



Betreff:
Potsdamer Baulandmodell - Monitoringbericht 2018

öffentlich

bezüglich
DS Nr.: 16/SVV/0728

Einreicher: Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung	Erstellungsdatum	21.02.2019
	Eingang 922:	21.02.2019

Beratungsfolge:	
Datum der Sitzung	Gremium
06.03.2019	Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam

Inhalt der Mitteilung:

Die Stadtverordnetenversammlung nimmt zur Kenntnis:

Die Anwendung der „Richtlinie zur Kostenbeteiligung in der Landeshauptstadt Potsdam“ sowie der „Richtlinie zur sozialgerechten Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam“ (Potsdamer Baulandmodell) unterliegen einem ständigen Monitoring. Der aktuelle Umsetzungsstand ist in Anlage 1 „Potsdamer Baulandmodell – Monitoringbericht 2018“ dargestellt. Ergänzend werden drei Anpassungsmöglichkeiten des Potsdamer Baulandmodells diskutiert und an ausgewählten Modellverfahren rechnerisch überprüft, die künftig zu einer verbesserten Anwendung beitragen können.

Die erste Änderung, die Verschiebung des Wertermittlungsstichtags in der Ermittlung der planungsbedingten Wertsteigerung, wird direkt (ohne formale Änderung des Potsdamer Baulandmodells) auf alle künftigen Planverfahren angewendet, bei denen noch keine Zustimmungserklärung abgeschlossen wurde. Diese Veränderung ermöglichte in repräsentativen Modellrechnungen die Erhöhung der realisierbaren Quote für sozialen Wohnungsbau von derzeit durchschnittlich 5% auf künftig durchschnittlich 17%, im Einzelfall bis fast 30%.

Die zweite Änderungsmöglichkeit, die Reduzierung bzw. der Wegfall des Investitionsanreizes für die Planungsbegünstigten („Investorendrittel“), bedarf eines Änderungsbeschlusses zum Potsdamer Baulandmodell. Die nötigen weiteren Schritte hierzu werden am Ende des Kapitels 3.4 der Anlage 1 dargestellt, in diesen Prozess werden Vertreter der Wohnungswirtschaft, der Fachverbände und der Fachverwaltung einbezogen. In Kombination mit dem ersten Änderungsvorschlag konnte in den ausgewählten Modellverfahren eine mittlere Quote für sozialen Wohnungsbau von ca. 32 % erreicht werden.

Finanzielle Auswirkungen?

Ja

Nein

Das **Formular** „Darstellung der finanziellen Auswirkungen“ ist als **Pflichtanlage** beizufügen.

Fazit finanzielle Auswirkungen:

Oberbürgermeister

Geschäftsbereich 1

Geschäftsbereich 2

Geschäftsbereich 3

Geschäftsbereich 4

Anlage 1



Potsdamer Baulandmodell

Monitoringbericht 2018



Impressum

Herausgeber:

Landeshauptstadt Potsdam
Der Oberbürgermeister

Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt
Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung
Bereich Stadtentwicklung
Ansprechpartner Sebastian Anderka und Christine Hapig-Tschentscher

Friedrich-Ebert-Straße 79/81
14469 Potsdam

www.potsdam.de

Text und Bearbeitung:

Erik Wolfram, Bereichsleiter Stadtentwicklung
Sebastian Anderka, Bereich Stadtentwicklung
Christine Hapig-Tschentscher, Bereich Stadtentwicklung

Fotos:

Eingang Rathaus, Landeshauptstadt Potsdam / Hermann&Schlicht (Titelseite)
Rathaus Detailansichten, Landeshauptstadt Potsdam / F. Daenzer (Titel- und Rückseite)

Stand: 14. Februar 2019

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet.

Inhalt

1	Einführung	1
2	Monitoring	2
2.1	Ausgewertete Verfahren	2
2.2	Ablauf der Anwendung des Potsdamer Baulandmodells	4
2.3	Kostenbeteiligung an der Herstellung sozialer Infrastruktur	6
2.4	Mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungsbau	8
2.5	Überprüfung von frühzeitigen Kostenannahmen	12
3	Vorschläge zur Weiterentwicklung des Potsdamer Baulandmodells	14
3.1	Nötige Mindestbodenwertsteigerung	14
3.2	Alternativen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze	15
3.3	Kurzfristig umsetzbare Anpassungsvorschläge	17
3.3.1	Stellschraube 1: Verschiebung des Wertermittlungsstichtags	17
3.3.2	Stellschraube 2: Wegfall oder Reduzierung des Investitionsanreizes	20
3.3.3	Stellschraube 3: Änderung der Priorisierungsregel	22
3.3.4	Externe Einflussfaktoren	24
3.4	Wirkungsabschätzung in Modellverfahren	25
4	Zusammenfassung	32

1 Einführung

Im Jahr 2013 wurde mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung die „Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam“ (DS-Nr. 12/SVV/0703) eingeführt. Diese sah vor, die Planungsbegünstigten (im Folgenden vereinfachend für Eigentümer, Vorhabenträger, Investoren usw. verwendet) im Rahmen von Bebauungsplanverfahren an den Kosten der aus ihren Vorhaben entstehenden sozialen Infrastrukturbedarfe (Krippe, Kindergarten, Hort und Grundschule) zu beteiligen. Zudem wurde in der Richtlinie die bereits gängige Praxis des Verwaltungshandelns formalisiert, Planungsbegünstigte an den für ihr Vorhaben anfallenden Planungskosten, Kosten für Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen sowie den nötigen öffentlichen Erschließungsaufwendungen zu beteiligen.

Die oben genannte Richtlinie wurde im Jahr 2016 evaluiert und fortgeschrieben. Die Erfahrungen aus drei Jahren Richtlinienanwendung flossen ebenso in den Evaluierungs- und Fortschreibungsprozess ein wie inzwischen veränderte äußere Rahmenbedingungen. So wurde aufgrund der wieder eingeführten Wohnungsneubauförderung des Landes Brandenburg der Themenkomplex des mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbaus neu aufgenommen. Am Ende des Evaluierungs- und Fortschreibungsprozesses wurde die überarbeitete Richtlinie als „Richtlinie zur sozialgerechten Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam“ (DS-Nr. 16/SVV/0728; kurz: Potsdamer Baulandmodell) am 25. Januar 2017 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Der Beschluss sieht unter Nummer 3 die regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Berechnungsannahmen des Baulandmodells vor. Dem wird nach zwei Jahren der Anwendung durch den vorliegenden ersten Monitoringbericht nachgekommen wird.

Die Erstellung des Berichts überschneidet sich zeitlich mit dem Antrag „Mehr Sozialwohnungen nach Baulandrichtlinie“ der Fraktionen SPD und CDU/ANW (DS-Nr. 18/SVV/0620). Ziel des Antrags ist die Anhebung der bisherigen Quote der Mietpreis- und Belegungsbindungen von bisher 20% auf 30% der möglichen Wohnfläche in Bebauungsplangebieten. Der Antrag wurde zunächst bis Anfang 2019 zurückgestellt und soll im Kontext des nun vorliegenden Monitoringberichts diskutiert werden.

Aus diesem Grund werden im vorliegenden Bericht nicht nur die Ergebnisse aus den ersten beiden Anwendungsjahren des Potsdamer Baulandmodells vorgestellt, sondern entsprechend des Einführungsbeschlusses auch Anpassungsvorschläge am Richtlinien text sowie den Berechnungsannahmen vorgestellt und an vier ausgesuchten Modellprojekten in ihren Auswirkungen beleuchtet.

2 Monitoring

2.1 Ausgewertete Verfahren

Sowohl die „Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam“ als auch das Potsdamer Baulandmodell finden grundsätzlich auf alle Verfahren Anwendung, durch die zusätzliche Wohnbaurechte ermöglicht werden.

Seit Einführung der Richtlinie zur Kostenbeteiligung im Januar 2013 konnte diese auf insgesamt neun Bebauungsplanverfahren erfolgreich angewandt werden. Davon sind sieben bereits abgeschlossen, zwei verbleibende Verfahren befinden sich zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts unmittelbar vor dem Abschluss.

Das im Januar 2017 als Nachfolger der Richtlinie zur Kostenbeteiligung eingeführte Potsdamer Baulandmodell fand seitdem in elf Verfahren Anwendung. Zwei der Verfahren wurden noch unter der Richtlinie zur Kostenbeteiligung eingeleitet, wurden dann aber wegen des noch frühen Planungsstands entsprechend der beschlossenen Übergangsregelungen in Verfahren nach Baulandmodell übergeleitet. Von den elf Verfahren wurde bisher eines vollständig abgeschlossen, zwei weitere stehen zum Zeitpunkt der Berichterstellung unmittelbar vor dem Satzungsbeschluss (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Übersicht der Anwendungsverfahren

	Richtlinie zur Kostenbeteiligung	Potsdamer Baulandmodell
abgeschlossen	B-Plan Nr. 36-1 „Speicherstadt/ Leipziger Straße“ B-Plan Nr. 36-2 „Leipziger Straße/ Brauhausberg“ B-Plan Nr. 37 B „Babelsberger Straße“, 2. Änderung VBP Nr. 32 „Ehemalige Kaserne Eiche“ VEP Nr. 16 „Zeppelinstraße/ Kastanienallee“, 1. Änderung B-Plan Nr. 124 „Heinrich-Mann-Allee/ Wetzlarer Bahn“ B-Plan Nr. 2 „Horstweg-Süd, Teilbereich Nuthewinkel“	B-Plan Nr. 140 „Steinstraße/ Kohlhasenbrücker Straße“

	Richtlinie zur Kostenbeteiligung	Potsdamer Baulandmodell
unmittelbar vor Abschluss	B-Plan Nr. 132 „Am Friedhof“ OT Fahrland VBP Nr. 33 „Waldpark Großbeerenstraße“	VBP Nr. 35 „Wohnpark Geschwister-Scholl-Straße 55, 56, 58, 59“ Bauvorhaben „Wohnen in den Obstgärten“ (Abwendevereinbarung i.V.m. Potsdamer Baulandmodell)

	Richtlinie zur Kostenbeteiligung	Potsdamer Baulandmodell
im Verfahren		B-Plan Nr. 145 „Am Humboldttring“ B-Plan Nr. 143 „Westliche Insel Neu Fahrland“ B-Plan Nr. 161 „Wohnanlage Ketziner Straße“ B-Plan Nr. 119 „Medienstadt Babelsberg“ B-Plan Nr. 78 „Französische Straße/ Quartier Français“ B-Plan Nr. 22 „Am Weinberg“ (OT Groß Glienicke) B-Plan Nr. 18 „Am Kirchsteigfeld“, 4. Änderung B-Plan (ohne Nr.) „Am Königsweg“, 15. Änderung

Für das Planverfahren Nr. 104 „Heinrich-Mann-Allee/Kolonie Daheim“ wurden unter Zuhilfenahme der Berechnungswerkzeuge des Potsdamer Baulandmodells Abschätzungen zu den sozialen Infrastrukturfolgebedarfen und den Folgekosten aus der Umsetzung von 20% sozialen Wohnungsbaus vorgenommen. Im Plangebiet war jedoch nur die städtische Wohnungsbaugesellschaft ProPotsdam GmbH als Planungsbegünstigte von der Ausweisung zusätzlicher Wohnbaurechte betroffen. Folglich war der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages verzichtbar, da sich die ProPotsdam GmbH gegenüber der Landeshauptstadt Potsdam bereits verbindlich zur Schaffung von 20% mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum im Plangebiet verpflichtet hat. Da ohne städtebaulichen Vertrag auch keine formale Angemessenheitsprüfung mit möglicher Kappung notwendig war, wurde das Verfahren bei der Auswertung nicht berücksichtigt, um Verzerrungen der Ergebnisse zu vermeiden.

Für das vorliegende Monitoring wurden die sieben abgeschlossenen Verfahren auf Grundlage der Richtlinie zur Kostenbeteiligung und das erste abgeschlossene Verfahren auf

Grundlage des Potsdamer Baulandmodells herangezogen. Darüber hinaus wurden die vier Verfahren der Richtlinie zur Kostenbeteiligung bzw. des Potsdamer Baulandmodells ausgewertet, für die zwar noch kein Satzungsbeschluss gefasst wurde, deren städtebauliche Verträge aber endverhandelt und damit aussagekräftig sind.

