

## Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

### Betreff

**Das "Kooperative Baulandmodell Köln - Richtlinie zur Anwendung in Bebauungsplanverfahren";  
hier: Fortschreibung**

### Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Stadtentwicklungsausschuss	15.12.2016
Ausschuss Soziales und Senioren	26.01.2017
Rat	14.02.2017

### Beschluss:

Der Rat

1. beschließt das "Kooperative Baulandmodell Köln (KoopBLM) - Richtlinie zur Anwendung in Bebauungsplanverfahren" gemäß Anlage 1 als Fortschreibung des geltenden Modells in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2014 (Vorlage 4325/2012), welches ab Veröffentlichung des Ratsbeschlusses verpflichtend anzuwenden ist;
2. nimmt die Umsetzungsanweisung gemäß Anlage 2 als präzisierende Handlungsanweisung für die beteiligten Akteure zur Modellanwendung zustimmend zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, diese fortzuschreiben, sofern die Grundzüge des Modells unberührt bleiben;
3. nimmt zur Kenntnis, dass die Verpflichtung der Planbegünstigten in Bebauungsplanverfahren zur Errichtung eines 20 %igen Anteils der Geschossfläche (GF) Wohnen als preisgedämpfter Wohnungsbau nicht praktikabel darstellbar ist. Es erfolgt keine Aufnahme einer entsprechenden Verpflichtung in das "Kooperative Baulandmodell Köln (KoopBLM) - Richtlinie zur Anwendung in Bebauungsplanverfahren" gemäß Anlage 1.

**Beschlussalternative:** keine

## Haushaltsmäßige Auswirkungen

- Nein  
 Ja, neutral

## Begründung:

### 1. Ausgangssituation und Ziel

Mit dem "Kooperativen Baulandmodell Köln" (KoopBLM) hat der Rat der Stadt Köln am 17.12.2013 auf Grundlage des Bau- und Planungsrechtes ein wichtiges Instrument zur zukünftigen Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigem Wohnraum zu angemessenen Preisen beschlossen (Vorlage 4325/2012). Als Baustein des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen dient es der Erreichung der wohnungspolitischen Ziele der Stadt Köln. Neben der Bereitstellung von Wohnungen - insbesondere auch im öffentlich geförderten Marktsegment - und der standardisierten Beteiligung der Planbegünstigten an den ursächlichen Planfolgekosten soll es eine preisdämpfende Wirkung auf die Grundstückspreise entfalten.

Ausgehend von den Vorgaben des Beschlusses von 2013 wurde dem Rat im September 2016 ein Erfahrungsbericht (Evaluation) der Modellanwendung vorgelegt und beraten (Vorlage 1639/2016) und mit ihm notwendige Anpassungserfordernisse des Modells aufgezeigt. Dieser Erfahrungsbericht, die Anwendungserfahrungen, Rückmeldungen aus der Wohnungswirtschaft und die per Ratsbeschluss im Februar 2016 nochmals unterstrichene politische Absicht (AN 0190/2016), mehr öffentlich geförderten Wohnungsbau in Köln umzusetzen, dienen als Grundlage für die Anpassung und Fortschreibung des Modells.

Ziel ist es, die Zahl der Anwendungsfälle zu erhöhen, die Regelungen des Modells zu präzisieren und die Modellanwendung zu vereinfachen, um damit den öffentlich geförderten Wohnungsbau zu stärken und entsprechend der hohen Nachfrage in Köln zu steigern.

Der Fortschreibungsentwurf wurde dezernatsübergreifend erarbeitet und im intensiven Dialog mit dem Wohnungsbauforum weiterentwickelt. Hinweise der Wohnungswirtschaft wurden aufgenommen oder in Einzelfällen nicht umgesetzt (vgl. Anlage 3). Der Austausch mit der Wohnungswirtschaft wird parallel zur politischen Beratung fortgeführt.

