

## **Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)**

### **Evaluierungsbericht**

#### **Vorbemerkungen:**

Mit Grundsatzbeschluss vom 24. März 2011 hat der Gemeinderat die Verwaltung beauftragt, nach einer Pilotphase von zwei Jahren nach Einführung des neuen Modells dem Gemeinderat einen Evaluierungsbericht vorzulegen. Auf Grundlage erster Einschätzungen und Ergebnisse soll das Modell dann nach eingehender Diskussion mit der Politik sowie der Immobilien- und Wohnungswirtschaft angepasst und dauerhaft als Instrument einer urbanen, wohnungspolitisch bedeutsamen Strategie im Sinne der nachhaltigen Innenentwicklung der Stadt etabliert werden.

Dabei ist eine Zielbalance zu beachten, nach der sich Planungsbegünstigte bei der Entwicklung von Vorhaben in rentierlichen Wohnlagen und unter der Voraussetzung neuen Planrechts an einer damit verbundenen angemessenen Kostenaufteilung, an einer sozial integrativen Wohnungsversorgung und an der Verwirklichung planerisch angestrebter Bau- und Lebensqualitäten angemessen beteiligen soll.

Das SIM ist faktisch schon ein Erfolgsmodell, da in den bereits bearbeiteten Planverfahren über die Quote ausreichende Möglichkeiten für den geförderten Wohnungsbau gesichert werden konnten, um die bisherigen Zielzahlen der Stadt zu erreichen. Nach aktuellem Sachstand können bei den mehr als 20 Planverfahren etwa 700-900 geförderte Wohnungen erstellt werden. Bei folgenden 15 Vorhaben kann von verbindlichen Zusagen und Absichtserklärungen seitens Vorhabenträgern ausgegangen werden:

#### **Private Vorhaben:**

- LOOK21 / Türlenstraße (Südwestmetall),
- Azenberg-Areal und Post-Areal (Fa. Eppler),
- Nordbahnhofstraße / Eckartstraße und Friedhofstraße (Siedlungswerk),
- Post-Areal Rosensteinstraße (Fa. Eppler),
- Hansa-Areal (Bouwfonds),
- Marbacher Straße 80 (Geiger&Co.),
- Böckinger Straße,
- Staffenbergstraße (ArchyNova),
- Neuordnungsabschnitte des Hallschlag (SWSG).

#### **Städtische Areale:**

- Olgahospital,
- Bürgerhospital,
- Killesberg / Rote Wand,
- Schoch-Areal,
- NeckarPark inkl. Ergänzungsgebiet Veielbrunnen.

Nach den Grundsätzen von SIM ist bei jedem Verfahren allerdings neues Planrecht erforderlich. Daher können die aus SIM entstehenden geförderten Wohnungen erst in den Jahren 2014 ff. gebaut werden.

### **Bilanz der bisherigen Verfahrensanwendung:**

Mit den im aktuellen Jahresbericht der Wohnbauförderung enthaltenen Vorhaben und weiteren in Aussicht genommenen Gebieten der Zeitstufenliste Wohnen können sogar bis zu 22 Vorhaben unter die Anwendung des Reglements fallen und können in weitgehender Kenntnis der Verfahrensvoraussetzungen entsprechend ausgewertet werden.

Die Auswertung der verschiedenen Anwendungsfälle zeigt, dass bei einigen Vorhaben aufgrund der planerischen Vorlaufzeiten und Bindungen besondere Voraussetzungen vorlagen, die es zu berücksichtigen galt. Dies führte meist zu modifizierten Konditionen. Weiterhin gab es Fälle bei denen das Bebauungsplanverfahren vor dem SIM-Beschluss schon so weit fortgeschritten war, dass diese Fälle als „Altfälle“ anerkannt werden mussten, z B. das Verfahren „Roter Stich“. Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft keine oder nur noch sehr wenige Verfahren als Altfälle bewertet werden müssen.

Bei einer Reihe von Vorhaben kann ein für die Regelanwendung erforderlicher und damit für alle Anforderungen ausreichender Planungswertzuwachs nicht erreicht werden, da die Vorhaben im überplanten Innenbereich bereits einen hohen Anfangswert besitzen. Wiederum andere Vorhaben sind mit besonderen Lageanforderungen und Grundstücksvorbelastungen (Altlasten, Altbauten und -leitungen etc.) sowie bodenordnerisch diffizilen Grundstücksverhältnissen konfrontiert.

Auswertung:

1. **Bei insgesamt 22 Fälle kommt SIM** zum Einsatz kommt. Beim Schoch-Areal handelt es sich um ein städtisches Grundstück. Trotz fehlender Wertsteigerung wird das Verfahren nach den SIM-Grundsätzen durchgeführt.
2. **11 Verfahren (50 %)** können voraussichtlich nach den **Regelkonditionen von SIM** verwirklicht werden.
3. **7 Verfahren (ca. 30 % der Fälle)** sind voraussichtlich **nur mit modifizierten Konditionen** zu verwirklichen. Dieses liegt insbesondere daran, dass es sich bei diesen Fällen größtenteils um Nachverdichtungen handelt, bei denen nur geringe Wertsteigerungen zu erwarten sind.
4. Bei **3 Verfahren (ca. 15 %)** ist derzeit **noch nicht absehbar, ob** das **Regelverfahren** greifen kann oder ob einige Konditionen reduziert oder gestrichen werden müssen. Dies hängt insbesondere vom Maß der baulichen Nutzung der neuen Planung ab, die derzeit noch nicht absehbar ist.
5. Bei **1 (ca. 5 %) Verfahren** greifen die Übertragung der Kosten durch den Vorhabenträger und die im SIM verankerten Qualitätsziele von SIM. Eine Erhöhung des Wohnanteils findet nicht statt bzw. es werden nur Sonderwohnformen wie Studentenwohnheime geschaffen. Die Konditionen hinsichtlich des geförderten Wohnungsbaus finden keine Anwendung.

Voraussichtliche Verfahrensart	Anzahl Fälle	Anteil in %	Jetzige und (voraussichtliche) neue Nutzung
<b>SIM Regelverfahren</b>	11	50 %	<b>5 x Umwandlung Gemeinbedarf / Sondergebiet in Wohnnutzung</b>
			<b>5 x Umwandlung GE-Fläche in MI / WA</b>
			<b>1 x Nachverdichtung</b>
<b>SIM Regelverfahren oder modifizierte Konditionen</b>	3	15 %	<b>2 x Umwandlung GE-Gebiet in MI / WA-Gebiet.</b>
			<b>1 x Umwandlung Gemeinbedarf in Wohnnutzung</b> Ob Regelverfahren oder abweichende Konditionen erforderlich sind, hängt von der Wertsteigerung und vom Planungskonzept ab.
<b>SIM modifizierte Konditionen</b>	7	30 %	<b>6 x Nachverdichtung</b>
			<b>1 x Umwandlung MI-Fläche in WA</b>
<b>SIM Qualitätsziele und Refinanzierung der Kosten ohne Erhöhung des Wohnanteils</b>	1	5 %	<b>1 x Umwandlung Bahngelände</b>
Summe	22	100 %	

### Beurteilung der verschiedenen (räumlichen) Einsatzgebiete:

SIM gilt stadtweit. Im Hinblick auf die Praxis unterscheiden sich jedoch Lagevoraussetzungen, Eigentümerstruktur und Art der Neubebauung beträchtlich voneinander. Auch die Interessen der Planungsbegünstigten weichen erheblich voneinander ab. Dieses soll bei der Behandlung der Vorhaben und der Anwendung der Konditionen angemessene Berücksichtigung finden.