Ergänzt wurde das Monitoring um jene Verfahren, die sich zwar noch in früheren Verfahrensschritten befinden, für die jedoch realistische Annahmen getroffen bzw. plausibilisierte Schätzungen vorgenommen werden können. Dabei handelt es sich um folgende Verfahren:

- B-Plan Nr. 119 „Medienstadt Babelsberg“ (Planungsstand vom 28.11.2018 – Abwägungsvorschlag mit Gewerbe an der Marlene-Dietrich-Allee, insgesamt ca. 350 Wohneinheiten)
- B-Plan Nr. 161 "Wohnanlage Ketziner Straße"

So bezieht sich das vorliegende Monitoring auf insgesamt 14 Anwendungsfälle der Richtlinie zur Kostenbeteiligung bzw. des Potsdamer Baulandmodells.

Die Annahmen und Schätzungen beruhen auf den aktuellen Planungsständen der Bebauungspläne und auf den bisher absehbaren, plausibilisierten Kosten, die im Rahmen der Angemessenheitsprüfung zu berücksichtigen sind. Ziel ist es, eine breite Datengrundlage sicherzustellen und so verlässliche Aussagen zur Weiterentwicklung des Potsdamer Baulandmodells treffen zu können.

2.2 Ablauf der Anwendung des Potsdamer Baulandmodells

Die Anwendung des Potsdamer Baulandmodells folgt einem in der zugehörigen Richtlinie dargelegten festen Ablauf, der analog (mit Ausnahme der Berechnungen zum sozialen Wohnungsbau) bereits in der Richtlinie zur Kostenbeteiligung Anwendung fand.

Vor Einleitung eines Planungsverfahrens, zu dessen Planungszielen erwartbar die Neuausweisung von zusätzlichen Wohnbaurechten gehört, werden die jeweiligen Planungsbegünstigten über das Potsdamer Baulandmodell informiert und in einer „Zustimmungserklärung“ insbesondere die baurechtlichen Qualitäten und Bodenwerte aller Flächen im Geltungsbereich („Anfangswert“) schriftlich fixiert.

Während des Planungsverfahrens werden der städtebauliche Entwurf, das Erschließungskonzept sowie alle weiteren nötigen Fachgutachten, Teilplanungen usw. erarbeitet. Bereits in dieser Phase können den Planungsbegünstigten auf Wunsch frühzeitige Kostenabschätzungen über die erwartbar aus dem Baulandmodell entstehenden Verpflichtungen abgegeben werden. Hierfür werden konkretisierte Unterlagen

herangezogen, soweit diese bereits vorliegen. Ersatzweise werden für übliche Kostenpositionen wie der öffentlichen Erschließung oder den umweltbezogenen Kompensationsmaßnahmen flächenbezogene Schätzwerte herangezogen.

Wenn der Planungsprozess sich dem Abschluss nähert, wird zwischen der Landeshauptstadt Potsdam und den Planungsbegünstigten der städtebauliche Vertrag verhandelt. In diesem Schritt werden mittels der Rechenansätze des Potsdamer Baulandmodells die vom Vorhaben neu verursachten Platzbedarfe in der sozialen Infrastruktur (Krippe, Kita, Hort, Grundschule) ermittelt und auf Grundlage von pauschalisierten Kostenansätzen die Gesamtherstellungskosten für diese Platzbedarfe abgeschätzt. Ebenso wird ermittelt, welcher „wirtschaftliche Nachteil“ (v.a. durch geringere Mieteinnahmen über die Bindungszeit von 20 Jahren) sich für die Planungsbegünstigten ergäbe, wenn sie zu Herstellung von Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen verpflichtet werden.

Das Baugesetzbuch legt in §11 Abs. 2 BauGB fest, dass für jeden städtebaulichen Vertrag eine Angemessenheitsprüfung durchzuführen ist, d.h. die vereinbarten Leistungen sowohl der Kommune als auch der Planungsbegünstigten müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein (ausführlicher siehe Kapitel 3.2). Dies bedeutet insbesondere, dass die privaten Vertragspartner wirtschaftlich nicht überfordert werden dürfen. Im Potsdamer Baulandmodell wird die planungsbedingte Bodenwertsteigerung, d.h. die Differenz aus dem Bodenwert vor Planung gegenüber dem Bodenwert nach Abschluss des Verfahrens, als Maßstab für die Angemessenheit herangezogen (ausführlicher siehe Kapitel 3.3.1). Die Bodenwertsteigerung stellt, abzüglich eines Investitionsanreizes von 1/3 der planungsbedingten Bodenwertsteigerung, der stets bei den Planungsbegünstigten verbleiben soll (ausführlicher siehe Kapitel 3.3.2), das „Budget“ für alle vertraglichen Inhalte und die Verpflichtungen aus dem Potsdamer Baulandmodell dar. Kosten, die über die Grenze der Angemessenheit hinausgehen, sind entsprechend zu reduzieren („kappen“), da der Vertrag sonst unwirksam ist.

In vielen Fällen reicht die verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung nicht aus, um alle Inhalte des Potsdamer Baulandmodells gleichermaßen zu bedienen. Für diese Fälle wurden Priorisierungsregeln festgelegt: Zuerst werden die planungsbedingten Kosten einschließlich umweltbezogener Kompensationsmaßnahmen bedient. Die darüber hinaus verbleibende Wertsteigerung wird für die Kostenbeteiligung an der Herstellung der sozialen Infrastruktur herangezogen. Im letzten Schritt wird die Verpflichtung zur Herstellung von sozialem Wohnungsbau vertraglich in dem Umfang gesichert, den die Angemessenheitsprüfung zulässt.

In der Praxis hat dies zur Folge, dass in einigen Verfahren der soziale Wohnungsbau reduziert wird oder ganz entfällt. In Verfahren mit geringen Bodenwertsteigerungen, hohen planungsbedingten Kosten oder sehr hohem öffentlichem Erschließungsaufwand (dies beinhaltet auch Immissionsschutzanlagen) kann dies auch die Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur betreffen.

2.3 Kostenbeteiligung an der Herstellung sozialer Infrastruktur

Sowohl die „Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung“ als auch das Potsdamer Baulandmodell sehen nach Berücksichtigung aller planungsbedingten Kosten die Beteiligung an den Herstellungskosten für Plätze der sozialen Infrastruktur vor. Diese Verpflichtung muss wie in Kapitel 2.2 geschildert auf ihre Angemessenheit hin überprüft und nötigenfalls entsprechend reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund konnten im Ergebnis der Angemessenheitsprüfung und nach Berücksichtigung von freien Platzkapazitäten in angemessener Entfernung zu den 14 ausgewerteten Vorhaben nicht immer für alle errechneten Platzbedarfe Kostenbeteiligungen zur Entlastung des städtischen Haushalts eingefordert werden (siehe Tabelle 2). Besonders in städtebaulichen Verträgen aus den Jahren 2013 und 2014 wurden damals noch vorhandene Freikapazitäten v.a. in Grundschulen zugunsten der Planungsbegünstigten angerechnet, so dass diese wiederholt nur die Neubedarfe in Krippen, Kitas und Horten kofinanzieren mussten.

Durch die inzwischen stark gestiegene Bevölkerungszahl und die damit einhergehende gestiegene Nachfrage spielen freie Platzkapazitäten in Kindertagesbetreuungen und in Grundschulen heute jedoch nahezu keine Rolle mehr bei der Anwendung des Potsdamer Baulandmodells. Platz- bzw. Kostenreduzierungen gegenüber den rechnerisch ermittelten Gesamtbedarfen sind in diesen Verfahren in allen Fällen durch die Überschreitung der Grenze der Angemessenheit und die daraus folgende „Kappung“ begründet.

Tabelle 2: Berechnete und vertraglich gesicherte Platzbedarfe

	Berechneter Bedarf in Plätzen	Vertraglich gesicherte Plätze	Differenz in Plätzen
Krippe / Kindergarten	158,3	129,7	28,6
Hort	127,4	111,3	16,1
Grundschule	190,2	116,2	74
gesamt	475,9	357,2	118,7

Wie in Tabelle 2 dargestellt konnte insgesamt die vertragliche Sicherung von ca. 75% der in den 14 ausgewerteten Verfahren errechneten Platzbedarfe erreicht werden. Auf Grundlage der jeweiligen pauschalierten Platzkosten der Richtlinie zur Kostenbeteiligung (14.000 €/Platz in Krippe/Kita/Hort, 24.000 €/Platz in Grundschulen) und des Potsdamer Baulandmodells (21.000 €/Platz in Krippe/Kita/Hort, 25.000 €/Platz in Grundschulen) ergibt sich die in Tabelle 3 dargestellte Kostenbeteiligung.

Tabelle 3: Berechnete und vertraglich gesicherte Kostenbeteiligung (gerundete Werte)

	Kosten des berechneten Bedarfs	Kosten der vertraglich gesicherten Plätze	Differenz
Krippe / Kindergarten	2.679.600 €	2.203.600 €	476.000 €
Hort	2.155.300 €	1.832.600 €	322.700 €
Grundschule	4.640.600 €	2.848.800 €	1.791.800 €
gesamt	9.475.500 €	6.885.000 €	2.590.500 €

Durch Anwendung der Richtlinie zur Kostenbeteiligung und des Potsdamer Baulandmodells auf diese Bauleitplanungsverfahren konnten so vertraglich Kostenbeteiligungen an ca. 73% der pauschaliert ermittelten Herstellungskosten für Plätze in Krippen, Kitas und Horten sowie Grundschulen gesichert werden.

Über alle 14 in der Auswertung betrachteten Anwendungsfälle hinweg wurde ein Bedarf von 475,9 zusätzlich benötigten Krippen-, Kindergarten-, Hort- und Grundschulplätzen (entspricht einer Gesamtkostenbeteiligung von 9.475.500 €) festgestellt. Nach Prüfung der freien Platzkapazitäten in angemessener Entfernung zu den Planungsvorhaben und Durchführung der Angemessenheitsprüfung ergab sich in der Auswertung insgesamt eine vertraglich vereinbarungsfähige Kostenbeteiligung für 357,2 Plätze (entspricht einer Kostenbeteiligung von insgesamt 6.885.000 €). 118,7 Plätze konnten wegen vorhandener anrechenbarer Freikapazitäten oder der Überschreitung der Angemessenheitsgrenze (mit Kappung der Verpflichtungen an der Angemessenheitsgrenze) nicht über die Richtlinie zur Kostenbeteiligung bzw. über das Potsdamer Baulandmodell kofinanziert werden.

Von den 357,2 vertraglich vereinbarungsfähigen Plätzen waren 221,1 Plätze (80,2 Krippe/Kindergarten, 77,5 Hort und 63,4 Grundschule) mit einem Gegenwert von 3.902.700 € zum Zeitpunkt der Auswertung bereits verbindlich vertraglich gesichert. Die verbleibenden Plätze stammen aus Verfahren, die sich noch in frühen Verfahrensschritten befinden und deren Verträge noch nicht geschlossen wurden.

Bisher wurde in allen Verfahren die pauschalierte Platzkostenbeteiligung gewählt, die Möglichkeit der Errichtung eigener Kindertagesbetreuungseinrichtungen oder der „Spitzabrechnung“ wurde noch nicht in Anspruch genommen.

Aus den rechtsverbindlich abgeschlossenen Verträgen wurden bis zum Zeitpunkt der Auswertung gemäß der vertraglich vereinbarten Fristen Kostenbeteiligungen in Höhe von 2.800.700 € als Gegenwert für 153,1 Plätze (67,6 Krippe/Kindergarten, 37,1 Hort und 48,4 Grundschule) bei der Landeshauptstadt Potsdam eingezahlt. Insgesamt 1.604.000 € der vereinnahmten 2.800.700 € wurden bereits für die Herstellung von 101 Plätzen in folgenden Einrichtungen verausgabt, zum Teil im Zuge größerer Aus- oder Umbaumaßnahmen:

Krippe/ Kindergarten

- Kita Fahrländer Landmäuse (10 Plätze)
- Kita-Neubau Nuthewinkel 1B (8 Krippen- und 13 Kindergartenplätze)
- Kita Sausewind (5 Krippen- und 7 Kindergartenplätze)

Hort

- Hort Grundschule 11 Bornim (8 Hortplätze)
- Kita Sonnenland (4 Hortplätze)
- Kita- Neubau/Sanierung Inselhof 2-4 (17 Hortplätze)
- Kita Sausewind Modulbau (10 Hortplätze)

Grundschule

- Grundschule 11 Bornim (12 Plätze)
- Zeppelin-Grundschule 23 (7 Plätze)

Der Restbetrag von rund 1,2 Mio.€ ist derzeit noch keiner konkreten Baumaßnahme zugeordnet. Diese Mittel stammen jedoch aus städtebaulichen Verträgen, deren Fristen zur Realisierung der sozialen Infrastrukturbedarfe noch nicht begonnen haben.