### 2. Fortschreibungsinhalte

Die wesentlichen inhaltlichen Änderungen betreffen zum einen die Modellsystematik, das heißt das Vorgehen zur Darlegung der Angemessenheit der geforderten Verpflichtungen des Planbegünstigten und damit auch die sogenannte Anwendungsprüfung. Zum anderen betreffen sie die Regelungen zur Übernahme von Verpflichtungen durch die Planbegünstigten selbst. Darüber hinaus werden Klarstellungen und Präzisierungen der Regelungsinhalte vorgenommen, um die Anwendung zu vereinfachen und ihre Praktikabilität für alle Beteiligten zu erhöhen. Diese Absicht begründet auch die vorgenommenen Anpassungen beim Ablauf der Modellanwendung.

Die Fortschreibung sieht künftig die Aufgliederung der Regelungen in

- eine Richtlinie, die die Grundsätze des Modells definiert und die Modellsystematik definiert (Anlage 1) und
- eine Umsetzungsanweisung, die die Bestimmungen der Richtlinie erläuternd ausführt, die einzelnen Verfahrensschritte und Zuständigkeiten detailliert und damit Hinweise für die Anwendungspraxis gibt (Anlage 2)

vor. Während die Richtlinie und damit die grundlegende Zielrichtung des Modells durch den Rat beschlossen wird, kann die Umsetzungsanweisung auf Grundlage der Richtlinie bei Anpassungserfordernissen mit Zustimmung der Lenkungsgruppe KoopBLM fortgeschrieben werden. Diese Aufgliederung macht die Arbeit mit dem Modell besser nachvollziehbar.

Im Folgenden werden die Kerninhalte der Fortschreibung und damit die wesentlichen Änderungen kurz erläutert.

## **Anwendungsbereich**

### a. Anwendungs- und Angemessenheitsprüfung

Wesentliche Änderungen der Richtlinie liegen in der Vereinfachung der Angemessenheitsprüfung. Das KoopBLM formuliert in seiner textlichen Fassung eine grundsätzliche Angemessenheit der Anwendung. Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass im Regelfall eine Angemessenheit zur Anwendung des KoopBLM gegeben ist. Die Vorteile für den Planbegünstigten, die aus der Schaffung von Baurecht resultieren, überwiegen die Nachteile, die sich aus den Verpflichtungen des KoopBLM ergeben.

### b. Bagatellgrenze

Die Bagatellgrenze für die Anwendung des Modells wird modifiziert. Sie gilt weiterhin für die Verpflichtung zur Errichtung öffentlich geförderten Wohnungsbaus ab einer Höhe von 25 Wohneinheiten (WE) beziehungsweise ergänzend 2 250 m<sup>2</sup> Geschossfläche (GF) Wohnen. Die Beibehaltung der Bagatellgrenze für die Verpflichtung zur Errichtung öffentlich geförderten Wohnungsbaus gewährleistet, dass Einheiten von mindestens acht bis zehn WE entstehen können, die für den Betrieb praktikabel und damit wirtschaftlich tragfähig sind.

Die Kombination des Kennwerts der Bagatellgrenze aus GF und WE dient der Sicherstellung einer gleichwertigen Behandlung von Planvorhaben mit Wohnungsbau, unabhängig von der spezifischen Ausgestaltung des Plankonzeptes (beispielsweise Mini-Apartments oder Loft-Wohnungen). So kann die Zahl der Anwendungsfälle des Modells im Sinne seiner Zielsetzung optimiert werden.

Andere Verpflichtungen, die sich aus dem Planvorhaben im Sinne der Richtlinie ergeben, sind ab der ersten WE beziehungsweise dem ersten m<sup>2</sup> GF zu übernehmen, da ursächliche Planfolgen sowie verfahrensbegründete Kosten (beispielsweise Begutachtungen) unabhängig vom Anteil öffentlich geförderten Wohnungsbaus bereits mit der ersten Wohneinheit entstehen. Entsprechend folgt der Fortschreibungsentwurf dem Ratsauftrag zur Überprüfung des KoopBLM vom Februar 2016 (AN 0190/2016) zum Aspekt der Bagatellgrenze nur teilweise.