Die bislang behandelten Vorhaben lassen sich drei Kategorien zuordnen:

- Vorhaben in der City und Randgebieten
- Vorhaben im Rahmen von Neuplanungen auf Konversionsflächen
- Nachverdichtungen im Bestand (Wohnsiedlungen)

Sie werden nachfolgend mit spezifischen Anwendungsbedingungen beschrieben und anhand von Referenzfällen dargestellt.

Bei Vorhaben in der City und in den Randgebieten (bis 200 WE) greift die so genannte „Doppelquote“ (Sicherung eines Wohnanteils in Kernlagen und davon wiederum ein Anteil an geförderten Wohnungen), insbesondere wenn ein rein gewerbliches Projekt realisiert werden soll; dieser Fall ist jedoch bislang nicht aufgetreten. Im Regelfall handelt es sich um Vorhaben urbaner Nutzungsmischung, bei denen ohnehin ein Wohnanteil realisiert wird. Aufgrund der gegenwärtigen Marktbedingungen werden die dem Wohnen zugedachten Geschossflächen sogar schneller belegt als Büroflächen. Aufgrund der engen Block- und Grundstücksverhältnisse ist das Wohnen in den oberen Geschossen denkbar. Der äußere Erschließungsaufwand in diesen Lagen ist vergleichsweise minimiert, jedoch müssen häufig bebaute Grundstücke übernommen werden und eine Tiefgarage Platz finden. Die Mischung unterschiedlicher Nutzungen und Förderprogramme unter einem Dach hängt von einem innovativen Umgang mit der inneren Erschließung ab.

Bei kleinen Vorhaben mit gemeinsamer Erschließung wird seitens der Vorhabenträger ein besonderes Problem in der Zuordnung von Miet- und Eigentumswohnungen und insbesondere des Sozialwohnungsanteils gesehen.

In den Cityrandlagen treten derzeit vermehrt Investoren auf, die ihre Investments als Kapitalanlage mit der Erwartung einer möglichst hohen Mietrendite (bei Neuvermietungen deutlich über dem ortsüblichen bzw. lagespezifischen Mietspiegel) oder eines möglichst hohen Verkaufserlöses erworben haben. Hierbei war festzustellen, dass die Projektentwickler an langfristigen Darlehensverträgen aus der Landeswohnraumförderung selbst nicht interessiert sind. Andererseits ging der Fördergeber bislang auch davon aus, dass Bauherr und Fördernehmer identisch sind und die Wohnungen im Bestand halten. Insofern Exit-Strategien zum Zuge kommen sollten, können die Fördergelder daher nicht in Anspruch genommen werden. Nach dem neuen Landeswohnraumförderungsprogramm 2013 wird der Kauf bestehenden Wohnraums (im Zeitraum von vier Jahren) dem Bau neuen Wohnraums nunmehr gleichgesetzt. Ein potenzieller Enderwerber kann Fördermittel von der L-Bank erhalten, auch wenn er die konditionierten Mietwohnungen erst nach der Fertigstellung vom Projektentwickler erwirbt. Der Projektentwickler baut ohne Förderung, gibt die Konditionen aber weiter.

SIM-modifiziert („Altfall“) / Cityprojekt:  
„Look21“ / Türlenstraße, S-Mitte,  
ICADE (Immobilienfond, Exit-Strategie),  
Gutachterverfahren durchgeführt (ca. 100-120 WE),  
hoher Grundstückspreis, Anteil Sozialmietwohnungen



Konzept: Schaller Architekten 2010

Bei Neuplanungen auf Konversionsflächen kommen zunächst private Grundstücke insbesondere an kleingewerblichen oder sonstig genutzten, aber eigentümerseitig nicht mehr benötigten Standorten in den Blick. Da hier einerseits in Mischbauflächen geplant oder nach Baustaffelrecht genehmigt wird, ist der gut vermarktbare Wohnungsbau im Rahmen des Eigentumsübergangs eine wirtschaftliche Option, um aufgelassene betriebliche Grundstücke zu ordnen und immissionsschutzrechtlich schwierige „Schwitzkastenlagen“ zu bereinigen. Die Potenziale hierfür gehen jedoch perspektivisch zur Neige.

Gegenwärtig schon und künftig im größeren Stil werden Grundstücke der Stadt oder städtischer Unternehmen mit unterschiedlichen Wohnbaupotenzialen im Umfang von 200 - 2.500 WE (z.B. angekaufte Bahnflächen, eigene Klinikstandorte, Restflächen der alten Messe oder Depotflächen der SSB) für den Wohnungsbau benötigt, sodass hier das SIM auch programmplanerisch zur Sicherung sozialer Mischung und einer qualifizierten Innenentwicklung zum Zuge kommt. Im Rahmen künftiger Stadtteilentwicklungen kommt ein breites Spektrum an Eigentumsverhältnissen, Investitionen und Nut-



zern in Betracht (Bauträger, Baugenossenschaften, Baugemeinschaften). Kosten entstehen hier durch Beseitigung von Altlasten und Grundstücksneuordnung sowie durch eine geänderte Gebietserschließung sowie den Aufbau einer sozialen Infrastruktur.

SIM-Regelfall (20%-Quote) / Konversionsfläche:

Nordbahnhofstraße (ehem. Schmidtgen-Areal), S-Nord Siedlungswerk, Neubau Wohnquartier (1./2. BA 480 WE)



Bisher: Künstler-Areal



Konzept: Ackermann+Raff 2012



SIM-Regelfall (20%-Quote) / Konversionsfläche:

Seestraße (ehem. Azenberg-Areal), S-West Epple Projekt GmbH, Wettbewerbsverfahren für Wohnquartier (ca. 135 WE), hoher Grundstückspreis



Konzept: KUEHN MALVEZZI architects berlin 2013



SIM- Regelfall (30%-Quote) / Konversionsfläche:

Olga-Hospital (Städtisches Kinderkrankenhaus), S-West Städtebaulicher Wettbewerb für ein Wohnquartier, inkl. Anteil Baugemeinschaften (ca. 200-250 WE), Quote auch für Baugemeinschaften



Arbeitsgemeinschaft

Thomas Schüler Architekten, Düsseldorf / Faktorgrün Martin Schedlbauer, Freiburg

Bei Nachverdichtungen vorhandener Wohnsiedlungen der Gründerzeit sowie der Zwischen- und Nachkriegszeit (Neubauvorhaben bis 300 WE bzw. Zubaukapazitäten bis 100 WE) treten im Regelfall Bestandshalter im Mietwohnungsbau auf (darunter auch gemeinnützig orientierte Unternehmen wie die SWSG und Baugenossenschaften).