2.4 Mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungsbau

Nach Wiedereinführung der Mietwohnungsneubauförderung des Landes Brandenburg im Jahr 2014 und nach Fortschreibung der „Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung“ zum Potsdamer Baulandmodell wurde der Themenkomplex des mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbaus erstmals als Verpflichtung für Planungsbegünstigte in Planverfahren mit zusätzlichen Wohnbaurechten aufgenommen. Somit liegen der folgenden Betrachtung nur die fünf Verfahren, die unter das Potsdamer Baulandmodell fallen, sowie ein Sonderfall zugrunde (für einen Überblick siehe Tabelle 4).

Die oben bereits benannten Priorisierungsregeln des Potsdamer Baulandmodell sehen vor, dass nach Berücksichtigung aller planungsbedingten Kosten zunächst die Bedarfe an sozialer Infrastruktur vertraglich gesichert werden. Verbleibt dann noch finanzieller Spielraum bis zum Erreichen der Angemessenheitsgrenze, wird dieser anschließend für die Verpflichtung zur Herstellung von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen herangezogen. Aus dem bis zum Erreichen der Angemessenheitsgrenze verbleibenden Anteil des wirtschaftlichen Nachteils durch Mietpreis- und Belegungsbindungen, also insbesondere der niedrigeren, preisgebundenen Mieteinnahmen über die Laufzeit von 20 Jahren Bindungsdauer hinweg, wird anschließend die vertraglich zu vereinbarende Wohnfläche mit Bindungen ermittelt.

Im bisher abgeschlossenen **Bebauungsplanverfahren Nr. 140 „Steinstraße/ Kohlhasenbrücker Straße“**, welches unter das Potsdamer Baulandmodell und damit unter die Verpflichtung zur Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum fällt, konnten 966 m² Wohnfläche mit Bindungen (entspricht rund 13 Wohneinheiten mit Bindungen bei einer mittleren Wohnungsgröße von 75 m²) vertraglich vereinbart werden. Dies entspricht einer realisierten Quote für sozialen Wohnungsbau von 10,2% der Wohneinheiten im Gesamtvorhaben. Der wirtschaftliche Nachteil durch Mietpreis- und Belegungsbindungen beläuft sich nach der standardisierten Modellrechnung des Potsdamer Baulandmodells für den Planungsbegünstigten auf 1.499.123,75 €.

Im Bebauungsplan Nr. 140 bestand für den Planungsbegünstigten die Möglichkeit, die Ausnahmeregelung zur Vereinbarung einer Ablösezahlung für Mittelbare Bindungen nach Punkt 3.5.2 des Potsdamer Baulandmodells in Anspruch zu nehmen. Dieses bedeutet konkret, dass die Mittel zweckgebunden für die Neuschaffung und Verlängerung von Bindungen außerhalb des Plangebietes eingesetzt werden können. Der Mitteleinsatz orientiert sich am Modell der flexiblen, mittelbaren Bindungen, welches die Landeshauptstadt bereits seit 2012 gemeinsam mit der ProPotsdam GmbH entwickelt und erprobt. Hierbei wird die Differenz zwischen Marktmiete nach Mietspiegel und vertraglich gebundener Miete bei wohnungsberechtigungsscheinberechtigten Haushalten übernommen. Durch die einkommensabhängige Abstufung und die zeitliche Befristung der Förderung (diese ist durch erneuten Einkommensnachweis nach fünf Jahren verlängerbar) wird eine flexible, zielgenaue und effiziente Mittelverwendung gemäß der Ziele des Wohnungspolitischen Konzepts sichergestellt.

Die Ablösezahlung aus dem Bebauungsplan 140 soll nach derzeitigem Umsetzungsstand in der Wohnanlage der ProPotsdam GmbH in der Behlertstraße verwendet werden, um dort zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum in Innenstadtlage zu sichern. Die Verteilung der so zu bindenden Wohneinheiten auf unterschiedliche Miethöhen, die verfügbaren

Wohnungszuschnitte und die Anzahl der gebundenen Wohneinheiten bzw. -wohnfläche befinden sich derzeit noch in Abstimmung.

In den unmittelbar vor Abschluss stehenden Verfahren **vorhabenbezogener Bebauungsplan Nr. 35 „Wohnpark Geschwister-Scholl-Straße 55, 56, 58, 59“** und dem **Bauvorhaben „Wohnen in den Obstgärten“** (Horstweg/Dieselstraße) konnten keine Mietpreis- und Belegungsbindungen vertraglich vereinbart werden, da hier die Angemessenheitsgrenze bereits durch andere vertragliche Verpflichtungen und die Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur überschritten wurde. Ebenso wird es sich voraussichtlich bei dem im Verfahren befindlichen **Bebauungsplan Nr. 161 „Ketziner Straße“** verhalten.

Beim Sonderfall des **vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 33 „Waldpark Großbeerenstraße“**, der zunächst unter Anwendung der Richtlinie zur Kostenbeteiligung begonnen und bis kurz vor den Satzungsbeschluss vorangebracht wurde, erfolgte nach zwischenzeitlichem Rechtsstreit mit dem Planungsbegünstigten ein gerichtlicher Vergleich, auf dessen Grundlage das Planverfahren nunmehr zu Ende geführt wird. Dabei wird die Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur nach den Maßgaben der Richtlinie zur Kostenbeteiligung angewendet, dies jedoch angelehnt an das Potsdamer Baulandmodell um mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum im Umfang von 8% des Vorhabens ergänzt. Hierbei fanden jedoch von den sonst geltenden Rahmenbedingungen der Landesförderung abweichende Mietpreisniveaus und Bindungszeiten (10 anstelle 20 Jahren) Anwendung, sodass sich die erreichte Zielquote nur eingeschränkt mit den sonstigen Regelverfahren des Baulandmodells vergleichen lässt.

Im **Bebauungsplan Nr. 119 „Medienstadt Babelsberg“** stellt sich die Situation aktuell wie folgt dar: Entsprechend des zum Zeitpunkt der Auswertung vorliegenden Planungsstands (November 2018) und der vorab geschätzten Kosten für Planung, umweltbezogene Kompensationsmaßnahmen und öffentliche Erschließungsaufwendungen wird im Vorhaben absehbar zusätzlich zu den vollständigen Platzbedarfen in der sozialen Infrastruktur auch eine Quote von ca. 10-12% Wohnraum mit Mietpreis- und Belegungsbindungen möglich sein.

Tabelle 4: Realisierter sozialer Wohnungsbau

	Wohnungen* mit Bindungen bei 20% Zielquote	Wohnungen* mit Bindungen bei erreichter Quote	Differenz
Bebauungsplan 119 „Medienstadt Babelsberg“	ca. 71 WE **	ca. 35-40** WE (ca. 10-12%**)	ca. 31-36 WE
Bebauungsplan 140 „Steinstr./ Kohlhasenbrücker Str.“	ca. 25 WE	ca. 13 WE (ca. 10%)	ca. 12 WE
Bebauungsplan 161 „Wohnanlage Ketziner Straße“	ca. 9 WE	0 WE (0 %)	ca. 9 WE
Vorhabenbezogener Bebauungsplan 33 „Waldpark Großbeerenstraße	ca. 19 WE	ca. 8 WE *** (ca. 8%)	(ca. 11 WE)
Vorhabenbezogener Bebauungsplan 35 „Wohnpark Geschwister-Scholl-Str. 55, 56, 58, 59	ca. 9 WE	0 WE (0 %)	ca. 9 WE
Bauvorhaben „Wohnen in den Obstgärten“ (Abwendevereinbarung mit Potsdamer Baulandmodell)	ca. 20 WE	0 WE (0 %)	ca. 20 WE
gesamt (Mittelwert erreichte Quote)	ca. 153 WE	ca. 56-61 WE (ca. 5%)	97-92 WE

* rechnerische Wohnungen mit mittlerer Größe von 75 m² Wohnfläche - mit den Planungsbegünstigten konkret vertraglich vereinbarte Verpflichtungen umfassen dieselbe Gesamtwohnfläche, die Wohnungsgrößen entsprechen jedoch den realen Bedarfen

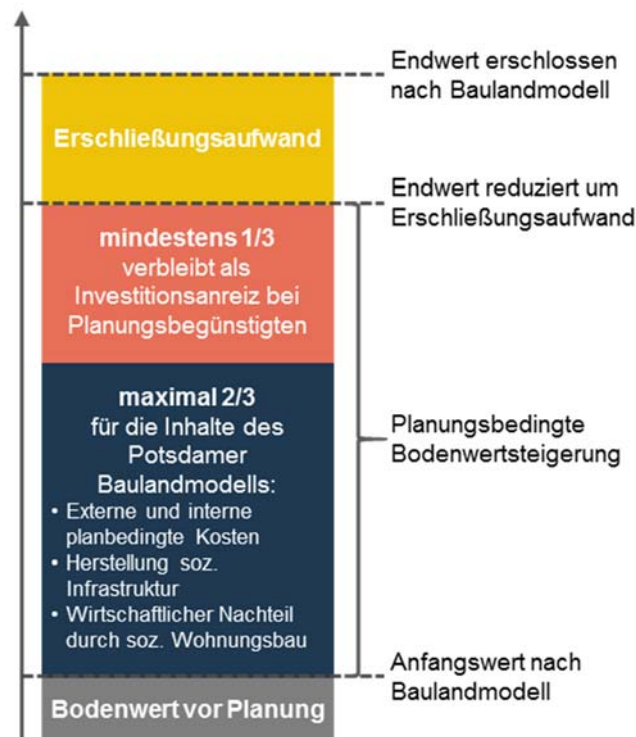
** frühzeitige Schätzung, teilweise ohne abschließender Kenntnis zu berücksichtigender Kosten

*** 8% Zielquote für sozialen Wohnungsbau wurde im Rahmen des gerichtlichen Vergleichs vereinbart.

2.5 Überprüfung von frühzeitigen Kostenannahmen

Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung finden, wie bereits dargestellt, zunächst die Kosten für umweltbezogene Kompensationsmaßnahmen, für öffentliche Erschließung und die planungsbedingten Kosten Beachtung (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Im Potsdamer Baulandmodell zu berücksichtigende Kosten (eigene Darstellung)



Zu Beginn eines Verfahrens besteht bei den Planungsbegünstigten im Regelfall das Interesse, möglichst frühzeitig eine Abschätzung der aus dem Potsdamer Baulandmodell zu erwartenden finanziellen Belastungen zu erhalten. Da zu diesem Zeitpunkt oft noch keine konkretisierten Planungen vorliegen, werden zunächst Schätzwerte für die Kosten von umweltbezogenen Kompensationsmaßnahmen und des öffentlichen Erschließungsaufwands herangezogen. Diese Schätzwerte, die auf langjährigen Erfahrungswerten der Verwaltung beruhen, werden im weiteren Verlauf des Verfahrens konkretisiert und durch die tatsächlichen Kosten ersetzt.

In allen 14 oben dargestellten Bebauungsplanverfahren sind bzw. werden Kosten für umweltbezogene Kompensationsmaßnahmen in Höhe von insgesamt rund 630.000 € anfallen. Dies entspricht durchschnittlich 4,02 € pro m² Wohnbaufläche. Die Kosten für umweltbezogene Kompensationsmaßnahmen pro m² Wohnbaufläche liegen dabei zwischen 1,04 € im Bebauungsplan Nr. 124 "Heinrich-Mann-Allee/Wetzlarer Bahn" (Entwicklung vollversiegelter gewerblicher Brachflächen, daher sehr geringer Ausgleichsbedarf) und

12,77 € im Bebauungsplan Nr. 161 „Wohnanlage Ketziner Straße“ (Schätzung). Auf Grundlage dieser Daten kann der derzeitige Schätzwert von 5 €/m² Wohnbauland auch weiterhin als frühzeitige Kostenannahme bestätigt werden.

