

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Abschluss städtebaulicher Verträge bei Bebauungsplanverfahren auf der Grundlage einer standardisierten Verfahrensweise;

hier: Beschluss über das "Kooperative Baulandmodell Köln"

NEUFASSUNG VOM 18.09.2013

Beschlussorgan

Rat

| Gremium | Datum |
|---------------------------------|------------|
| Stadtentwicklungsausschuss | 26.09.2013 |
| Liegenschaftsausschuss | 12.11.2013 |
| Ausschuss Soziales und Senioren | 14.11.2013 |
| Stadtentwicklungsausschuss | 12.12.2013 |
| Rat | 17.12.2013 |

Beschluss:

Der Rat

1. beschließt das als **Anlage 3** beigefügte "Kooperative Baulandmodell" für Köln mit einer stadtweiten Quote von mindestens 30 % für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau. Bei einem geringen Angebot an preiswertem Wohnraum im Stadtteil muss diese Quote vollständig in Form von Mietwohnungen des Förderweges A umgesetzt werden. Bei Stadtteilen mit einem durchschnittlichen bis höheren Angebot an preiswertem Wohnraum muss diese Quote mindestens zur Hälfte in Form von Mietwohnungen des Förderweges A umgesetzt werden. In diesen Stadtteilen kann der restliche Anteil entweder in Form von geförderten Mietwohnungen für die Einkommensgruppe A oder für die Einkommensgruppe B bereit gestellt werden. Die Zuordnung der Stadtteile ergibt sich aus der Grafik auf Seite 21 der Anlage 3. Diese Vorgaben gelten vorbehaltlich der Förderfähigkeit.
2. beauftragt die Verwaltung, die Wirkungen des Modells nachzuhalten und dem Rat nach Ablauf von zwei Jahren einen Erfahrungsbericht durch die Verwaltung vorzulegen;
3. beauftragt die Verwaltung, bei der Durchführung der Planverfahren alle Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren bis zur Rechtskraft des Planes auszuschöpfen. Hierzu wird die Verwaltung zeitnah eine gesonderte Vorlage erarbeiten.

Alternative 1:

Der Rat

1. beschließt das als **Anlage 3** beigefügte "Kooperative Baulandmodell" für Köln mit einer stadtweiten Quote von mindestens 30 % für öffentlich-geförderten Wohnungsbau (Mietwohnungen der Einkommensgruppe A) und
2. beauftragt die Verwaltung, die Wirkungen des Modells nachzuhalten und dem Rat nach Ablauf von zwei Jahren einen Erfahrungsbericht durch die Verwaltung vorzulegen;

3. beauftragt die Verwaltung, bei der Durchführung der Planverfahren alle Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren bis zur Rechtskraft des Planes auszuschöpfen. Hierzu wird die Verwaltung zeitnah eine gesonderte Vorlage erarbeiten.

Alternative 2:

Der Rat

1. beschließt das als **Anlage 3** beigefügte "Kooperative Baulandmodell" für Köln mit einer auf Stadtteilebene räumlich differenzierten Quote von mindestens 25 % bis 35 % und
2. beauftragt die Verwaltung, die Wirkungen des Modells nachzuhalten und dem Rat nach Ablauf von zwei Jahren einen Erfahrungsbericht durch die Verwaltung vorzulegen;
3. beauftragt die Verwaltung, bei der Durchführung der Planverfahren alle Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren bis zur Rechtskraft des Planes auszuschöpfen. Hierzu wird die Verwaltung zeitnah eine gesonderte Vorlage erarbeiten.

Alternative 3:

Der Rat

1. beschließt das als **Anlage 3** beigefügte "Kooperative Baulandmodell" für Köln mit einer stadtweiten Quote von mindestens 20 % für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau (Einkommensgruppe A) und von mindestens 20 % für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau (Einkommensgruppe B) und
2. beauftragt die Verwaltung, die Wirkungen des Modells nachzuhalten und dem Rat nach Ablauf von zwei Jahren einen Erfahrungsbericht durch die Verwaltung vorzulegen;
3. beauftragt die Verwaltung, bei der Durchführung der Planverfahren alle Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren bis zur Rechtskraft des Planes auszuschöpfen. Hierzu wird die Verwaltung zeitnah eine gesonderte Vorlage erarbeiten.

nachgefragten Quartieren vorwiegend hochpreisige Wohnungen mit einem großen Anteil von Eigentumswohnungen, die für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen nicht erschwinglich sind.

Das "Kooperative Baulandmodell" wirkt, wie alle planungsrechtlichen Verfahren, zeitlich verzögert. Auch aus diesem Grund ist aus Sicht der Verwaltung eine zeitnahe Beschlussfassung geboten.