Jedoch werden Mietwohnungen, insbesondere nach Auslaufen oder vorzeitiger Ablösung von Bindungen, durch höherwertige Miet- oder auch durch Eigentumswohnungen ersetzt. Zumeist handelt es sich um Wohnungsbestände der Zwischen- und Nachkriegszeit des letzten Jahrhunderts. Sie sind zumeist in schlichter Bauform mit einem nicht mehr zeitgemäßen Ausstattungsstandard erstellt und daher noch vergleichsweise preisgünstig. Sofern diese nicht modernisiert und wirtschaftlich weiter genutzt werden können, werden sie Gegenstand von Neuordnungsmaßnahmen.

Kosten entstehen dabei u. a. durch die Grundstücksfreimachung (Gebäudeabbrüche). Aus wohnungswirtschaftlicher Sicht, bei gegebenen engen Renditespannen, würde das SIM mit seinen Lasten und Bindungen – ohne weiter gehende Förderung – zweifelsohne eine Belastung darstellen. Aus wohnungspolitischer Sicht ist jedoch auch hier eine Lastenübernahme wünschenswert, sofern diese dem gleichrangigen Ziel einer Gebietsrevitalisierung nicht entgegensteht. In der Praxis sind bei Nachverdichtungen nur geringe Bodenwertsteigerungen zu erwarten, die regelmäßig zu modifizierten Konditionen führen.

Die Anwendung der Konditionen erfolgt bislang lediglich in Bezug auf die Zubaukapazitäten (zusätzlich genehmigte Wohngeschossfläche). Dabei sollte berücksichtigt werden, ob preis- und belegungsgebundener Wohnraum verloren geht oder anderweitig ersetzt wird (mittelbare Belegung).

SIM-modifizierte Konditionen / Bestandsfläche,  
Ersatzwohnungsbau mit geringer Bodenwertsteigerung:

Darmstädter Straße / Wetzlarer Straße,  
S-Bad Cannstatt (Stadtteil Birkenäcker),  
Bau- und Wohnungsverein Stuttgart,  
Nachverdichtung des Grundstücks mit ca. 75 WE  
Wohnbauförderung durch mittelbare Belegung



## Hinweise zum Anpassungsbedarf:

Im Rahmen der Evaluierung wurden eine Reihe von Fragestellungen im Hinblick auf eine Präzisierung der Anwendungsvoraussetzungen und der Konditionen behandelt, insbesondere ...

### a) Städtebauliche Anwendungsvoraussetzungen:

Methodisch nachvollziehbare Abgrenzung des Bezugsraums in Verbindung mit konkreten Zielstellungen für den Wohnungsbau (nach Gebietstypenplan 1979) und Differenzierung der Anwendungsvoraussetzungen im Stadtgebiet (insbesondere orientiert an Gebietskategorien der BauNVO).

Die Stadtverwaltung hat bereits in der Beschlussvorlage zum Grundsatzbeschluss darauf verwiesen, dass das Modell um ein Dichtekonzept zur blockscharfen Festlegung und Steuerung von Zielwerten (mit der Zonierung von Zielgebieten) erweitert werden soll. Diese Empfehlung gilt weiterhin. Dabei ist zu berücksichtigen:

- Der Ausschluss der Wohnbauquote in funktionsfähigen, entsprechend vorgeprägten und im FNP vorgehaltenen gewerblichen Schwerpunkträumen sowie bei Vorhaben mit planerisch vordefinierter ausschließlicher Zweckbestimmung für Handel, Verwaltung und Gemeinbedarf;
  - ein zielgerichteter Einsatz mit unterschiedlichen Wohnbauquoten in MI- und MK-Gebieten (bis zur nach BauNVO rechtlich möglichen Obergrenze);
  - die Überprüfung der „Doppelquote“ im engeren Bereich der City, soweit es sich um Vorhaben in Baulücken mit einer Erschließungseinheit bzw. mit einer Geschossfläche von bis zu 1.350 qm handelt, darüber hinaus Festlegung von geeigneten Wohnlagen (in den Stadtkernzielen);
  - der Ausschluss der Wohnbauquote, sofern das Immissionsschutzrecht dagegen spricht (z.B. im Hinblick auf gesunde Wohnverhältnisse, unter Berücksichtigung des Rücksichtnahmegebots), wenn dieses nach gebotener räumlicher Orientierung und baulicher Einfügung oder aufgrund vertretbarer technischer Vorkehrungen nicht möglich ist oder verkehrliche und sonstige Belange dagegen sprechen.
- Die Behandlung von Fällen des Ersatzwohnungsbaus in Nachverdichtungsgebieten gewinnt an Bedeutung: Die Förderquote erfolgt wie bislang auf die Bruttogeschossfläche (BGF) aus saldiertem Abriss/Neubau, bei Ersatz preiswerter Mietwohnungen durch höherwertige Eigentumswohnungen berechnet sich die Förderquote wie bisher auch aus der neu geschaffenen BGF.
  - Bei städtischen Grundstücken können die SIM-Konditionen trotz fehlender Wertsteigerung festgesetzt werden (der Umfang wird jeweils vom Gemeinderat festgelegt).

### b) Planungsrechtliche Anwendungsvoraussetzungen:

- Gestaltungsmöglichkeiten durch Planrecht sicher stellen: Es wird im Hinblick auf die jeweils erforderliche Planrechtschaffung darauf hingewiesen, dass SIM in Fällen, die nach § 34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) bewertet werden, keine Anwendung findet. Dieses geschieht u.a. in städtebaulich ausreichend geordneten Gebieten und beim Ersatzwohnungsbaus in Wohnsiedlungen der Nachkriegszeit. Bei zu erwartenden wesentlichen Wertsteigerungen ist mit den Planungsabteilungen Einvernehmen

herzustellen, ob doch neues Planrecht geschaffen werden soll, damit SIM zur Anwendung kommen kann.