## **Verpflichtungen**

Gegenüber dem geltenden Modell wurden die Regelungen zu den vom Planbegünstigten zu übernehmenden Verpflichtungen in folgenden Punkten angepasst: Die Fortschreibung des KoopBLM legt fest, dass die ursächlichen Planfolgekosten in den Angebotssegmenten Grundschule und Kindertagesstätte in vollem Umfang zu einhundert Prozent statt bisher zu sechsendsechzig Prozent zu übernehmen sind. Die Deckung des ursächlichen Mehrbedarfs in diesen Angebotssegmenten mittels pauschalisiertem Betrag in Höhe von 49 €/GF Wohnen gemäß geltendem Modell wird verändert. Künftig werden die Angebotssegmente Grundschule und Kindertagesstätte ebenso wie öffentliche Spielplätze und öffentliche beziehungsweise öffentlich zugängliche Grünflächen separat betrachtet, so dass die Nachvollziehbarkeit zur Entstehung der Kosten gewährleistet ist.

Darüber hinaus wird neu die Herstellung der erforderlichen Anlagen durch den Planbegünstigten vorgesehen, sofern der definierte Schwellenwert erreicht wird. Wird dieser unterschritten, ist der Planbegünstigte verpflichtet, die entsprechenden Bedarfe finanziell abzulösen. Alternativ kann er auch eine Grundstücksfläche zur Verfügung stellen.

Das KoopBLM definiert für Vorhaben ab einer Plangebietsgröße von 3 000 m<sup>2</sup> oder 50 geplanten WE eine Durchführungspflicht für Qualifizierungsverfahren, um eine qualitätsvolle Stadtentwicklung zu gewährleisten.

## **Regelungsinstrumente**

Neben den bereits bestehenden Regelungsinstrumenten wie bspw. Städtebauliche Verträge wird zusätzlich die Möglichkeit zur Festsetzung von Flächen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau, die soziale Infrastruktur oder öffentliche Grünflächen nach § 9 Absatz 1 BauGB zur dauerhaften planerischen Sicherung dieser explizit benannt.

## **Durchführung**

Auf Grundlage der grundsätzlichen Feststellung einer Angemessenheit ist es künftig möglich, bereits vor dem Aufstellungs- oder Einleitungsbeschluss die verbindliche Anwendungszustimmung von den Planbegünstigten zu erhalten. Diese ist zwingende Voraussetzung des Aufstellungs- beziehungsweise Einleitungsbeschlusses. Die "Grundvereinbarung" sowie die "Grundzustimmung", wie bisher im Modell vorgesehen, werden damit zusammengeführt.

## **Gesamtstädtische Koordination**

Die Aufgaben der Lenkungsgruppe KoopBLM als anwendungsüberwachendes Gremium werden präzisiert. Die Aufgaben der "Geschäftsstelle Kooperatives Baulandmodell" werden definiert. Der Evaluierungszeitraum wird auf fünf Jahre angepasst. Dies ist vor dem Hintergrund der üblichen Verfahrensdauer von Bebauungsplanungen und der verzögerten Ablesbarkeit der Modellwirkungen auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt geboten und wird durch die bisherige Anwendungserfahrung in Köln sowie den Erfahrungen anderer Städte bestätigt.

## **Übergangsregelung**

Das KoopBLM in der Fortschreibungsfassung gilt mit dem Tag seiner Bekanntmachung und ist für alle Bebauungsplanverfahren, deren Aufstellung beziehungsweise Einleitung mit und nach diesem Tag bekannt gemacht werden, anzuwenden. Im Sinne des Vertrauensschutzes gegenüber der Wohnungswirtschaft gilt für Vorhaben auf Grundstücken, die nachweislich nach dem 24.02.2014 (Bekanntmachungszeitpunkt des Modells in der geltenden Fassung) und vor dem Tage der Bekanntmachung des KoopBLM in der Fortschreibungsfassung erworben wurden, eine Reduzierung des zu errichtenden Anteils öffentlich geförderten Wohnungsbaus auf 20 % der mit der Planung geschaffenen GF Wohnen. Diese Übergangsregelung gilt befristet bis zum 31.12.2018. Darüber hinaus wird die Möglichkeit gegeben, laufende Bebauungsplanverfahren freiwillig auf das fortgeschriebene Modell umzustellen.