Die wesentlichen Inhalte des Kooperativen Baulandmodells sind:

- Der Anteil des geförderten Wohnungsbaues bei Wohnungsbau-Vorhaben wird auf mindestens 30 Prozent festgesetzt; eine Differenzierung dieser Quote im Stadtgebiet auf die Anteile des Förderwegs A und B ist erforderlich;
- die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur wird formalisiert,
- die Gleichbehandlung der Planungsbegünstigten wird sichergestellt und
- die Verhandlungswege und Planungsabläufe für potenzielle Investoren werden transparent gestaltet.

Anwendungskriterien

- Es findet nur bei Bebauungsplanverfahren Anwendung und nicht im baulichen Innenbereich nach § 34 Baugesetzbuch
- Es wird eine Untergrenze von 20 Wohneinheiten festgelegt. Darunter findet das Modell keine Anwendung
- Die durch die Planung ausgelöste soziale Infrastruktur wird nicht kostendeckend, sondern zu zwei Drittel (66 %) eingestellt entsprechend 49.-€ pro qm Geschossfläche Wohnen
- Ein Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses verbleibt beim Planungsbegünstigten
- Die Richtlinie tritt mit der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses im Amtsblatt der Stadt Köln in Kraft
- Für Grundstückskäufe, die nachweislich (durch Grundbuchauszug) nach dem 14.06.2006 und vor dem Tag der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses zum Baulandmodell abgeschlossen wurden, gilt eine reduzierte Anwendung des Modells. Der Anteil geförderter Wohnungsbau wird um zehn Prozent reduziert, die Kostenbeteiligung an den sozialen Infrastrukturen auf ein Drittel statt zwei Drittel.

An die Aufstellung und Umsetzung eines Bebauungsplanes ist eine Vielzahl von gesetzlichen Anforderungen geknüpft. Sie sind im Baugesetzbuch verankert und stecken nicht nur den städtebaulichen Rahmen, sondern stellen auch an die gesellschaftliche Ausgestaltung und Bezüge der Planung klare Anforderungen.

Das Baugesetzbuch (BauGB) § 1 (5) formuliert, dass die Bauleitpläne eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende, sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten sollen; im §1 (6) wird dies ergänzt durch den gesetzlichen Auftrag, insbesondere die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Diese Anforderungen konnten, da sie durch textliche Ausführungen im Bebauungsplan nicht festgesetzt und damit planungsrechtlich nicht wirksam wurden, bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts kaum durch Bauleitplanung erfolgreich umgesetzt werden und verblieben als allgemeine Daseinsvorsorge in der Umsetzungspflicht und Kostenlast der Kommune.

Mit der Baurechtsschaffung durch Bebauungspläne verbanden sich seitens der meist privaten Projektbegünstigten in der Regel ansprechende Gewinne, während die Kosten der ursächlich dem Projekt nachfolgenden Infrastrukturen durch die Allgemeinheit getragen wurden. Mit zunehmend schwieriger werdenden Haushaltssituationen wurde der Begriff „Planwertabschöp-

fung“ zwischen den Kommunen kommuniziert, um an den Planungsgewinnen durch Schaffung von Baurecht zu partizipieren. Allerdings wurde höchstrichterlich klargestellt, dass eine solche Planwertabschöpfung einen erheblichen und vor allem unzulässigen Eingriff in das private Eigentum darstellt; insoweit ist dieser Ansatz keine Möglichkeit für die Kommune, am Planungsgewinn beteiligt zu werden., Gleichwohl wurde festgestellt, dass die ursächlich mit der Planung verbundenen Kosten und Lasten als Folgekosten auf den Planungsbegünstigten übertragen werden können..

Die Stadt München war bereits 1993 konzeptioneller Vorreiter und ist prominentes Beispiel eines gelungenen Baulandbeschlusses; zahlreiche Kommunen in Deutschland sind diesem Beispiel gefolgt und haben Baulandmodelle entwickelt, welche das Verfahren vereinheitlichen und die Gleichbehandlung aller Projektbeteiligten sichern.

Die Stadt wendet die Ermächtigungsgrundlage gegenüber Investoren, Eigentümer oder Projektentwickler schon seit langem und vorwiegend für die technischen Folgekosten der Infrastruktur an.

Die Verwaltung geht davon aus, dass sich das Kooperative Baulandmodell preisdämpfend auf den Wert von Baugrundstücken auswirken wird und den Planungsbegünstigten in der Regel mehr als ein Drittel Wertzuwachs verbleibt. Der Bodenwertzuwachs wird aus der Differenz des Bodenwertes der Grundstücke vor der Überplanung und nach der Überplanung errechnet.

