen zu ergreifen, welche zu einer Ausweitung des Geltungsbereichs des BLM führen oder im Sinne einer äquivalenten Anwendung über die bisherige Praxis hinaus genutzt werden können. Eine mögliche Maßnahme wäre eine Selbstverpflichtung der Stadt Heidelberg zur Berücksichtigung der Quote bei der Entwicklung kommunaler Grundstücke nach festzulegenden Kriterien. Eine weitere Maßnahme könnte darin bestehen, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum auch im Siedlungsbestand verstärkt anzugehen, insbesondere in Stadtteilen, die wenig Neubauf Flächen aufweisen. Diesbezüglich müssten für das BLM ergänzende geeignete Instrumente gefunden und eingesetzt werden.

Bereits angesprochen wurden über die Quote hinaus auch die Laufzeiten gebundener Wohnungen. Diese sind derzeit im BLM auf 10 Jahre begrenzt und sollten in Zuge der Fortschreibung des BLM ebenfalls überprüft werden (siehe Punkt 3.1). Eine Verlängerung der Laufzeiten wirkt sich negativ auf die Einnahmen aus und müsste im Zuge der Angemessenheit entsprechend angerechnet werden.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
WO 1	+	Wohnraum für alle, 8-10.000 Wohnungen mehr Ziele:
WO 2	+	Preiswerten Wohnraum sichern und schaffen, Konzentration auf den preisgünstigen Mietwohnungsmarkt Ziel/e:
WO 4	+	Verdrängungsprozesse verhindern Ziel/e:
QU 2	+	Investitionen fördern, die einen gleichermaßen sozialen, ökonomischen und ökologischen Nutzen aufweisen Begründung: Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und Wohnfolgeeinrichtungen durch private Investoren im Rahmen des Baulandmanagements trägt durch die Bereitstellung von Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen dazu bei, Verwerfungen am Wohnungsmarkt zu reduzieren und die Zukunftsfähigkeit der Stadt Heidelberg zu sichern.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine

gezeichnet
in Vertretung
Dr. Joachim Gerner