Beim öffentlichen Erschließungsaufwand konnten lediglich jene Bebauungspläne betrachtet werden, für die plausibilisierte Ausführungsplanungen bzw. Kostenberechnungen vorliegen. In diesen Verfahren beläuft sich der in städtebaulichen oder Erschließungsverträgen auf die Planungsbegünstigen übertragene öffentliche Erschließungsaufwand auf insgesamt rund 4,5 Mio. €. Daraus ergeben sich durchschnittliche Kosten in Höhe von 33,74 €/m² zu erschließendem Wohnbauland. Die Streuung der Kosten je m² zu erschließendem Wohnbaulands liegen dabei in den ausgewerteten Verfahren zwischen 3,17 €/m² im vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 32 „Ehemalige Kaserne Eiche“ (Ausreißer wegen überwiegender Erschließung über Privatstraßen) und 69,71 €/m² im vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 33 „Waldpark Großbeerenstraße“ (aufwendige öffentliche Ver- und Entsorgungsanlagen). Aufgrund der geringen Anzahl von ausgewerteten Verfahren und der beobachteten großen Streuung der ermittelten Werte wird der derzeit verwendete frühzeitige Schätzwert von ca. 45 €/m² zu erschließendem Wohnbauland beibehalten.

Die pauschalierten Kostenannahmen für die Herstellung von Plätzen in Krippen, Kitas und Horten (21.000 € je Platz) sowie in Grundschulen (25.000 € je Platz) wurden für das vorliegende Monitoring nicht neu geprüft. Unter den derzeit in der Landeshauptstadt Potsdam vorzufindenden Rahmenbedingungen wird bei Anwendung des Potsdamer Baulandmodells in jedem Fall der verfügbare Angemessenheitsrahmen voll ausgeschöpft. Eine Erhöhung der Kosten je Platz hätte dabei lediglich zur Folge, dass insgesamt der Kostenanteil für soziale Infrastruktur ansteige und weniger Spielraum für sozialen Wohnungsbau verbliebe.

3 Vorschläge zur Weiterentwicklung des Potsdamer Baulandmodells

3.1 Nötige Mindestbodenwertsteigerung

Wegen der Überschreitung der Grenze der Angemessenheit müssen in einigen Verfahren Teile der Verpflichtung zum sozialen Wohnungsbau oder der Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur reduziert werden oder ganz entfallen, obgleich auf den ersten Blick teilweise erhebliche planungsbedingte Wertsteigerungen auftreten. Bei der öffentlichen Diskussion zur „Kappung“ von Zahlungsverpflichtungen wird jedoch regelmäßig unterschätzt, wie groß in der Regel die wirtschaftlichen Belastungen aus dem Potsdamer Baulandmodell je m² Wohnbauland tatsächlich sind, selbst bei Inanspruchnahme der Wohnungsbauförderung des Landes Brandenburg.

Rechnet man den finanziellen Gegenwert für die Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur (ca. 62 €/m²) und für den wirtschaftlichen Nachteil durch sozialen Wohnungsbau (ca. 145 €/m²) beispielsweise auf den Anteil der Geschossfläche mit Wohnnutzung („GF Wohnen“, z.B. im WA 90% oder im MI 50%) herunter, lässt sich für verschiedene bauliche Dichten tabelliert die insgesamt nötige Mindestbodenwertsteigerung zur Umsetzung aller Inhalte des Potsdamer Baulandmodells abschätzen (siehe Tabelle 5, letzte Spalte).

Tabelle 5: Nötige Mindestbodenwertsteigerung zur Umsetzung des Potsdamer Baulandmodells

Baugebiet	Kosten je m ² GF Wohnen		...ergibt Kosten je m ² Bauland	Kosten je m ² Wohnbauland			Gesamt nötige Mindestbodenwertsteigerung
	soz. Infrastruktur	Sozialer Wohnungsbau, gefördert		zzgl. Schätzwert für Kompensation	zzgl. 1/3 Investitionsanreiz	zzgl. Schätzwert für öffentl. Erschließungsaufwand	
WA 0,4	62,00 €/m ²	145,00 €/m ²	74,52 €/m ²	5,00 €/m ²	39,76 €/m ²	45,00 €/m ²	164,28 €/m ²
WA 0,6			111,78 €/m ²		58,39 €/m ²		220,17 €/m ²
WA 0,8			149,04 €/m ²		77,02 €/m ²		276,06 €/m ²
WA 1,0			186,30 €/m ²		95,65 €/m ²		331,95 €/m ²
WA 1,2			223,56 €/m ²		114,28 €/m ²		387,84 €/m ²
WA 1,4			260,82 €/m ²		132,91 €/m ²		443,73 €/m ²
WA 1,6			298,08 €/m ²		151,54 €/m ²		499,62 €/m ²
WA 1,8			335,34 €/m ²		170,17 €/m ²		555,51 €/m ²
MI 0,4			41,40 €/m ²		23,20 €/m ²		114,60 €/m ²
MI 0,6			62,10 €/m ²		33,55 €/m ²		145,65 €/m ²
MI 0,8			82,80 €/m ²		43,90 €/m ²		176,70 €/m ²
MI 1,0			103,50 €/m ²		54,25 €/m ²		207,75 €/m ²
MI 1,2			124,20 €/m ²		64,60 €/m ²		238,80 €/m ²
MI 1,4			144,90 €/m ²		74,95 €/m ²		269,85 €/m ²
MI 1,6			165,60 €/m ²		85,30 €/m ²		300,90 €/m ²
MI 1,8			186,30 €/m ²		95,65 €/m ²		331,95 €/m ²

Stand Berechnungsgrundlagen: Dezember 2018

Hinweis: Modellhafte Berechnung, geförderter Wohnungsbau ist bei niedriger Baudichte nicht immer möglich

Wie aus der letzten Spalte der Tabelle ersichtlich wird, müssten durch die Bauleitplanung Bodenwertsteigerungen von rund 165 €/m² bis zu rund 555 €/m² Wohnbauland im Allgemeinen Wohngebiet und von rund 115 €/m² bis zu rund 330 €/m² Wohnbauland im Mischgebiet erzielt werden, um die soziale Infrastruktur und den sozialen Wohnungsbau vollständig ohne Überschreiten der Angemessenheitsgrenze vereinbaren zu können.

Trotz des Bodenpreisanstiegs der letzten Jahre in Potsdam werden diese Wertsteigerungen in bereits beplanten und bebauten Lagen (d.h. bei klassischer Innenverdichtung) kaum jemals, bei Überplanung von noch unbebauten Flächen (z.B. im Außenbereich) nur selten vollständig erreicht.

3.2 Alternativen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze

Die in einem städtebaulichen Vertrag vereinbarten Leistungen müssen gemäß § 11 Abs. 2 BauGB den gesamten Umständen nach angemessen sein, d.h. die Kostenbeteiligung darf nicht zur wirtschaftlichen Überforderung des Planungsbegünstigten führen. Entsprechend des Übermaßverbots und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit besteht dann Angemessenheit, wenn die vertraglich vereinbarten Leistungen von Planungsbegünstigtem und Gemeinde objektivierbar ausgewogen sind. Die Angemessenheitsgrenze beschreibt damit die zulässige Obergrenze aller vertraglich vereinbarten Leistungen; darüber hinausgehende Forderungen sind unzulässig bzw. auf das entsprechende Maß zu „kappen“.

Ein wichtiger und in der Praxis bewährter Indikator zur Beurteilung der gemeindlichen Leistung in der Angemessenheitsprüfung ist die aus dem Planverfahren folgende Bodenwertsteigerung. Der Rechtsprechung zufolge könnte neben der Bodenwertsteigerung auch die aus Abverkauf von Eigentumswohnungen und langfristigen Mieteinnahmen entstehende Rendite („wirtschaftliche Gesamtbetrachtung“) für die Angemessenheitsprüfung herangezogen werden. Wegen des hohen Aufwands und der methodischen Unsicherheiten einer solchen modellhaften Ertragsabschätzung beschränkt sich das Potsdamer Baulandmodell jedoch wie die Mehrzahl der Baulandmodelle anderer Städte auf die bodenrichtwertbasierte Ermittlung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung.

Eine pauschale Abschöpfung des Bodenwerts auf Grundlage des § 11 BauGB im Sinne einer „Planungswertabgabe“ ist grundsätzlich nicht zulässig. Alle vertraglich zu vereinbarenden Kosten sind einzeln konkret zu unterlegen, auch wenn im „wirtschaftlichen Ergebnis“ die planungsbedingte Wertsteigerung voll herangezogen wird. Aus baurechtlicher Sicht ist lediglich der § 11 BauGB als Maßstab der Zulässigkeit heranzuziehen (Gebote der Kausalität und Angemessenheit).

Neben der in Potsdam Anwendung findenden bodenrichtwertbasierten Methode zur Ermittlung der planungsbedingten Wertsteigerung als Maßstab zur Bestimmung des Angemessenheitsrahmens sind jedoch auch andere methodische Ansätze denkbar.

Die Bundesstadt Bonn erprobt beispielsweise derzeit mit Beschluss vom Juli 2018 einen neuartigen Ansatz zur Ermittlung der vorhabenbezogenen Angemessenheitsgrenze. Dieser basiert nicht auf Bodenwerten, sondern versucht durch eine standardisierte Berechnung den zu erwartenden Gesamtertrag eines Bauvorhabens abzuschätzen. Die Berechnung ermittelt für das betroffene Vorhaben den möglichen langfristigen Ertrag (Barwert) eines freifinanzierten Mietwohnungsbaus. In diese Berechnung fließen Faktoren wie etwa die Grunderwerbskosten, Baukosten, Mieteinnahmen, Verkaufserlöse, usw. ein. Für die Angemessenheitsprüfung wird anschließend ein Anteil von 30 % des berechneten Ertrags herangezogen.

Vorteile derartiger Methoden zur Bestimmung der Angemessenheit finden sich insbesondere in Innenbereichslagen, wo schon vor Beginn der Planung hohe Bodenwerte bestehen und daher wenig planungsbedingtes Steigerungspotential verbleibt, welches nach Potsdamer Baulandmodell herangezogen werden kann. Hier zeigt der Weg der bodenrichtwertbasierten Abschätzung trotz seiner großen Verbreitung gewisse methodische Schwächen.

Dem gegenüber steht jedoch, dass die in Potsdam und in vielen anderen Städten gewählte Methode in den vergangenen 20 Jahren auf allen verwaltungsgerichtlichen Ebenen geprüft und bestätigt wurde, womit bei korrekter Anwendung eine sehr große Rechtssicherheit besteht. Zudem bietet der Rückgriff auf den Bodenrichtwert einen gebietskonkreten und allgemeinverständlichen Zugang zur Abschätzung der planungsbedingten Wertsteigerung, den ein abstrahiertes wohnungswirtschaftliches Berechnungsverfahren so nicht zu leisten vermag.

Verwaltungsseitig wird daher die Empfehlung ausgesprochen, zunächst die ersten Anwendungsergebnisse des Bonner „Ertragsmodells“ abzuwarten und daneben auch weitere Möglichkeiten der kommunalen Boden- und Wohnungspolitik zu prüfen. So etwa das Instrument des „Baulandbeschlusses“, bei dem die Stadt vor Einleitung eines Verfahrens alle Flächen oder zumindest größere Anteile erwirbt, um dort die angestrebten städtebaulichen Ziele (z.B. mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungsbau) zu erreichen. Auf Grundlage dieser Ergebnisse kann anschließend eine systemische Anpassung oder Weiterentwicklung im Potsdamer Baulandmodell angestoßen werden.

3.3 Kurzfristig umsetzbare Anpassungsvorschläge

Anstelle einer grundlegenden Änderung der bewährten Methode für die Angemessenheitsprüfung im Potsdamer Baulandmodell mit großem Aufwand bieten sich vor dem Hintergrund der Erfahrung aus zwei bzw. fünf Jahren Anwendung verschiedene kleinere Veränderungsmöglichkeiten an. Diese Anpassungen, im Folgenden als „Stellschrauben“ bezeichnet, würden eine Nachjustierung der bestehenden Anwendungsregeln des Baulandmodells erlauben. Sie hätten bereits einzeln, besonders aber gemeinsam, erhebliche positive Auswirkungen auf den Umsetzungserfolg des Baulandmodells und stünden kurzfristig unter der Wahrung von notwendigen Übergangsfristen zur Verfügung.