Nach Beschlussfassung des Kooperativen Baulandmodells sind die bereits beschlossenen Maßnahmen zur Förderung des preiswerten Wohnungsbaus anzupassen. Die Verwaltung wird dem Rat einen entsprechenden Beschlussvorschlag vorlegen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Verwaltung auch bei den Bauvorhaben, die kein neues Planungsrecht erfordern (§ 34 und 35 Abs. 2 BauGB) darauf hinwirken wird, dass ein Anteil als öffentlich geförderter Wohnungsbau realisiert wird.

Bei den Projekten, wo bereits ein Aufstellungsbeschluss ohne Vorgabe zur Berücksichtigung öffentlich geförderten Wohnungsbaus erfolgt ist, wird dieses Modell nicht angewandt.

Begründung des Beschlussvorschlags der Verwaltung: stadtweit einheitliche Quote von 30 % öffentlich geförderter Wohnungsbau mit anteiliger Verteilung auf Förderweg A und B auf der Grundlage des Stadtteilbezugs:

Es soll für den geförderten Wohnungsbau eine stadtweit einheitliche Quote des Anteils an gefördertem Wohnungsbau von 30 Prozent gelten (siehe Erläuterung zu A), die in sich auf Stadtteil-Ebene in unterschiedliche Anteile an Förderweg A und B differenziert wird (siehe Erläuterung zu B).

A.: Stadtweit einheitliche Quote von 30 % öffentlich geförderter Wohnungsbau:

Eine stadtweit einheitliche Quote erleichtert den Umgang mit dem Baulandmodell. Da für jede Planungsaufgabe, bei der anteilig geförderter Wohnungsbau umgesetzt werden soll, die Sozialverträglichkeit nachgewiesen sein muss, ist sichergestellt, dass es zu keiner Ungleichverteilung oder Schwerpunktbildung kommt. Ohne diese Prüfung ist eine Bewilligung der öffentlichen Mittel nicht möglich.

B.: Anteilige Verteilung auf Förderweg A und B auf der Grundlage des Stadtteilbezugs (s. dazu Anlage 1, Grafik Seite 21):

Geförderte Wohnungen sind vor allem in den Stadtteilen entstanden, in denen der Unterschied zwischen Bewilligungsmiete und Marktmiete relativ gering ist, da sich hier der Bau von Sozialwohnungen wirtschaftlich besser darstellt. Umgekehrt entstand in den Stadtteilen, in denen die Marktmiete hoch ist, weiterhin und überwiegend hochpreisiger Wohnungsbau. Daher entfiel hier in der Vergangenheit die Möglichkeit, zu einem vertretbaren Preis Grundstücke für preiswertes Wohnen zu erwerben.

Mit dem "Kooperativen Baulandmodell" etabliert die Stadt Köln ein Instrument, das geeignet ist, auch in höherpreisigen Lagen geförderten Wohnungsbau zu realisieren, die soziale Durchmischung des

Viertels aufrecht zu erhalten und segregativen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Bei den Anteilen für den Förderweg A handelt es sich um mindestens zu erbringende Anteile. Diese müssen im Rahmen der Wohnungsbauförderung auf ihre Sozialverträglichkeit geprüft und bestätigt werden. Der Rest kann, aber muss nicht mit Anteilen des Förderweges B aufgefüllt werden. Diese Herangehensweise wirkt in den stark nachgefragten Lagen dämpfend auf die Grundstückspreise.

Auch bei den mittleren Einkommen bestehen starke Engpässe im Angebot. Dieser Bedarf kann über eine Verbesserung des Angebots von Wohnungen bedient werden, die als geförderte Wohnungen für die Einkommensgruppe B errichtet werden.

Anders als beim sogenannten "preisgedämpften Wohnungsbau", wo die Bewerber niedriger und mittlerer Einkommen sich der Konkurrenz auf dem freien Wohnungsmarkt stellen müssen, ist bei Wohnungen für die Einkommensgruppe B über die Regelungen der Wohnraumförderung (Wohnberechtigungsscheine) sichergestellt, dass die Wohnungen nur an berechtigte Haushalte vergeben werden..

Begründung der Beschlussalternative 1 einer stadtweit einheitlichen Quote von 30 % Anteil an gefördertem Mietwohnungsbau Typ A

Eine stadtweit einheitliche Quote mit einer eindeutigen Vorgabe, dass der 30 %-Anteil in Form von geförderten Mietwohnungen der Einkommensgruppe A zu realisieren sind, bedarf in dieser Hinsicht keiner weiteren Evaluation oder einer periodischen Anpassung und Überprüfung.