- Vorhabenträger drängen (auch infolge von SIM) auf höhere Grundstücksausnutzungen, bei den Vorhaben bedarf es daher einer sorgfältigen Planung mit dem Ziel der Qualitätssicherung (vorrangig klimapolitische und baukulturelle Anforderungen).
- Insbesondere bei Verzicht auf wesentliche Zielstellungen wie den Wohnungsbau und den entsprechenden Einsatz der Förderprogramme, lässt sich die Kostentragung und Qualitätssicherung subsidiär über das Rechtsinstrument des städtebaulichen Vertrags behandeln.

c) Sozialräumliche Anwendungsvoraussetzungen:

- Modifizierte Konditionen beim SIM in Revitalisierungsgebieten (insbesondere in Gebieten der „Sozialen Stadt“), die bereits stärker durch Belegungsbindungen geprägt sind und bei denen die Sozialverträglichkeit der Förderquote oder einzelner Förderprogramme nicht festzustellen ist (z.B. Hallschlag).

d) Vorhabenbezogene Anwendungsvoraussetzungen:

- Vorhaben mit planerischer Vorgeschichte müssen gesondert betrachtet werden. Die Baulandkommission zu SIM wird im Einzelfall Vorschläge unterbreiten, ob das Verfahren als Altfall anerkannt wird und ob modifizierte Konditionen erforderlich werden (mit fortschreitender Zeit werden diese Fälle immer mehr abnehmen).
- Unerheblich für die Anwendung modifizierter Konditionen ist, wenn bei einer früheren Immobilientransaktion ein noch nicht hinreichend bekanntes Planungsrecht bereits über Wertzuwächse „eingepreist“ wurde (kein Altfall).
- Zu berücksichtigen ist bei gewerblichen Vorhaben auf kleinen Grundstücken, dass bei Verlangen der Wohnbau(förder)quote besondere Erschließungsaufwendungen und baurechtliche Anforderungen erforderlich und seitens der Vorhabenträger ggf. nur unter Schwierigkeiten und mit Mehrkosten in Einklang gebracht werden können (Nachweis des Vorhabensträgers unter Berücksichtigung konzeptioneller Alternativen). In diesen Fällen sind modifizierte Konditionen vorstellbar.
- Bei kleinen Selbstnutzerprojekten (Baugemeinschaften, Kleingenossenschaften etc.), die nicht als „Planungsbegünstigte“ gelten, aber Grundstücke zum Festpreis mit Vergabeziel erhalten (vgl. GRDRs 383/2012), können Förderquote und Programmschlüssel aufgrund vielfältiger Projektanforderungen (z.B. Sicherung von Nichtwohnnutzungen) ggf. nicht umfänglich angewendet werden. Angesichts von Grundstücksreservierungen auf städtischen Arealen und aufgrund der gemeinschaftlichen Ausrichtung der Projekte ist es jedoch sinnvoll, auch diese Vorhaben bei entsprechender Projektgröße über eine Quote und ein Vergabeziel an SIM angemessen zu beteiligen. Falls hierbei der Nachweis eines sozialen Konzepts und einer entsprechenden kostengünstigen Bauweise erbracht ist, ist zur Anerkennung der Lösung im Sinne modifizierter Konditionen entweder
  - die Übernahme von Belegungsbindungen durch Dritte entsprechend der geforderten Wohnraumförderprogramme oder
  - die Benennung eines Ersatzgrundstücks und die Realisierung der Wohnbauförderquote an diesem Standort notwendig.



e) Einsatz der SIM-Konditionen:

- Differenzierung nach unterschiedlicher Ausgangsnutzung und Wertsteigerungspotenzial (ausreichend hoch bei Gemeinbedarfs- oder Gewerbeflächen für Regelverfahren, bei Mischflächen geringer, daher meist modifizierte Verfahren).
- Der ermäßigte Grundstückspreis der Wohnbauförderung in Höhe eines stadtweit einheitlichen Wertes von 250 €/qm Nettobauland (erschließungsbeitragspflichtig) soll als Basiswert nicht mehr heran gezogen werden, da er den unterschiedlichen Lagevoraussetzungen (Bodenwerten) nicht hinreichend gerecht wird. Er wurde bislang aus Vorhaben des Jahres 2009 abgeleitet, die sich zumeist nicht in Innenstadtlagen befanden. In der Beschlussvorlage (GRDRs 13/2014) wird beim Förderprogramm Preiswertes Wohneigentum (PWE) wieder eine prozentuale Ermäßigung auf den Grundstückspreis angesetzt; die durchschnittliche Verbilligung im Vorhaben darf 25% nicht unterschreiten. Beim städtischen Programm Mietwohnungen für Mittlere Einkommensbezieher (MME) und beim Sozialmietwohnungsbau (SMW) wird für zukünftige Vorhaben eine Mietpreisspanne nach Richtlinie festgelegt. Ein Problem stellt die zunehmende Spreizung der Neuvermietungsmieten im geförderten bzw. frei finanzierten Wohnungsbau dar.
- Der Infrastrukturbeitrag wurde – orientiert an Erfahrungswerten – auf einen 40%igen privaten Mitfinanzierungsanteils (ohne Anrechnung von Fördermitteln) fest gelegt. Bei geringen Bodenwertsteigerungen ist die anteilige Kostentragung für soziale Infrastrukturmaßnahmen eine finanziell relevante Größe, die kalkulatorisch immer in der Abwägung mit anderen Lasten wie der Wohnbauförderung steht. Grundsätzlich sollte im Sinne der Zielbalance des SIM eine Lasten- und Kostenkonkurrenz vermieden werden. Inwieweit der Sicherung eines möglichst umfänglichen Beitrags der Planungsbegünstigten zur Infrastrukturbereitstellung (z.B. Bereitstellung von Kindergartenplätzen) Priorität eingeräumt werden soll, sollte zu Beginn des jeweiligen Einzelverfahrens geklärt werden (erforderliche Grundvereinbarung). Für Fälle bei denen die Infrastruktur im Gebiet selbst verwirklicht werden soll, erfolgt bei der Fortschreibung SIM eine Präzisierung (GRDRs 13/2014).

**Möglichkeiten zur Modelloptimierung:**

Ausgehend von den zuvor skizzierten Überlegungen zum Anpassungsbedarf sind folgende zusätzliche Programmkomponenten vorstellbar:

- |              |  |
|--------------|--|
| SIM plus     | Bei Gebieten mit neuem Planrecht und ausreichendem Wertzuwachs ist zu prüfen, ob über die SIM-Regelquote hinaus, sprich im frei finanzierten Teil weitere 20% konzeptioneller Mietwohnungsbau (bis unter 10 € netto kalt) bereit gestellt werden. Diese Regelung zielt auf ein ausgewogenes Mietwohnungsangebot vorrangig in hochwertigen Lagen, wo die Spanne zwischen geförderten und frei finanzierten Mieten auseinanderdriftet. Eine entsprechende Finanzierung könnte über das angepasste Förderprogramm MME sicher gestellt werden. |
| SIM flexibel | Bei Kompensationslösung innerhalb 1.000 m-Radius 30%-Quote (bei gleicher Programmwahl). Es gelten die Standardvarianten des Programmschlüssels (1/3-Regelung oder 50% SMW / 50% MME/PWE frei wählbar).   |

Zusatzvariante: Bei Vorhaben mit einem Wohnbauanteil unter 10 WE wird der SMW-Anteil geprüft. Ein Verzicht ist vom Vorhabenträger besonders zu begründen; in diesem Fall werden 50% der GF durch MME/PWE realisiert.