3.3.1 Stellschraube 1: Verschiebung des Wertermittlungsstichtags

Nach der derzeit im Potsdamer Baulandmodell geltenden Methode wird zur Ermittlung der durch das Bauleitplanverfahren verursachten planungsbedingten Wertsteigerung die Differenz zwischen den örtlichen Bodenwerten auf Grundlage des geltenden Planungsrechts vor Einleitung des Verfahrens (Anfangswerte) und nach Abschluss des Verfahrens (Endwerte) betrachtet. Die Endwerte werden „fiktiv“ ermittelt, da dieser Berechnungsschritt aus Gründen der Rechtssicherheit zusammen mit der Verhandlung des städtebaulichen Vertrags bereits vor dem Satzungsbeschluss durchgeführt wird. Über das Gesamtgebiet betrachtet tritt dabei in Summe eine Steigerung des Bodenwerts auf, Teile des Plangebiets können jedoch auch Wertverluste erfahren (z.B., wenn Bauerwartungsland als öffentliche Verkehrsfläche festgesetzt wird). Diese Wertveränderung wird im Baulandmodell für jede in sich homogene Teilfläche im Geltungsbereich konkret nachvollzogen.

Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang der Qualitätsstichtag und der Wertermittlungsstichtag. Der Qualitätsstichtag beschreibt den Zeitpunkt, an dem die planungsrechtliche Eigenschaft einer Fläche festgehalten wird – im Baulandmodell ist dies für den Anfangswert der Tag vor Einleitungsbeschluss des Verfahrens und für den Endwert der Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit des aufgestellten Bebauungsplans. Der Wertermittlungsstichtag beschreibt den gemeinsamen Zeitpunkt, zu dem die Bodenwerte der für die Qualitätsstichtage ermittelten Flächenqualitäten ermittelt werden. Aktuell liegt der Wertermittlungsstichtag im Baulandmodell auf demselben Zeitpunkt wie der Stichtag der Anfangsqualität, d.h. auch die Endwerte werden auf den Tag vor Einleitung des Verfahrens rückdatiert. Dies hat effektiv das Ausklammern der konjunkturellen Wertsteigerung während der Laufzeit des Planungsverfahrens zur Folge.

Durch diesen eher vorsichtig gewählten Wertermittlungsansatz konnte eine hohe Akzeptanz bei den betroffenen Planungsbegünstigten hergestellt werden. Die Einführung der Verpflichtung zur Herstellung sozialen Wohnungsbaus hatte gegenüber der früheren „Richtlinie zur Kostenbeteiligung“ zur Folge, dass nunmehr die planungsbedingte Wertsteigerung stets voll ausgeschöpft wird. Mit den bestehenden Anwendungsregeln im Baulandmodell sollte eine abschreckende Wirkung auf das dringend nötige Wohnungsbaugeschehen vermieden werden.

Für die Landeshauptstadt hat dies aber auch zur Folge, dass die derzeitigen dynamischen Preisentwicklungen auf dem Bodenmarkt bei der Ermittlung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung zu großen Teilen unberücksichtigt bleiben. So konnten in der Vergangenheit weniger Inhalte (v.a. Platzkostenbeteiligung für soziale Infrastruktur, sozialer Wohnungsbau) vertraglich vereinbart werden, als es ein später datierter Wertermittlungszeitpunkt ermöglichen würde. Dieser Faktor wird umso gewichtiger, je länger die Laufzeit eines Planverfahrens bis zu dessen Abschluss ist.

Vor diesem Hintergrund wäre daher die Anpassung der Methode zur Ermittlung der planungsbedingten Wertsteigerung möglich. In stärkerer Anlehnung an die Regelungen zur Ermittlung von Ausgleichsbeträgen in Sanierungsgebieten könnten künftig die Qualitätsstichtage unverändert bei den oben genannten Zeitpunkten verbleiben, der Wertermittlungsstichtag hingegen auf den Zeitpunkt der Verhandlung des städtebaulichen Vertrags verschoben werden. Konkret würde dies bedeuten:

- Aus praktischen Überlegungen heraus würden wie bisher durch die **Zustimmungserklärung** der Planungsbegünstigten vor Einleitung des Bauleitplanungsverfahrens neben der grundsätzlichen Akzeptanz des Potsdamer Baulandmodells auch die Flächenqualitäten vor Planung festgehalten und auf deren Grundlage **vorläufige Anfangswerte** ermittelt.
- Um für die Planungsbegünstigten frühzeitig Aussagen über die Höhe der Verpflichtungen aus dem Baulandmodell geben zu können, würden bei Bedarf **vorläufige Endwerte** auf Grundlage des Planentwurfs abgeschätzt und die in Kapitel 2.5 benannten Schätzwerte für Kosten herangezogen.
- Zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlung (= neuer Wertermittlungsstichtag) würden die vorläufigen Anfangswerte durch Rückgriff auf die in der Zustimmungserklärung festgehaltenen Flächenqualitäten als **endgültige Anfangswerte** aktualisiert sowie die **endgültigen Endwerte** unter Annahme der fiktiven Rechtskraft des vorliegenden Bebauungsplans ermittelt.

Da die konjunkturelle Wertsteigerung während des Verfahrens so nicht mehr ausgeklammert wird, wäre natürlich auch die konjunkturelle Steigerung der Anfangswerte zwischen dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Zustimmungserklärung und der Vertragsverhandlung zugunsten der Planungsbegünstigten zu berücksichtigen. Diese fiel unter Potsdamer Wachstumsverhältnissen jedoch deutlich geringer aus als die aktuell sehr dynamische Entwicklung der Endwerte.

Die Verschiebung des Wertermittlungsstichtags würde daher effektiv eine Erhöhung der berechneten planungsbedingten Wertsteigerung bewirken. Dies könnte den Spielraum für die Verpflichtung zur Kostenbeteiligung an Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen und Grundschulen sowie zur Herstellung von sozialem Wohnungsbau in städtebaulichen Verträgen deutlich erhöhen.

Durch die vorgeschlagene Änderung wäre jedoch eine geringere Akzeptanz der Betroffenen als bisher zu erwarten, da diese künftig höhere vertragliche Lasten hinnehmen müssten und so ihre Renditeerwartungen gesenkt würden. Ebenso könnte den Planungsbegünstigten erst später im Verfahren zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlung verbindlich mitgeteilt werden, auf welche Höhe sich die Kosten aus dem Potsdamer Baulandmodell tatsächlich belaufen.

Da die bodenrichtwertbasierte Wertermittlung des Baulandmodells der realen Preisentwicklung auf dem Bodenmarkt aber durch die Verzögerung von bis zu einem Jahr stets „hinterherläuft“ und selbst die nach der oben vorgeschlagenen Methode später ermittelten Anfangs- und Endwerte noch nicht den künftig erwartbaren Erträgen aus der Entwicklung des Vorhabens entsprechen, würde keine signifikant negative Auswirkung auf das Potsdamer Wohnungsbaugeschehen erwartet. Besonders im Neubausegment werden bereits heute die maximal erzielbaren Marktmieten in vollem Umfang abgerufen. Die Erhöhung der vertraglichen Verpflichtungen aus dem Baulandmodell hätte daher vor allem eine (nicht entscheidungsrelevante) Reduzierung der Renditemöglichkeiten zur Folge, aber keine weitere Verschärfung des Potsdamer Mietwohnungsmarkts.

Die Anpassung des Wertermittlungsstichtags wäre ohne Änderungsbeschluss zum Potsdamer Baulandmodell möglich, da die Methodik zur Ermittlung der planungsbedingten Wertsteigerung nicht im engeren Richtlinien text, sondern dem Erläuterungsteil dargestellt ist. Aus Gründen des Vertrauensschutzes könnte diese Änderung nur mittels einer Übergangsregelung auf künftige oder am Beginn des Planungsprozesses stehende Verfahren Anwendung finden.

3.3.2 Stellschraube 2: Wegfall oder Reduzierung des Investitionsanreizes

Entsprechend Nummer 5.2 Satz 2 des Potsdamer Baulandmodells soll „[m]indestens ein Drittel der durch die Planung erzielten Bodenwertsteigerung [...] als Investitionsanreiz bei den Planungsbegünstigten verbleiben“.

Dieses Drittel soll zur Deckung der Entwicklungskosten sowie als angemessener Ansatz für Wagnis und Gewinn dienen, um die Dynamik der Wohnungsbautätigkeit in Potsdam nicht zu gefährden. Darüber hinaus steht es als „Puffer“ in der Angemessenheitsprüfung zur Verfügung, d.h. auch die versehentliche Überschreitung der selbst gesetzten Angemessenheitsgrenze von 2/3 der planungsbedingten Wertsteigerung durch Inhalte des städtebaulichen Vertrags würde dessen Wirksamkeit nicht durch Verstoß gegen den Angemessenheitsgrundsatz gemäß § 11 Abs. 2 BauGB gefährden.

Der Ansatz, einen Teil der berechneten planungsbedingten Bodenwertsteigerung für die Planungsbegünstigten, d.h. die Investoren zu reservieren, ist an den Fallbeispielen anderer Städte mit längerer Anwendungshistorie von Baulandmodellen orientiert. Bekannt ist hier vor allem das Beispiel der Landeshauptstadt München, deren „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBoN) seit 30 Jahren Anwendung findet. In Ermangelung eigener Erfahrungswerte wurde diese Regelung daher auch in das Potsdamer Baulandmodell übernommen.

Auf Grundlage von etwa fünf Jahren Anwendungserfahrung kann jedoch festgestellt werden, dass bei in beispielsweise München vorliegenden Bodenpreisverhältnissen (Bodenrichtwerte 2017 in Wohngebieten von 3.000 bis 6.000 €/m²) die Sicherung eines Drittels der planungsbedingten Bodenwertsteigerung für die Planungsbegünstigten durchaus investitionsrelevant sein kann. Dies trifft aber bei Potsdamer Wertverhältnissen mit Bodenrichtwerten von derzeit maximal 1.000 €/m² (aktuell geltende Bodenrichtwertkarte Stand 31.12.2017) selbst in den teuersten Wohnlagen nicht plausibel zu.

Angesichts der aktuell durch verschiedene Marktbeobachter dokumentierten Baukosten und Renditeerwartungen je m² Geschossfläche im Neubau wird das „Investorendrittel“ von modellhaft maximal ca. 333 €/m² Wohnbauland (unter Annahme des oben genannten Bodenrichtwerts von 1.000 €/m², aufzuteilen auf die realisierbare Geschossfläche) als nicht entscheidungsrelevant eingestuft.

Vor diesem Hintergrund wäre es möglich, Nr. 5.1 Satz 2 Baulandmodell ersatzlos zu streichen, zumindest aber den Investitionsanreiz im Umfang zu reduzieren. Rechtliche Bedenken bezüglich des Angemessenheitsgebots des § 11 Abs. 2 BauGB bestehen dabei nicht. Laut Rechtsprechung ist jedes Vorhaben bei der Bewertung der Angemessenheit des städtebaulichen Vertrags in seiner wirtschaftlichen Gesamtheit heranzuziehen, d.h. sowohl

die reale Rendite aus der Vermarktung des Grundstücks als auch die langfristige Hochbaurendite aus Verkauf oder Vermietung wären zu berücksichtigen. Da jedoch, wie im vorherigen Kapitel geschildert, die bodenrichtwertbasiert ermittelte planungsbedingte Wertsteigerung den erwartbaren realen Rendite „hinterherläuft“ und zugleich die absolut deutlich höher ausfallende Hochbaurendite im Baulandmodell wegen fehlender praxistauglicher Abschätzungsmethoden derzeit gänzlich unangetastet bleibt, bestünde dennoch ausreichende Sicherheit vor einer irrtümlichen Verletzung des gesetzlichen Angemessenheitsgebots.