Begründung der Beschlussalternative 2 zur räumlich differenzierten Quote von 25% bis 35 % für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau im Stadtgebiet Köln

In der Vergangenheit sind geförderte Wohnungen vor allem in den Stadtteilen entstanden, in denen der Unterschied zwischen Bewilligungsmiete und Marktmiete (bzw. bei Eigentumswohnungen der Kaufpreis) relativ gering ist, da sich hier der Bau von Sozialwohnungen wirtschaftlich besser darstellte. In den nachgefragten Stadtteilen ist dagegen überwiegend hochpreisiger Wohnungsbau entstanden. Stadt, die städtische Wohnungsbaugesellschaft GAG, Genossenschaften und Investoren hatten hier in der Vergangenheit kaum die Möglichkeit, zu einem vertretbaren Preis Grundstücke für preiswertes Wohnen zu erwerben.

Mit dem Kooperativen Baulandmodell kann in Stadtteilen mit einem besonders hohen Bedarf an preiswertem Wohnraum bei neuen Bauvorhaben eine höhere Quote vorgegeben als in Stadtteilen, die bereits über einen größeren Anteil geförderter Wohnungen verfügen. Die Zuweisung der unterschiedlichen Quoten zu den Stadtteilen erfolgt auf Grundlage von Indikatoren, die den unterschiedlichen hohen Bedarf an preiswertem Wohnraum widerspiegeln. Neben dem Anteil an geförderten Wohnungen kommen in diesem Zusammenhang die Angebotsmieten in Betracht, die im Rahmen des Monitorings Stadtentwicklung zu einem Index zusammengeführt werden könnten.

Der Alternativvorschlag enthält differenzierte Förderquoten von 25%, 30% und 35%. Aufgrund der nach Stadtteilen zugewiesenen Quote besteht für die Investoren Klarheit, welcher Anteil umgesetzt werden muss.

Bei den Quoten handelt es sich um mindestens zu erbringende Anteile – vorbehaltlich der Überprüfung der Sozialverträglichkeit des jeweiligen Standortes. Im Hinblick auf die Mengenwirkung ergibt sich kein relevanter Unterschied zur Festlegung einer einheitlichen Quote für das gesamte Stadtgebiet. Die differenzierte Herangehensweise wird seine Wirkung aber besonders in den stark nachgefragten Lagen entfalten und dämpfend auf die Grundstückspreise wirken.

Aus rechtlicher Sicht ist bestätigt, dass eine Differenzierung der Förderquote nach Stadtteilen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Segregation gerechtfertigt und zulässig ist. Die Angemessenheit aller Forderungen muss anerkannt bzw. nachgewiesen sein.

Begründung der Beschlussalternative 3 zum Anteil von 20 % an gefördertem Wohnungsbau - Einkommensgruppe A - und 20 % an gefördertem Wohnungsbau - Einkommensgruppe B

Neben der Versorgung einkommensschwacher Haushalte, die aufgrund ihres Einkommens einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein der Einkommensgruppe A haben, belegen Studien auch bei den mittleren Einkommen starke Engpässe im Angebot und einen hohen Bedarf an geeigneten Wohnungen. Dieser Bedarf kann über eine deutliche Verbesserung des Angebots von Wohnungen bedient werden, die als geförderte Wohnungen für die Einkommensgruppe B errichtet werden.

In den vergangenen Jahren ist die Wohnungsbauförderung für Wohnungen der Einkommensgruppe B von den Investoren allerdings nur in geringem Umfang nachgefragt worden. Das Angebot in diesem Marktsegment könnte bei einer entsprechenden Beschlussfassung zumindest mittelfristig deutlich verstärkt werden.

Auf Mieterseite können Wohnungen aus diesem Förderweg von Haushalten bezogen werden, die nicht mehr als 40% oberhalb der Einkommensgrenzen der Einkommensgruppe A liegen. Bei einem Ehepaar mit 3 Kindern sind dies 82.815,15 € brutto oder vergleichsweise bei Beamten in derselben Konstellation 70.228,21 €. Die Bewilligungsmiete beträgt nach den aktuellen Förderrichtlinien 7,15 € je qm Wohnfläche Netto-Kaltmiete. Die Zinskonditionen entsprechen den Konditionen des 1. Förderwegs, die Förderpauschale beträgt 965,- € je qm Wohnfläche.

Anders als beim sog. „preisgedämpften Wohnungsbau“ ist bei Wohnungen für die Einkommensgruppe B über die Regelung des sozialen Wohnraumförderung und die Ausstellung von Wohnberechtigungsscheinen sichergestellt, dass die Wohnungen nur an berechnigte Haushalte vermittelt werden. Die Angemessenheit aller Forderungen muss anerkannt bzw. nachgewiesen sein.

Anlagen:

Anlage 0:

Begründung der Dringlichkeit

Anlage 1:

Kooperatives Baulandmodell - Erste Fassung -

Anlage 2

Beantwortung der Fragen aus der Sondersitzung des Wohnungsbauforums 24.6.2013

Anlage 3

Kooperatives Baulandmodell – Überarbeitete Version zur Beschlussfassung -