**SIM Bestand** Bei Nachverdichtungs- und Neuordnungsmaßnahmen mit neuem Planrecht (z.B. Ersatzwohnungsbau) 20%-Quote auf zusätzlicher GF oder entsprechender Nachweis eines aktiven Belegungsmanagements (Übernahme weiterer Belegungsrechte, mittelbare Belegung in Nachbarquartieren).

### **Dialog mit Vorhabenträgern der Immobilien- und Wohnungswirtschaft:**

Im Rahmen bislang erfolgter Verhandlungen gab es bereits einen intensiven Austausch mit Vorhabenträgern, die sehr unterschiedliche Investitions- und Portfoliostrategien verfolgen. Zudem haben sich verschiedene Vertreter der Architektenschaft, von Immobilienverbänden und Banken/Investmentabteilungen, von kirchlichen Immobilienverwaltungen sowie bereits fachkundigen Hoch- und Fachhochschulen zum neuen Modell eingehend beraten lassen und Studien-, Abschluss- und Forschungsarbeiten erstellt.

Um ein dauerhaft tragfähiges, breiter akzeptiertes und damit anwendbares Modell zu erhalten, wurde die Stuttgarter Immobilien- und Wohnungswirtschaft als Expertenkreis am Ende der zweijährigen Pilotphase nochmals beteiligt.

Einwendungen kamen vor allem von Interessenvertretungen der freien Immobilienwirtschaft (z.B. dem IWS), weniger von Projektentwicklern mit konkreten Bauabsichten und den gemeinnützig orientierten Wohnungsunternehmen. Hier spielten aber Kritikpunkte wie Befürchtungen gleichermaßen eine Rolle. Diese betreffen

#### a) grundsätzliche Fragestellungen:

- die Rechtssicherheit der Verfahren (EuGH-Urteile zum Einheimischenmodell / Vergaberecht)
- das Subsidiaritätsprinzip nach Gemeindeordnung Baden-Württemberg und die Rolle der öffentlichen Daseinsvorsorge (durch die SWSG),
- Probleme bei Immobilienfonds mit Exit-Strategie (institutionelle Investoren und Finanzinvestoren) und die Behinderung des frei finanzierten Mietwohnungsbau;

#### b) lage- und vorhabenbezogene Fragestellungen:

- die Akzeptanz des Fördermix in höherwertigen Lagen,
- die Doppelquote in zu kleinen Projekten (z.B. Büroprojekte in der City),
- die Wohnbauquote in vorbelasteten Lagen (z.B. an Hauptverkehrsstraßen),
- die Zuordnung der Infrastruktur bei räumlicher Flexibilität (Ersatzvorhaben im 1 km-Radius);

#### c) anwendungsbezogene Fragestellungen:

- eine fehlende Flexibilität des Modells (keine Ausnahmen begründbar, keine Lastenaufteilung möglich),
- ein Anstieg der Wohnungs- und Mietpreise im frei finanzierten Teil des Portfolio (durch Querfinanzierung der Lasten der Wohnbauförderung),

- der Druck einer höheren Grundstücksausnutzung (Dichte) aufgrund der genannten Lasten,
- die Befürchtung von Leerstand (aufgrund der strengen Vorgaben durch das Modell).

Im Hinblick auf eine breite Akzeptanz des Modells kommt es nicht nur auf eine angemessene Anwendung des Reglements und damit ausreichende Investitionsanreize an, sondern im Gegenzug auch auf eine adäquate Anpassung der Vorhabenplanungen an die Konditionen. Die einzelnen konzeptionellen Vorstellungen und wirtschaftlichen Interessen der Planungsbegünstigten stehen dabei in Abwägungsverhältnis zu öffentlichen Belangen wie einer ausreichenden und ausgewogenen Wohnungsversorgung der Stuttgarter Bevölkerung, die Sicherung von Qualitäten in der Innenentwicklung oder Anforderungen des kommunalen Finanzhaushalts.

Von Seiten der Immobilienverbände wird weiterhin eine Marktaufteilung zwischen gemeinnützigen Unternehmen mit Daseinsvorsorgeauftrag (vorwiegend Bestandshalter) und freien Unternehmen mit Projektentwicklungs- und Vermarktungsauftrag befürwortet.

Dem lässt sich zunächst einmal entgegenhalten, dass es vergaberechtliche Schranken gibt, denn auch städtische Baugrundstücke werden nicht ausschließlich an das städtische Wohnungsunternehmen vergeben, sondern zunächst einmal offen auszuschreiben. Durch das SIM selbst verursachte Wettbewerbsnachteile werden nicht gesehen, da die Bedingungen für alle gleich sind.

Darüber hinaus gehend wird im Sinne der „Sozialen Marktwirtschaft“ eine Verpflichtung aller Wohnungsanbieter an der Bereitstellung auch preisgünstigen Wohnraums favorisiert. Dieses wird insbesondere durch Art. 14 Abs. 2 GG („Sozialpflichtigkeit des Eigentums“) und den § 1 (5) BauGB („Sozial gerechte Bodennutzung“) gedeckt.

Die in § 102 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg verankerte „Subsidiaritätsklausel“ zur unternehmerischen Betätigung der Gemeinden außerhalb der Daseinsvorsorge steht dieser Praxis nicht entgegen, denn die Baulandmodelle praktizierenden Städte garantieren durch eine entsprechend differenzierte Quotenregelung eine vorrangige und umfängliche Selbstverpflichtung der gemeinnützigen städtischen Unternehmen.

Im Hinblick auf die Rechtssicherheit von Verfahren ist die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zu erwähnen (EuGH-Urteil vom 8. Mai 2013 zum Einheimischenmodell - Rs. C-197/11), wonach eine quotenorientierte Wohnraumversorgung in Verbindung mit der Grundstücksvergabe immer an sozial- und wohnungspolitische Zielstellungen und entsprechende Bindungen in Förderprogrammen geknüpft werden sollte. Dieses ist in Deutschland bei den qualifizierten Baulandmodellen gegeben.

In einem engen und hart umkämpften Wohnungsmarkt sind aber noch andere Gesichtspunkte wie die Transparenz der Verfahren und die Gewährleistung von Planungssicherheit sowie die Gleichbehandlung der Vorhabenträger bzw. Planungsbegünstigten wichtig. Hierauf soll nachfolgend eingegangen werden:

#### 1. Verfahrenstransparenz und Planungssicherheit für alle Beteiligten

SIM schafft deutlich mehr Verfahrenstransparenz. Es ermöglicht einen frühzeitigen Austausch von Informationen, ein Ausbalancieren von Interessen der Verfahrensbeteiligten und mitunter auch ein vorausschauendes Erkennen von Interessenkonflikten. Dieses ist

für einen zügigen Verfahrensvollzug und die Schaffung von Planungssicherheit von großem Vorteil.