Auch wenn methodisch und rechtlich keine Nachteile aus dem Wegfall des „Investorendrittels“ zu erwarten wären, müsste seitens der betroffenen Planungsbegünstigten mit erheblichen Widerständen gerechnet werden. Daher ist es wohnungspolitisch abzuwägen, ob ein vollständiger Wegfall oder lediglich eine Reduzierung des bisherigen Investitionsanreizes von 1/3 der planungsbedingten Wertsteigerung verfolgt werden soll. Sowohl in den für das Potsdamer Baulandmodell als Vorbild herangezogenen Richtlinien anderer Städte als auch im derzeit geltenden Potsdamer Baulandmodell ist dieser Wert ausschließlich politisch bestimmt, d.h. rechtliche Rahmenbedingungen über das Angemessenheitsgebot des § 11 Abs. 2 BauGB hinaus bestehen nicht.

Effektiv würde diese Änderung der Richtlinie zum Potsdamer Baulandmodell, d.h. eine vollständige Streichung, die Erhöhung der verfügbaren planungsbedingten Bodenwertsteigerung um bis zu 50% bewirken, und damit auch die Erhöhung der vertraglichen Pflichten der Planungsbegünstigten in diesem Umfang.

Ein positiver Nebeneffekt der Änderung wäre, dass die volle Heranziehung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung für das Potsdamer Baulandmodell die spekulative Projektentwicklung ohne eigene Realisierungsabsicht mit anschließender verteuerter Weitervermarktung weniger attraktiv machen würde. Diese Geschäftspraxis wird in vielen wachsenden Städten mit den derzeit extrem steigenden Wohnbaulandpreisen direkt in Verbindung gebracht.

Die Streichung oder Änderung der Regelung zum Verbleib eines Drittels der planungsbedingten Bodenwertsteigerung bei den Planungsbegünstigten bedürfte eines formalen Änderungsbeschlusses zum Potsdamer Baulandmodell, da die entsprechende Festlegung im engeren Richtlinien text getroffen wird. Aus Gründen des Vertrauensschutzes könnte diese Änderung nur mittels einer Übergangsregelung auf künftige oder an Anfang des Planungsprozesses stehende Verfahren Anwendung finden.

3.3.3 Stellschraube 3: Änderung der Priorisierungsregel

Entsprechend der Priorisierungsregeln in Nr. 5.3 der Richtlinie des Potsdamer Baulandmodells sind die Inhalte des Potsdamer Baulandmodells bei Überschreitung der Grenze der Angemessenheit auf folgende Weise zu priorisieren:

1. Planungsbedingte Kosten (externe Planungsbüros, Fachgutachten, Planungsgrundlagen, Öffentlichkeitsbeteiligungen, umweltbezogene Kompensationsmaßnahmen, öffentliche Grünflächen usw.) sind stets im vollen Umfang zu entrichten.
2. Die Kostenbeteiligung an der Herstellung der sozialen Infrastruktur ist in dem Umfang zu entrichten, der bis zum Erreichen der Grenze der Angemessenheit verbleibt (Maßstab: pauschalierte Herstellungskosten je Platz).
3. Die Errichtung von mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum ist in dem Umfang umzusetzen, der bis zum Erreichen der Grenze der Angemessenheit verbleibt (Maßstab: berechneter wirtschaftlicher Nachteil aus sozialem Wohnungsbau).

Diese Priorisierungsregeln wurden während der Erstellung des Potsdamer Baulandmodells in gemeinsamer Abstimmung mit Vertretern der Stadtpolitik und der betroffenen Fachverwaltungen erarbeitet und mit Vertretern der Wohnungswirtschaft und der Verbände diskutiert. Unstrittig war dabei, dass die planungsbedingten Kosten prioritär behandelt und in jedem Fall voll berücksichtigt werden müssen, da das Verfahren sonst nicht zum Abschluss gebracht werden kann. Die Höhergewichtung der Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur gegenüber dem sozialen Wohnungsbau erfolgte wegen der direkten Haushaltsauswirkungen für die Landeshauptstadt Potsdam und weil es sich hierbei um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt. Zwar ist auch die Wohnraumversorgung eine kommunale Pflichtaufgabe, diese ist jedoch im Gegensatz zur Versorgung mit Kindertagesbetreuungsangeboten gesetzlich nicht genau definiert ist. Eine Überprüfung dieser Regeln sollte bei Vorliegen von konkreten Anwendungsergebnissen erfolgen.

Mögliche alternative Priorisierungen wären:

- Eine Priorisierung des sozialen Wohnungsbaus vor der Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur. Dies würde sicherstellen, dass in nahezu jedem Planverfahren entweder durch Herstellung vor Ort oder auf dem Weg der Ausnahmeregelung „Ablöse für mittelbare Bindungen“ sozialer Wohnungsbau vereinbart werden könnte. Da die Kosten je m² Geschossfläche bei gefördertem sozialen Wohnungsbau etwa das doppelte der Kostenbeteiligung für soziale Infrastruktur betragen, bei ungefördertem Wohnungsbau sogar das Vierfache, hätte dies zur Folge, dass die Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur in der Praxis voraussichtlich völlig entfallen würde.

- Alternativ ließen sich die Themenblöcke soziale Infrastruktur und sozialer Wohnungsbau auch paritätisch auf das Maß der Angemessenheit reduzieren. Auf diesem Wege ließe sich die Umsetzung beider Zielstellungen in allen Verfahren mit vorhandener planungsbedingter Bodenwertsteigerung sicherstellen – der konkrete Umfang hängt jedoch auch hier von den Bodenwertverhältnissen vor Ort ab. Gerade bei niedrigen Bodenwertsteigerungen könnten relativ geringe Restbeträge für soziales Wohnen sich wegen Geringfügigkeit in Form von vermehrter Ablöse für mittelbarer Bindungen niederschlagen – einem ursprünglich vorrangig für Ausnahmefälle vorgesehenem Werkzeug des Baulandmodells. Dem angestrebten Ziel einer vorrangigen Errichtung von Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen im Zugriff der Landeshauptstadt kann so nicht Rechnung getragen werden. Die paritätische Aufteilung sollte nach prozentualer Umsetzung und nicht durch gleichmäßige Verteilung der verfügbaren Mittel erfolgen, da die Kosten für soziale Infrastruktur und sozialer Wohnungsbau je m² Bauland etwa im Verhältnis 1:2,5 zueinander stehen (siehe Kapitel 3.1).

Die Veränderung der Priorisierungsregeln allein würde sich nicht auf den Gesamtumfang der vertraglich vereinbarungsfähigen Inhalte des Potsdamer Baulandmodells auswirken, daher wäre sie allein nicht für eine verbesserte Umsetzung ausreichend. Die Frage der Gewichtung der Themen des Baulandmodells gegeneinander ist aber vor dem Hintergrund dessen, dass auch künftig realistisch in keinem Planverfahren die Umsetzung von 100% der Inhalte des Potsdamer Baulandmodells erreicht werden kann, politisch zu diskutieren. In Kombination mit den beiden zuvor skizzierten Änderungen am Baulandmodell würden sich hier Spielräume eröffnen, die im Sinne der nachhaltigen Stadtentwicklung ausgestaltet werden können.

Nach Abwägung aller Rahmenbedingungen wird daher zunächst die Beibehaltung der bisherigen Priorisierung empfohlen. Sollte eine Änderung angestrebt werden, wird nur eine paritätische Aufteilung als sinnvoll erachtet.

Die Änderung der Priorisierungsregeln bedürfte eines formalen Änderungsbeschlusses zum Potsdamer Baulandmodell, da die entsprechende Festlegung im engeren Richtlinien text getroffen wird. Da die Gewichtung der verschiedenen Inhalte des Potsdamer Baulandmodells gegeneinander für die Planungsbegünstigten kostenneutral ist und erst während der Verhandlung des Städtebaulichen Vertrags relevant wird, ist keine Übergangsregelung aus Gründen des Vertrauensschutzes nötig.

3.3.4 Externe Einflussfaktoren

Relevant für den Umsetzungserfolg des Potsdamer Baulandmodells sind noch eine Reihe weiterer externer Faktoren. Im Vergleich zu vielen anderen Städten, die Baulandmodelle oder vergleichbare andere Wege der sozialgerechten Baulandentwicklung verfolgen, liegen etwa die Bodenpreise in Potsdam derzeit – trotz der erheblichen Steigerung der vergangenen Jahre – noch auf vergleichbar niedrigem Niveau. Die Bodenpreise in München, aber auch Berlin, Köln, Düsseldorf oder anderen Städten vergleichbarer Größe vor allem in den alten Bundesländern liegen für Geschosswohnungsbau in Wohnlagen regelmäßig bei ca. 3000 bis 5000 €/m². Im Vergleich dazu wurden in Potsdam erst in den letzten beiden Jahren Preise über 1.000 €/m² erreicht (siehe auch Kapitel 3.3.2).

Dadurch ergeben sich in diesen Städten deutlich höhere Bodenpreissteigerungen, die in Folge auch umfangreichere Kostenbeteiligungen an der sozialen Infrastruktur und Herstellungsverpflichtungen für Mietpreis- und Belegungsbindungen ermöglichen. Dieser Faktor kann von der Stadt nicht direkt beeinflusst werden und ist daher keine zu beeinflussbare „Stellschraube“. Die schnelle Steigerung der Bodenpreise erschwert die Schaffung bezahlbaren Wohnraums und ist daher wohnungspolitisch sehr problematisch – trotz der skizzierten positiven Wirkung auf das Baulandmodell.

Die Konditionen der Landeswohnungsbauförderung wirken sich ebenfalls direkt auf das Baulandmodell aus, da die Förderung finanzielle Nachteile durch Mietpreis- und Belegungsbindungen teilweise ausgleicht. Eine Verbesserung der Konditionen ermöglicht damit auch höhere Bindungsquoten, dieses hängt aber von der konkreten Veränderung ab. Die Förderkonditionen sind von der Stadt nicht zu verändern. Eine sehr deutliche Verbesserung würde sich allerdings ergeben, wenn der Bund oder das Land Brandenburg - wie nach dem „Wohngipfel 2018“ am 21.09.2018 erklärt - landeseigene Grundstücke im jeweiligen Plangebiet zu günstigen Konditionen oder sogar kostenlos für den sozialen Wohnungsbau abgeben würde.

3.4 Wirkungsabschätzung in Modellverfahren

Um die Auswirkungen der in Kapitel 3.3 aufgezeigten Änderungsvorschläge anschaulich und vergleichbar darzustellen, wurden diese modellhaft auf vier Verfahren angewendet, in denen das Potsdamer Baulandmodell oder aber die Richtlinie zur Kostenbeteiligung in den vergangenen Jahren Anwendung fanden.

Dabei wurde besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass diese Vorhaben eine gewisse Mindestgröße aufweisen, um statistische Verzerrungen durch einzelne Einflussfaktoren zu vermeiden. Weiterhin sollte eine repräsentative Spannweite von „Verfahrenstypologien“ betrachtet werden, die der bisherigen Anwendungshistorie entsprechen. Gebietsspezifische Eigenheiten wie freie Platzkapazitäten in sozialer Infrastruktur oder Planungskosten und Erschließungsaufwand wurden jeweils beibehalten, um die Vergleichbarkeit mit den real durchgeführten Planungen sicherzustellen.