Grundsätzlich wird das Regelverfahren angewendet. Auf Seiten der Stadt ergeben sich Gestaltungsspielräume durch die Anwendung modifizierter Konditionen bei nicht hinreichend vorliegenden Voraussetzungen. Aus Sicht der Stadtverwaltung bedarf es dabei aber zunächst einer plausiblen Begründung des Vorhabenträgers (Nachweispflicht, konzeptioneller Ausschluss von Alternativlösungen). Die Eckdaten werden künftig in einer Grundvereinbarung darzulegen sein.

Im SIM-Verfahren werden parallel zur Aufstellung des Bebauungsplans (bis zum Auslegungsbeschluss) verschiedene Prüf- und Abstimmungsschritte durchlaufen, die eine abschließende Klärung der Anwendungsvoraussetzungen und eine hinreichende Bestimmung der Konditionen im Hinblick auf nachfolgende Verträge gewährleisten sollen.

Dieses geschieht auf der Grundlage einer verwaltungsinternen Geschäftsordnung. Die Zuständigkeiten beim SIM-Verfahren sind durch eine Organisationsverfügung festgelegt. Die operativen Tätigkeiten wie die Verfahrensentcheidung und -koordination sowie die Verhandlungsführung und Berichterstattung im Gemeinderat obliegen der Geschäftsführung der Baulandkommission (zuständige Dienststelle ist die Bodenordnung im Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung); die Evaluierung des SIM wird federführend von der Organisationseinheit Strategie Wohnen beim Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung übernommen. Die Baulandkommission tagt im Regelfall anlassbezogen.

## 2. Gleichbehandlungsgrundsatz - mit Interessensgegensätzen

SIM und die damit verbundene Regularien waren schon bei Einführung einer z.T. offensiven und kontroversen Debatte ausgesetzt, denn die wirtschaftlichen Interessen und Bewertungen fallen je nach Marktverständnis und -verhalten der Beteiligten sehr unterschiedlich aus.

Im Gegensatz zu gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit Versorgungsauftrag ist bei Immobilienverbänden und einzelnen Vertretern der freien Immobilienbranche, speziell überregional agierenden Investoren und Immobilienfonds, die auf lukrative Wohnlagen setzen und sich auch in Stuttgart eine stärkere Marktposition erarbeiten wollen, das Modell von Anfang an in der Kritik gewesen. Sie sorgen sich um die am Kapitalmarkt platzierten Investments und die Standortattraktivität für Kapitalanleger.

Auch für lokale Baugenossenschaften, die ihren Bestand baulich-energetisch an neuzeitliche Standards anpassen und Quartiere sozial zu stabilisieren versuchen, sind Lasten und Bindungen der Wohnbauförderung eine betriebswirtschaftliche Hypothek. Da sie vorrangig aus dem (z.T. noch gebundenen und preisgünstigen) Bestand wirtschaften, sind sie bemüht, Zusatzkosten zu vermeiden und stehen dem Modell ebenfalls eher skeptisch gegenüber. Sie kommen im Regelfall auch bei der Vergabe öffentlicher Grundstücke nicht mehr so zum Zuge wie im Rahmen früherer Stadterweiterungsmaßnahmen (Umlegungsgebiete).

Ein weiterer Streitpunkt ist die konkrete wirtschaftliche Zumutbarkeit der Konditionen, auch hier werden immer wieder unterschiedliche Positionen vorgetragen. Unter dem Blickwinkel einer kaufmännischen Projektkalkulation existieren konkrete Befürchtungen, dass bei einer Wohnbauquote durch erforderliche getrennte Erschließung die Flächeneffizienz sinkt, sich die Lasten der Wohnbauförderung bei höher angesetzten Renditen

nicht rechnen, die Übertragung der Bindungsfristen bei Exit-Strategien nicht von Rechtsnachfolgern akzeptiert werden und vor allem der anteilig realisierte Soziale Wohnungsbau zu einem Imageverlust für das Vorhaben insgesamt führt.

So werden seitens der Investoren (nach dem Residualverfahren) erhebliche ertrags- und Wert mindernde Einflüsse konstatiert (mit dem Vorhaben verbundene Kosten, Lasten und Bindungen, höhere Baukosten und Baunebenkostenzuschläge, Mietabschläge, geringere Vermietungsprovisionen etc.). Tatsächlich ist nach Ansicht der Stadtverwaltung unter ungünstigen Bedingungen nach diesem Verfahren nur mit einem Verlust von max.  $\frac{1}{4}$  der Bodenwertsteigerung zu rechnen. Der Verlust ergibt sich überwiegend aus dem geforderten Wohnanteil, da die Büromieten höher eingestuft werden. Unter dem Strich haben sich die sehr weit reichenden Befürchtungen aber in keinem der bekannten Fälle bestätigt, auch weil für beide Verhandlungsseiten tragbare Kompromisse gefunden wurden (z.B. Azenberg-Areal oder Look21/Türlestraße).

Der wirtschaftliche Spielraum bestimmt sich ohnehin häufig danach, was (z.T. ohne Kenntnis von Planrecht und Programm) an ggf. zu hohen Grundstückskäufen getätigt wurde, was an tatsächlicher planungsbedingter Wertsteigerung zu erwarten ist und inwieweit dann angesichts der Kosten durch Mindestquoten und Mindeststandards eine an Marktrealitäten ausgerichtete Projektkalkulation auskömmlich erscheint.

Für die Stadt bildet die Beurteilung der Angemessenheit (auf der Grundlage anerkannter Wertermittlungsverfahren und die Kausalität der Kostentragung immer den Verhandlungsmaßstab, nicht aber projektimmanente Finanzierungsplanungen, Wertberichtigungen und Renditeerwartungen. Dieses sollte immer transparent besprochen und zu Beginn der Verfahren in Grundvereinbarungen ausreichend dargelegt werden.

### 3. Warum bewährt sich das Modell - wo liegt die Konsenslinie?

SIM ist ein praktikabler Regulationsansatz im wertbeständigen und vor allem von einer starken Nachfrage dominierten Stuttgarter Wohnungsmarkt. Ein umfassend greifendes Modell erscheint in Anbetracht des hohen Entwicklungsdrucks in der Innenentwicklung und entsprechender Verkehrswerte weiterhin gerechtfertigt. Dieser bietet genügend Alternativen in der Baulandbereitstellung und dadurch Kooperationsmöglichkeiten mit Bauträgern sowie Gestaltungsmöglichkeiten bei der Lastenverteilung. Ausreichende Investitionsanreize für den Wohnungsbau sind daher gegeben, Investitionszurückhaltung kaum zu erwarten. Das Modell kann andererseits Grundstücks- und Wohnungsmarkt regulierende und – angesichts der Marktüberhitzung z.B. in der Cityrandlage – auch Preis dämpfende Effekte erzielen. Dieses ist ggf. hinzunehmen, kann aber wiederum die Verkaufsbereitschaft von privaten Eigentümern einschränken oder verzögern. Eine Bewertung etwaiger Effekte lässt sich nach Ansicht des Gutachterausschusses jedoch erst nach Jahren vornehmen.

Die Immobilienbranche lässt sich durch eine räumlich adäquate Modellanwendung (vgl. Einsatzgebiete auf Seite 3 f.) auf der Grundlage eines klaren Regelwerks, Flexibilisie-

rungsmöglichkeiten und einen modifizierbaren Anforderungskatalog bei der Konditionierung der jeweiligen Vorhaben stärker für die im SIM verankerten Mindestquoten und Mindeststandards und damit insbesondere für das kommunalpolitische Anliegen einer sozial verantwortlichen Wohnungsmarktentwicklung gewinnen. Ein Aspekt der flexiblen Handhabung ist auch, dass in künftigen größeren Entwicklungsgebieten mit mehreren Planungsbegünstigten die Lasten untereinander aufgeteilt werden können.



Im Zusammenhang mit der Übernahme von Lasten haben die Vorhaben qualitativ bisher keine Einbußen erfahren, da die Vorhabenträger weiterhin an der Genehmigungsfähigkeit sowie einer guten Vermarktung der Projekte interessiert sind; die Praxis wird zeigen, dass sogar Sozialmietwohnungen in höherwertigen Arealen erstellt werden können.

Die häufige Forderung nach mehr Wahlfreiheit z.B. bei Förderprogrammen steht in Verbindung mit einer seitens der Bauträger freiwilligen Selbstverpflichtung auf Zielvorgaben. Damit besteht für das Modell jedoch keine ausreichende Gewährleistung. Gleichwohl haben einige gemeinnützige bzw. sozial orientierte Unternehmen das Modell rasch angenommen, reine Bestandshalter haben Angebote einer angepassten Belegungssteuerung unterbreitet. Ein spürbar zunehmender Teil der Vorhabenträger steht dem Modell mittlerweile aufgeschlossen gegenüber und praktiziert es aus eigenen gesellschaftlichen Anliegen als Geschäftsmodell.

SIM kann mit einigen beschlussrelevanten Nachbesserungen und einer auf lange Sicht angelegten Praxis den kommunalpolitischen Erwartungen im Hinblick auf eine nachhaltige, integrative und qualitätvolle Stadtentwicklung gerecht werden. Zudem kann es zu einer neuen Planungskultur zwischen Vorhabenträgern und Stadt beitragen. SIM wird auch die Haushaltskonsolidierung stützen, da Lasten bei der Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums gerecht verteilt werden. Nicht zuletzt bringt ein klar konditionierter Rahmen allen Marktakteuren und Verfahrensbeteiligten Klarheit, ohne die Verhandlungsposition der Stadt zu schmälern, wurden doch in der Vergangenheit Vorhaben bei der Einzelfallbehandlung noch unterschiedlichen Regularien unterzogen.

### **Potenzialabschätzung für die Wohnbauförderung:**

Die heutigen Wohnbaulandpotenziale werden aus dem sich abschwächenden Strukturwandel in der Stadt und zunehmend aus der Bestandsverdichtung (Ersatzwohnungsbau) geschaffen. Da sich nicht nur auf Bauflächen, sondern auch auf kleineren Einzelgrundstücken im gesamten Stadtgebiet beträchtliches tut, wie die Bautätigkeitsstatistik seit 1995 (unter Einbeziehung der Baulücken) mit rund 23.000 neu geschaffenen Wohnungen eindrucksvoll belegen kann, ist es nahe liegend, das SIM auch hier ansetzen zu lassen. Auch für die Zukunft bildet die Zeitstufenliste Wohnen einen Orientierungsrahmen für den Einsatz des SIM. Immerhin ist hier ein Wohnbaupotenzial in einer Größenordnung nachgewiesen wie sie der Wohnbautätigkeit der letzten 15 Jahre entspricht. Hinzu kommen weitgehend erfasste Baulücken, mit einem Baulandpotential von derzeit ca. 4.100 Wohneinheiten.

Schätzungen zum daraus erreichbaren Angebot für die Wohnbauförderung schwanken je nach Ausgangspunkt und Grundlagen der Potenzialberechnungen (Lageeignung, planungsrechtlich relevante Potenziale, Anteil städtischen Eigentums am Nettobauland).

Überschlägige Berechnungen in Kombination der Berechnungsansätze:

- a) Bei einem jährlichen Fertigstellungsvolumen in der Größenordnung von wenigstens 1.500 Wohnungen (entsprechend dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre) kann bei einem Mindestanteil von 20% für Wohnbauförderung in den kommenden 15 Jahren mit ca. 4.500 Wohnungen gerechnet werden.

- b) Ausgehend von einem Wohnbaupotenzial von ca. 9.000 Wohnungen auf städtischen Grundstücksflächen (inkl. der Grundstücke städtischer Tochterunternehmen, davon ein Großteil erst nach 2020) könnten bei einer Durchschnittquote ca. 33 % ca. 3.000 WE für den geförderten Wohnungsbau neu geschaffen werden, vom übrigen Potenzial der Zeitstufenliste werden in den kommenden Jahren weitere 10% heran gezogen. Insgesamt sind dieses ebenfalls 4.500 WE.

Zum Vergleich die aktuellen Einschätzungen mittelfristig nutzbarer Potenziale:

- a) Anhand der Grundstücksliste der Zeitstufenliste Wohnen zum Jahresbericht 2011 der städt. Wohnbauförderung, aktualisiert auf das 3. Quartal 2012 ergeben sich:

Theoretisches Potenzial <u>bis Zeitstufe 2</u> (6 Jahre)	ca. 14.000 WE
davon gefördert (SIM, Umlegung, städtische Grundstücke)	ca. 3.630 WE

- b) Aus dem „Wohnungsbauprogramm – Die 50 größten Gebiete“ (ca. 10.000 WE) können bei entsprechend ermittelten ca. 20% des Gesamtpotenzials 2.000 geförderte Wohnungen entstehen. Dieses sind Gebiete, in denen die Stadt einen größeren planerischen Einfluss besitzt, um Wohnbauförderung zu sichern.

Im Vergleich der Ansätze beträgt das maximal erreichbare Zusatzpotenzial langfristig bis zu 4.500 Wohnungen. Erreichbar erscheint dieses jedoch nur durch eine konsequente und geschickte Anwendung des Planungsinstrumentariums (insbesondere im Hinblick auf den gewünschten Planungswertzuwachs), einer optimalen Grundstücksausnutzung bzw. Ausgestaltung des konkreten Baurechts (Art und Maß der baulichen Nutzung) und der konsequenten Anwendung der Konditionen des SIM.

Um bereits mittelfristig (bis 2020) auf das Niveau vergleichbarer Großstädte zu kommen, ist eine Ausweitung der Mietwohnraumförderung in der größer werdenden Lücke zwischen deutlich anziehenden Neubaumieten und der Mietpreisspanne im geförderten Wohnungsbau erforderlich.