Ausgewählt wurden:

- Bebauungsplan Nr. 119 „Medienstadt Babelsberg“: teilweise Umnutzung von Gewerbeflächen und Flächen des Sondergebiets „Filmparks“ zu verdichtetem Wohnen; Innenstadtlage; geringer Erschließungsaufwand
- Bebauungsplan Nr. 132 „Am Friedhof“ OT Fahrland: Einfamilienhausgebiet; nördliche Ortsteile; relativ geringe absolute Bodenwertsteigerung über die vergangenen Jahre
- Bebauungsplan Nr. 140 „Steinstraße/ Kohlhasenbrücker Straße“: aufgelockerte Wohnbebauung; mittlerer öffentlicher Erschließungsaufwand; hohe planungsbedingte Bodenwertsteigerung durch Überplanung von Außenbereichsflächen
- Vorhabenbezogener Bebauungsplan Nr. 35 „Wohnpark Geschwister-Scholl-Straße 55, 56, 58, 59“: Planvorhaben der Innenverdichtung; Mischung aus Teilflächen mit sehr hoher und geringer Wertsteigerung; teure öffentliche Erschließungsanlagen (Lärmschutz)

Für jedes Modellverfahren wird in Tabelle 7

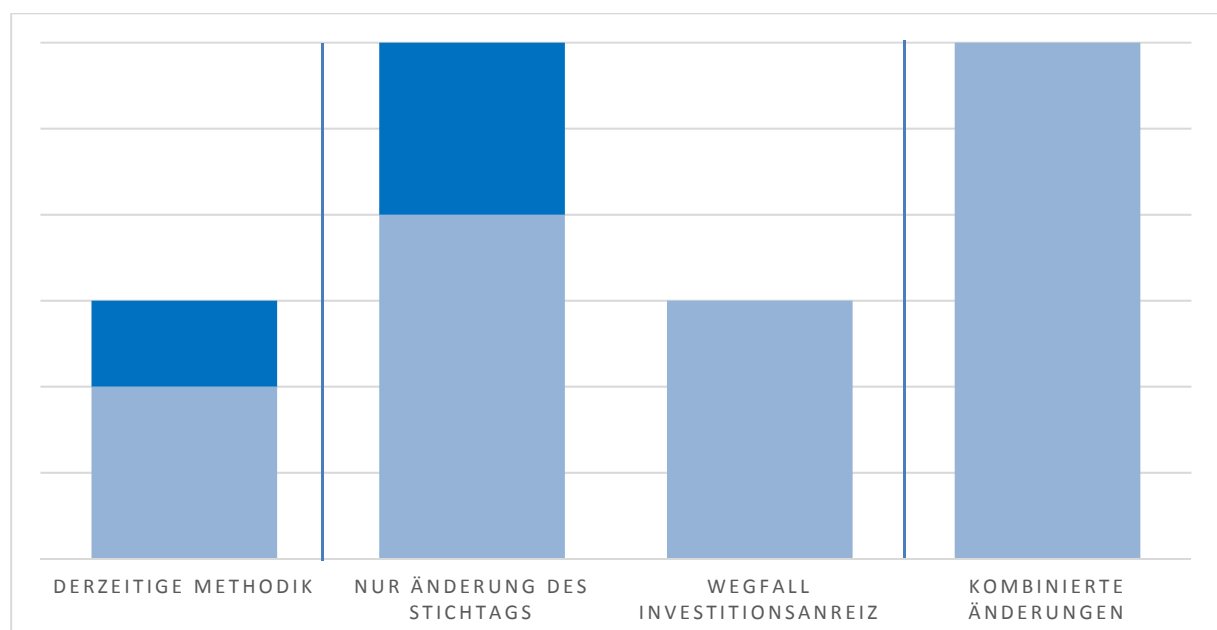
- die für die Anwendung des Potsdamer Baulandmodells oder der Richtlinie zur Kostenbeteiligung ermittelte verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung,
- die angerechneten planungsbedingten Kosten,
- der finanzielle Gegenwert der vereinbarungsfähigen Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur (einschließlich der Darstellung dieses Gegenwertes als prozentualer Anteil des errechneten Bedarfs) und
- der finanzielle Gegenwert der vereinbarungsfähigen Verpflichtung zum sozialen Wohnungsbau (einschließlich der Darstellung der erreichten Quote und der daraus folgenden Wohnungen mit einer mittleren Größe von 75 m²).

Diese Ergebnisse sind zunächst für die regelhafte Anwendung der beiden Richtlinien auf die vier Verfahren unter heute geltenden Vorgaben dargestellt. Anschließend werden die Auswirkungen der Vorschläge aus den Kapiteln 3.3.1 und 3.3.2 zunächst einzeln und anschließend in Kombination durchgespielt.

Die erwarteten Auswirkungen dieser Anpassungen sind in Abbildung 2 modellhaft dargestellt:

- Ausgangspunkt ist die linke Säule „Derzeitige Methodik“, in der 2/3 der planungsbedingten Bodenwertsteigerung (hellblau) für das Baulandmodell verfügbar sind, während 1/3 als Investitionsanreiz für die Planungsbegünstigten vorbehalten bleibt.
- Wird ausschließlich der Wertermittlungsstichtag wie vorgeschlagen verschoben (2. Säule von links), steigt im Regelfall die planungsbedingte Wertsteigerung insgesamt an (Höhe der Säule), es ist jedoch weiter ein Drittel der Wertsteigerung für die Planungsbegünstigten gesichert (dunkelblauer Teil).
- Entfällt hingegen nur der Investitionsanreiz in Höhe von einem Drittel der Bodenwertsteigerung (3. Säule), verbleibt die planungsbedingte Bodenwertsteigerung insgesamt auf demselben Niveau wie unter heutigen Anwendungsregeln, der Spielraum für Verpflichtungen aus dem Potsdamer Baulandmodell (heller Säulenteil) erhöht sich jedoch. In den geprüften Musterverfahren hat diese Änderung durchwegs geringere Auswirkungen als die Verschiebung des Wertermittlungsstichtags.
- Werden beide Änderungen kombiniert angewendet, erhöht sich der Spielraum für das Potsdamer Baulandmodell (Höhe des hellen Säulenteils) insgesamt am meisten.

Abbildung 2: Auswirkungen der "Stellschrauben" auf planungsbedingte Bodenwertsteigerung



Hinweis: Die kombinierten finanziellen Auswirkungen aus der Änderung des Wertermittlungsstichtags und dem Wegfall des „Investorendrittels“ entsprechen dabei nicht der rechnerischen Summe der beiden Einzelmaßnahmen, weil sich die beiden Anpassungen an unterschiedlichen Stellen der Berechnung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung auswirken und insbesondere die konjunkturelle Bodenwertsteigerung nicht für alle Stadtteile und Baugebietsarten linear verläuft.

Betrachtet man Tabelle 7, so zeigt sich, dass die vorgeschlagene Änderung des Wertermittlungsstichtags vom Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung auf den Zeitpunkt der Vertragsverhandlung sich in denjenigen Modellverfahren am stärksten auswirkt, in denen zwischen diesen Zeitpunkten besonders viel Zeit (in der Regel über drei Jahre, siehe Tabelle 6) verstrichen ist oder in denen relativ wertkonstante Ausgangsflächen (einfaches Gewerbe, Sondergebiet „Filmpark“, Grünflächen, usw.) durch stark verdichteten Wohnungsbau überplant werden.

Tabelle 6: Änderungen der Wertermittlungsstichtage

	Bisheriger Wertermittlungsstichtag (Verfahrenseinleitung)	Neuer Wertermittlungsstichtag (Vertragsverhandlung)
Bebauungsplan Nr. 119	03.05.2017	liegt in der Zukunft (ermittelt für 31.12.2018)
Bebauungsplan Nr. 132	01.11.2014	liegt in der Zukunft (ermittelt für 31.12.2018)
Bebauungsplan Nr. 140	06.05.2014	31.12.2017
Vorhabenbezogener Bebauungsplan Nr. 35	31.12.2013	liegt in der Zukunft (ermittelt für 31.12.2018)

In den Bebauungsplänen Nr. 119 und 140 erhöht sich so der vertraglich vereinbarungsfähige soziale Wohnungsbau auf mehr als das Doppelte, im Vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 35 steigt er von zunächst vollständiger Kappung auf eine Quote von ca. 14% der Wohnfläche an. Lediglich im ländlichen Raum wie etwa dem Bebauungsplan Nr. 132 mit seinen relativ geringen absoluten Bodenwerterhöhungen im Laufe der vergangenen Jahre hat die Verschiebung des Stichtags trotz der bisherigen Verfahrensdauer von über vier Jahren keine relevante Auswirkung.

Die Auswirkung des vollständigen Wegfalls des Investitionsanreizes für Planungsbegünstigte („Investorendrittels“) ist, wie in Tabelle 7 abzulesen, in dem Planverfahren am höchsten, in dem zuvor die Verschiebung des Wertermittlungsstichtags relativ geringe Auswirkungen hatte, also im ländlichen Gebiet mit derzeit noch geringen jährlichen Bodenwertsteigerungen.

Unter den vier Modellverfahren betrifft dies vor allem den Bebauungsplan Nr. 132 „Am Friedhof“. Dieser Effekt würde vergleichbar bei Überplanung von bereits mit Wohnnutzung verdichtet bebauten oder zumindest entsprechend überplanten Gebieten auftreten, in denen ebenfalls, wenngleich auf einem deutlich höheren Niveau, nur geringe aus der Planung folgende Bodenwertsteigerungen auftreten.

Kombiniert man beide Anpassungsvorschläge, so zeigt sich, dass über alle vier Modellverfahren hinweg ein erheblich höherer Umsetzungsgrad des Potsdamer Baulandmodells bzw. der Richtlinie zur Kostenbeteiligung erreicht würde. In drei der vier Modellverfahren könnte so die Verpflichtung zum sozialen Wohnungsbau auf 32-45 % der Geschossfläche der jeweiligen Vorhaben vereinbart werden. Der finanzielle Gegenwert dieser Verpflichtung beläuft sich dabei in Abhängigkeit von der jeweiligen Größe der Vorhaben auf ca. 400.000 € bis 10,1 Mio. €. Lediglich für den Bebauungsplan Nr. 132 kann auch auf diesem Wege keine signifikante Erhöhung des sozialen Wohnungsbaus herbeigeführt werden. Dies wird, wie oben bereits beim Wegfall des Investitionsanreizes geschildert, ähnlich in bereits bebauten oder überplanten Innenbereichslagen zu beobachten sein.

Trotz dieser aus der bodenrichtwertbasierten Methode folgenden Schwäche der Anwendung des Potsdamer Baulandmodells in Gebieten mit geringen Wertsteigerungsraten oder bereits hohen Ausgangsniveaus führen die beiden vorgeschlagenen Änderungen in allen anderen Fällen zu einem deutlich verbesserten Umsetzungsergebnis und sollten daher verfolgt werden.

Die Gesamtschau der Auswirkungen am Ende der Tabelle 7 zeigt, dass die durchschnittliche Quote für den sozialen Wohnungsbau in den Modellverfahren von anfangs 5,4% der Geschossfläche mit Mietpreis- und Belegungsbindungen (dies entspricht auch der Auswertung in Kapitel 2.4, Tabelle 4) auf deutlich über 10% bis über 30% steigern ließe. Dies brächte allerdings mit sich, dass die in der Kommunikation nach außen in den vergangenen zwei Jahren als Höchstwert kommunizierte Zielquote von 20% künftig nur noch als wohnungspolitischer Richtwert gelten würde. Diese Interpretation ist durch die bestehende Formulierung im derzeit geltenden Richtlinienentwurf zum Baulandmodell gedeckt. In der praktischen Anwendung spielte die Quote von 20% bisher nur eine theoretische Rolle, da sie nach der bisherigen Berechnungsmethode der planungsbedingten Bodenwertsteigerung noch in keinem Verfahren erreicht wurde.

In künftigen Verfahren würde jeweils die vollständige verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung, deren absolute Höhe von der Wahl und Kombination der vorgestellten Änderungsvorschläge abhinge, für das Potsdamer Baulandmodell herangezogen. Wie

bereits geschildert würde dies in den Modelprojekten Quoten für sozialen Wohnungsbau von bis zu 45% ermöglichen.

Im Sinne einer schnellen Umsetzung dieser Prüfergebnisse für eine optimierte Anwendung des Potsdamer Baulandmodells wird vorgeschlagen, den Fokus auf „Stellschraube 1“, die Verschiebung des Wertermittlungsstichtags zu legen. Dies ließe sich wie bereits zuvor dargestellt kurzfristig ohne formellen Änderungsbeschlusses zum Potsdamer Baulandmodell als technische Anpassung des Berechnungswegs umsetzen. Die geänderte Berechnungsmethode könnte dann auf alle neu eingeleiteten Planverfahren und alle bereits laufenden Verfahren, zu denen noch keine Zustimmungserklärung nach Potsdamer Baulandmodell abgegeben wurde, angewendet werden. (Hinweis: dies betrifft jedoch keines der Modellverfahren dieses Kapitels, die alle deutlich fortgeschrittenere Verfahrensstände aufweisen)

Betrachtet man die zu erwartenden Ergebnisse dieser Anpassung ohne den für eine Anwendung des Potsdamer Baulandmodells schwierigen Fall des Bebauungsplans Nr. 132 „Am Friedhof“, so verbessert sich die mittlere Quote für sozialen Wohnungsbau von ca. 17% (siehe Tabelle 7) auf durchschnittlich 22%, im Einzelfall des Modellverfahrens Bebauungsplan Nr. 140 sogar auf fast 30%. Dem Ziel einer deutlich verbesserten Anwendung des Baulandmodells könnte also voll Rechnung getragen werden.