Wird berücksichtigt, dass das SIM aufgrund planerischer Vorlaufzeiten und erst später verfügbarer größerer Wohnbauflächen seine volle Wirkung mittel- bis langfristig entfaltet, können aus dem planerisch erfassten Wohnbaupotenzial der Stadt bis 2020 und darüber hinaus anteilig ausreichende Kapazitäten für den geförderten Wohnungsbau bereit gestellt werden.

SIM leistet bereits zum heutigen Zeitpunkt den überwiegenden Beitrag zur Wohnbauförderung, insbesondere auch im Hinblick auf eine Verstetigung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen. Das Potenzial ist aus derzeitiger Sicht jedoch nicht ausreichend, um den Anteil des geförderten Wohnungsbaus am mittelfristig weiter wachsenden Gesamtwohnungsbestand zu halten (Zunahme Wohnbevölkerung, dynamischer Wohnungsmarkt und Preisentwicklung zu Lasten schwacher Marktsegmente). Der Anteil ist bereits heute mit 6,4% auch im Großstadtvergleich deutlich zu gering (vgl. München, Hamburg 11-12%, Köln, Frankfurt, Hannover ca. 9%, Nürnberg ca. 8%). Bis 2017 wird nach Einschätzung der Stadtverwaltung ohne ein Gegensteuern ein weiterer Verlust an preiswertem Wohnraum durch Auslaufen von Bindungen (aus der Subjektförderung / 4. Förderweg), aber auch durch den Ersatzwohnungsbau in überalterten Wohnungsbeständen erwartet.

Neben Bindungen auf städtischen Erbbaurechtsgrundstücken soll die Förderquote die Kontingente der Wohnbauförderung sichern helfen – auch als „Dritter Weg“ zwischen Flächenneuausweisung und Flächenzukauf. Dennoch wird die Landeshauptstadt Stuttgart angesichts der Entwicklung im preiswerten Marktsegment nicht umhin kommen, voraus schauend auf den eigenen Grundstücken einen höheren Anteil für die Wohnbauförderung zu garantieren und neue Förderprogramme zu entwickeln.

## Kommunale Grundsatzbeschlüsse in Deutschland

Baulandpolitische Grundsatzbeschlüsse haben sich im Hinblick auf eine strategische und programmatische Neuorientierung der kommunalen Bau- und Bodenpolitik sowie zur Begründung systematischen Planungshandelns bewährt. Mit entsprechenden Regelwerken können Zielstellungen der Stadtentwicklung auf eine gesellschaftlich und haushaltpolitisch verantwortliche Flächenentwicklung und eine qualitätvolle Gestaltung von neuen Stadtquartieren ausgerichtet werden.

Bei der Praxis baulandpolitischer Grundsatzbeschlüsse, die Planungsbegünstigten eine Bauverpflichtung auferlegt, sind auf der Grundlage der Ermächtigung des Art. 28 GG i.V.m. Art. 14 (2) GG (vgl. Grundsatzurteil BVerfG vom 12.01.1967 – 1 BvR 169/93) und des § 1 (5) BauGB eine Reihe rechtsbedeutsamer Fragen zu beachten (Kausalitätsprinzip, Grundsatz der Angemessenheit, Kopplungsverbot).

Derartige Grundsatzbeschlüsse finden in größeren, zumeist wachsenden und zugleich mit umfänglichen Umstrukturierungsaufgaben befassten Städten. Dazu gehören mittlerweile auch eine Reihe baden-württembergischer Großstädte. Köln (Baulandbeschluss in 2013) und Karlsruhe (Baulandbeschluss in 2014) haben sich zuletzt explizit auch am Stuttgarter Innenentwicklungsmodell SIM orientiert.

Erweiterte Modelle in anderen Großstädten:

München	Modell „Sozialgerechte Bodennutzung“ (Sobon)	seit 1989 / 1994 Fortschreibungen 2006 / 2012	Kostentragung, Förderquote 30% (ab 5 WE), Wirtschaftsstruktur 50% auf städt. Arealen zzgl. 30% konzeptioneller Mietwohnungsbau
Freiburg		seit 2009 seit 2012 fortgeschriebener baulandpolitischer Grundsatzbe- schluss	Kostentragung, Förderquote (10% bei Flächenabzug durch Stadt oder 30% durch Vorha- benträger), Standards zum Klimaschutz
Köln	Kooperatives Bauland- modell	seit 2013	Kostentragung Förderquote 30% (nur Sozialwohnungen) Qualitätsstandards

Düsseldorf	„Düsseldorfer Modell“	seit 2013	Förderquote 20% (nur Sozialwohnungen) zzgl. 20% „preisgedämpftes Wohnen“ (bis 8,50 € Kaltmiete)
Nürnberg		seit 1996 / 2000 Städtebauliche Verträge	Kostentragung, Förderquote 30%
Bremen	„Bremer Modell“	seit 2013	Förderquote 25% (ab 20 WE)
Karlsruhe	Karlsruher Innenentwick- lungskonzept (KAI)	seit 2014 Baulandbeschluss	Kostentragung, Förderquote 20% (ab 5 WE) Qualitätsstandards
Heidelberg		seit 2006 Baulandbeschluss	Förderquote 20% (Bahnstadt)
Regensburg		Baulandbeschluss	Förderquote 20% (ab 50 WE)
Hamburg		nur Planungsziele	Wohnbauquote 20% / Förder- quote 30% für Kerngebiete (insb. Hafencity)
Frankfurt		nur Planungsziele	Wohnbauquote 30%, Förder- quote 30% (insb. Europa- viertel)
Berlin		nur Planungsziele	Förderquoten (Mitte, Charlot- tenburg)

### Schlussbemerkung zur Evaluation:

Ein fundierter Evaluationsansatz sollte die Verhandlungsverläufe und die Vorhaben bezogenen Lösungen in größerer Breite unter die Lupe nehmen können. Insgesamt sollten auch die Wirkungen auf das Investitionsgeschehen in der Stadt und die Wahrung der Zielbalance beurteilt werden. Da die bislang behandelten Vorhaben voraussichtlich erst die kommenden Jahre realisiert werden und sich bei aller positiver Einschätzung die Wirksamkeit des Modells erst mittelfristig voll entfalten wird, ist davon auszugehen, dass ein Pilotzeitraum von zwei Jahren nicht ausreicht, um ausreichend differenzierte und aussagekräftige Einschätzungen und Ergebnisse vorlegen zu können.

Daher wird – auch in Orientierung an der Praxis der anderen Städte – empfohlen, über die Anlass bezogene Berichterstattung in den Ausschüssen hinaus eine umfassende Evaluierung des SIM mit den geänderten Parametern der Fortschreibung (GRDRs 13/2014) und unter Einbeziehung eines externen (neutralen) Gutachters erneut nach einem Bilanzzeitraum von fünf Jahren durchzuführen und das Ergebnis anschließend in den politischen Gremien zu beraten.