Soll auch die „Stellschraube 2“, der Wegfall bzw. die Reduzierung des Investitionsanreizes, weiterverfolgt werden, muss das im Januar 2017 beschlossene Richtliniendokument zum Potsdamer Baulandmodell angepasst werden. In diesem Prozess sollten auch Vertreter der Wohnungswirtschaft, der Fachverbände und der Fachverwaltung eingebunden werden. Nach Einbringung des überarbeiteten Richtlinientextes und Beschluss durch die Stadtverordnetenversammlung könnte dieser dann ebenfalls auf alle neu eingeleiteten Planverfahren und alle bereits laufenden Verfahren, zu denen noch keine Zustimmungserklärung abgegeben wurde, angewendet werden.

Im Ergebnis kann in Kombination mit der Veränderung des Wertermittlungsstichtags eine Quote für sozialen Wohnungsbau von 30% und höher erreicht werden, dieses zeigen die Modellvorhaben.

Tabelle 7: Vergleich der Ergebnisse aus den Modellberechnungen

Verfahren		Ergebnisse bei Anwendung des Potsdamer Baulandmodells... ³			
		...nach derzeitiger Methodik	...nur mit Änderung des Wertermittlungsstichtags	...nur mit Wegfall des Investitionsanreizes	...mit beiden Änderungen
B-Plan 119 "Medienstadt Babelsberg"	Gesamte planungsbedingte Bodenwertsteigerung	7.832.183,54 €	ca. 12.678.700 €	ca. 7.832.200 €	ca. 12.678.700 €
	...abzüglich Investitionsanreiz i.H.v. 1/3	2.610.727,85 €	ca. 4.226.200 €	entfallen	entfallen
	Verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung	5.221.455,69 €	ca. 8.452.500 €	ca. 7.832.200 €	ca. 12.678.700 €
	Anzurechnende planungsbedingte Kosten	103.475,00 €	103.500 €	103.500 €	103.500 €
	Mögliche Kostenbeteiligung an sozialer Infrastruktur	2.354.400,00 €	2.354.400 €	2.354.400 €	2.354.400 €
	...entspricht realisierbarem Anteil von	100%	100%	100%	100%
	Mögliche Verpflichtung zu sozialem Wohnungsbau	2.763.580,69 €	ca. 5.891.000 €	ca. 5.374.000 €	ca. 10.117.000 €
	...entspricht realisierbarer Quote ...entspricht Wohneinheiten von 75 m ²	11,60% 41,3	ca. 25% ca. 88	ca. 23% ca. 80	ca. 43% ca. 151
BP 132^{1,2} "Am Friedhof"	Gesamte planungsbedingte Bodenwertsteigerung	949.670,16 €	ca. 1.133.200 €	ca. 949.700 €	ca. 1.133.200 €
	...abzüglich Investitionsanreiz i.H.v. 1/3	316.556,72 €	ca. 377.700 €	entfallen	entfallen
	Verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung	633.113,44 €	ca. 755.500 €	ca. 949.700 €	ca. 1.133.200 €
	Anzurechnende planungsbedingte Kosten	259.615,29 €	ca. 259.600 €	ca. 259.600 €	ca. 259.600 €
	Mögliche Kostenbeteiligung an sozialer Infrastruktur	373.498,15 €	ca. 479.200 €	ca. 479.200 €	ca. 479.200 €
	...entspricht realisierbarem Anteil von	78%	100%	100%	100%
	Mögliche Verpflichtung zu sozialem Wohnungsbau	0,00 €	ca. 17.000 €	ca. 211.000 €	ca. 394.000 €
	...entspricht realisierbarer Quote ...entspricht Wohneinheiten von 75 m ²	0% 0	< 1% < 1	ca. 2% ca. 2	ca. 6% ca. 3

Anmerkungen:

¹ Obgleich im Bebauungsplan Nr. 132 die Richtlinie zur Kostenbeteiligung angewendet wurde, die keinen sozialen Wohnungsbau vorsieht, wurde hier zu Auswertungszwecken der theoretisch in der Angemessenheit realisierbare soziale Wohnungsbau ermittelt.

² Aufgrund der Lage des Vorhabens außerhalb der Förderkulisse des Landes Brandenburg standen hier keine Mietwohnungsbaufördermittel zur Verfügung. Entsprechend ist der wirtschaftliche Nachteil je m² sozialen Wohnungsbau ca. doppelt so hoch wie bei den anderen Verfahren.

³ Kosten, Quoten und Plätze/Wohnungen sind in den Modellrechnungen gerundet angegeben.

(Fortsetzung) Verfahren		Ergebnisse bei Anwendung des Potsdamer Baulandmodells... ³			
		...nach derzeitiger Methodik	...nur mit Änderung des Wertermittlungsstichtags	...nur mit Wegfall des Investitionsanreizes	...mit beiden Änderungen
BP 140² "Steinstr./Kohlhasenbrücker Str."	Gesamte planungsbedingte Bodenwertsteigerung	3.760.505,63 €	ca. 7.682.900 €	ca. 3.760.500 €	ca. 7.682.900 €
	...abzüglich Investitionsanreiz i.H.v. 1/3	1.253.501,88 €	ca. 2.561.000 €	entfallen	entfallen
	Verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung	2.507.003,75 €	ca. 5.122.00 €	ca. 3.760.500 €	ca. 7.682.900 €
	Anzurechnende planungsbedingte Kosten	171.180,00 €	ca. 171.200 €	ca. 171.200 €	ca. 171.200 €
	Mögliche Kostenbeteiligung an sozialer Infrastruktur	836.700,00 €	ca. 836.700 €	ca. 836.700 €	ca. 836.700 €
	...entspricht realisierbarem Anteil von	100%	100%	100%	100%
	Mögliche Verpflichtung zu sozialem Wohnungsbau	1.499.123,75 €	ca. 4.114.000 €	ca. 2.753.000 €	ca. 6.675.000 €
	...entspricht realisierbarer Quote	10,00%	ca. 28%	ca. 18%	ca. 45%
...entspricht Wohneinheiten von 75 m ²	12,6	ca. 35	ca. 23	ca. 56	
VBP 35 "Wohnpark Geschw.-Schollstraße 55, 56, 58 und 59"	Gesamte planungsbedingte Bodenwertsteigerung	748.945,93 €	ca. 1.522.400 €	ca. 749.000 €	ca. 1.522.400 €
	...abzüglich Investitionsanreiz i.H.v. 1/3	249.648,64 €	ca. 507.500 €	entfallen	entfallen
	Verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung	499.297,29 €	ca. 1.015.000 €	ca. 749.000 €	ca. 1.522.400 €
	Anzurechnende planungsbedingte Kosten	442.232,38 €	ca. 442.200 €	ca. 442.200 €	ca. 442.200 €
	Mögliche Kostenbeteiligung an sozialer Infrastruktur	57.064,91 €	ca. 159.600 €	ca. 159.600 €	ca. 159.600 €
	...entspricht realisierbarem Anteil von	36%	100%	100%	100%
	Mögliche Verpflichtung zu sozialem Wohnungsbau	0,00 €	ca. 413.000 €	ca. 147.000 €	ca. 921.000 €
	...entspricht realisierbarer Quote	0%	ca. 14%	ca. 5%	ca. 32%
...entspricht Wohneinheiten von 75 m ²	0	ca. 6	ca. 2	ca. 14	
	Durch Anwendungsmethode insgesamt ermöglichte gebundene Wohneinheiten von 75 m²	53,9	ca. 129	ca. 107	ca. 224
GESAMT	Durchschnittliche Quote für sozialen Wohnungsbau	5,4%	ca. 17%	ca. 12%	ca. 32%
	Gesamter finanzieller Gegenwert des sozialen Wohnungsbaus	4.262.704,44 €	ca. 10.435.000 €	ca. 8.485.000 €	ca. 18.107.000 €

4 Zusammenfassung

Über die Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung und das Potsdamer Baulandmodell konnten seit 2013 bzw. seit 2017 erhebliche Kostenbeteiligungen und damit eine Entlastung des städtischen Haushaltes erreicht werden. Rund 360 Plätze in Krippe, Kindergarten, Hort und Grundschulen wurden so von Planungsbegünstigten kofinanziert. Dieses entspricht einer finanziellen Entlastung der Landeshauptstadt Potsdam von rund 7 Mio. €, also etwa 75% der modellhaft berechneten Platzbedarfe. Die ersten über das Potsdamer Baulandmodell finanzierten Mietpreis- und Belegungsbindungen werden in naher Zukunft in Form von flexiblen Bindungen in der Wohnanlage Behlertstraße realisiert. Der Gegenwert dieser Bindungen beläuft sich auf rund 1,5 Mio. €.

Wie im Bericht dargestellt konnten durch die derzeit gültigen Anwendungsregeln teilweise nur in geringem Umfang Mietpreis- und Belegungsbindungen vereinbart werden. Dies hat mit der gewählten Methodik zur Bestimmung der planungsbedingten Wertsteigerung zu tun, aber auch mit den hohen Kosten des sozialen Wohnungsbaus trotz Inanspruchnahme von Fördermitteln. Aus diesem Grund wurden im Kapitel 3.3 kurzfristig umsetzbare Veränderungen zur Anpassung des Baulandmodells dargestellt. Deren mögliche Auswirkungen wurden im Kapitel 3.4 modellhaft näher betrachtet und in ihrer Wirksamkeit bestätigt.

Zusammengefasst wird empfohlen, kurzfristig die ersten beiden der drei benannten „Stellschrauben“ umzusetzen. Die **Veränderung des Wertermittlungsstichtags** kann nach Einschätzung der Verwaltung ohne Veränderung des Richtlinien textes zum Potsdamer Baulandmodell unmittelbar in allen neuen Verfahren angewendet werden, da es sich hierbei um eine rein operative Anpassung handelt. Der **Wegfall oder die Reduzierung des „Investorendrittels“** setzt einen politischen Änderungsbeschluss zum Baulandmodell voraus, da es sich hierbei um eine im beschlossenen Richtlinien text getroffene Bestimmung handelt. Kapitel 3.4 skizziert die dazu nötigen konkreten weiteren Schritte. Die Änderung der **Priorisierungsregel**, als dritte „Stellschraube“ beschrieben, ist bei Umsetzung der oben genannten Empfehlungen nicht nötig, da sie sich nicht auf den Umfang der Verpflichtungen aus dem Baulandmodell auswirkt. Soll dennoch eine Änderung vorgenommen werden, ist nur die Option der paritätischen Aufteilung sinnvoll.

Mithilfe der beiden vorgeschlagenen Änderungen kann zeitnah eine deutlich verbesserte Umsetzung des Baulandmodells erreicht werden (effektive Steigerung der mittleren Quote für sozialen Wohnungsbau in den Modellverfahren von ca. 5% auf bis zu 32%).

Die bisherige Zielquote von 20% der Wohnfläche mit Mietpreis- und Belegungsbindungen sollte künftig rein als Orientierungswert dienen, nicht als Obergrenze. In allen neuen

Planverfahren würde dann die vollständige verfügbare planungsbedingte Bodenwertsteigerung für die Inhalte des Baulandmodells herangezogen werden.

So könnten im Einzelfall auch deutlich höhere Quoten für sozialen Wohnungsbau realisiert werden, ohne dass eine gesonderte Regelung erforderlich wäre. In Verfahren mit nicht ausreichend hoher planungsbedingter Wertsteigerung würde hingegen keine Zielquote im Raum stehen, die wegen verbindlicher baurechtlicher Grenzen (Angemessenheitsgebot) ohnehin unerreichbar wäre.

Ein eigenständiger formaler Beschluss zur Erhöhung der Zielquote auf 30%, z.B. durch Wiederaufnahme des Antrags „Mehr Sozialwohnungen nach Baulandrichtlinie“ der Fraktionen SPD und CDU/ANW (DS-Nr. 18/SVV/0620), wäre unter diesen Rahmenbedingungen nicht mehr nötig, da die angestrebte Zielstellung überall dort, wo es rechtlich möglich ist, erfüllt bzw. sogar übertroffen würde.