## **3. Wirkung der Fortschreibung**

Mit dem vorgelegten Fortschreibungsentwurf des "Kooperativen Baulandmodell Köln" gelingt die geforderte Entschlackung des Modells. Die Regelungen in der Richtlinie sind klar und eindeutig formuliert und in der Umsetzungsanweisung nachvollziehbar beschrieben. Sie ermöglichen dem Planbegünstigten bereits im Vorfeld der Planung, die vorhabenspezifischen Modellverpflichtungen und die daraus resultierenden Kosten abzuschätzen. Die Angemessenheitsprüfung der Modellanwendung wird vereinfacht und führt zur Anwendungssicherheit bei den Entscheidungsträgern in Bebauungsplanverfahren sowie zu Planungssicherheit bei den Planbegünstigten zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Planverfahren. Die Einführung eindeutiger Regelungen zur Erforderlichkeit städtebaulicher Qualifizierungsverfahren sichert die städtebauliche Qualität der Vorhaben, leistet so einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Ziele des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen und erhöht die Planungssicherheit der Planbegünstigten ebenfalls.

In Folge der Fortschreibung des Modells wird eine deutliche Erhöhung der Anwendungsfälle erwartet. So kann das Instrument die wohnungspolitischen Ziele der Stadt Köln besser als bislang umsetzen. Der öffentlich geförderte Wohnungsbau wird kontinuierlich gestärkt. Darüber hinaus sichern eindeutige und standardisierte Regelungen zur Verantwortungsübernahme ursächlicher Planfolgen die Gleichbehandlung aller Planbegünstigten.

Es ist eine preisdämpfende Wirkung des Modells auf dem Grundstücksmarkt für neu zu entwickelnde beziehungsweise umzustrukturierende Liegenschaften zu erwarten. Die Wohnungsmarktentwicklung mit einer mittelfristigen Perspektive betrachtet, lässt schlussfolgern, dass die konsequente Verpflichtung zur Errichtung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau mittelfristig auch zur Steigerung des preisgedämpften Marktsegmentes führen könnte.

Kurzfristig könnte die Erhöhung der Anwendungsfälle zu einer Verteuerung des freifinanzierten Wohnungsbaus führen. Die Verpflichtungen, die durch die Planbegünstigten zu übernehmen sind, werden innerhalb der Projekte umgelegt. Die Verpflichtungen, die der Planbegünstigte auf Grundlage des Modells zu übernehmen hat, werden mit der Fortschreibung gegenüber dem geltenden Modell allerdings nur bedingt erhöht - nämlich mit der Verpflichtung, die ursächlichen Mehrbedarfe im Angebotssegment Kindertagesstätte und Grundschule vollständig zu übernehmen (vormals zu 66 %).

### **Zum Beschlusspunkt 3.:**

Der Rat der Stadt Köln hat neben der Entschlackung des Modells die Prüfung der Aufnahme zur Förderung preisgedämpften Mietwohnungsbaus gefordert. Die Verwaltung empfiehlt, Regelungen zur Verpflichtung der Planbegünstigten in Bebauungsplanverfahren zur Errichtung eines 20 %igen Anteils der Geschossfläche (GF) Wohnen als preisgedämpfter Wohnungsbau nicht in das "Kooperative Baulandmodell Köln" mit aufzunehmen. Im Folgenden sind die Gründe hierfür dargelegt.

Die Verpflichtung der Planbegünstigten zur Errichtung eines Anteils von 20 % preisgedämpften Wohnungsbau (in einem Mietpreissegment zwischen der Bewilligungsmiete nach Einkommensgruppe B, zurzeit 7,15 €/m<sup>2</sup> und 10,00 €/m<sup>2</sup>) wurde rechtlich und anwendungsbezogen im Austausch mit Experten geprüft.

In Gesprächen mit städtischen Wohnungsbaugesellschaften, Vertretern der Wohnungswirtschaft und anderen Kommunen wurde deutlich, dass die Verpflichtung zur Errichtung preisgedämpften Wohnungsbaus - anders als beim öffentlich gefördertem Wohnungsbau - wirtschaftlich nicht darstellbar ist. Voraussetzung wäre hierzu ein stark subventionierter Erwerb von Grundstücken.

Zudem gibt es für das Angebotssegment preisgedämpfter Wohnungsbau bisher keine geeignete Nachvollzugsstruktur, wie sie auf Grundlage der Bestimmungen der Wohnungsbauförderrichtlinie NRW in den Kommunen als zuständigen Stellen existieren (sogenannte Belegungsprüfung). Die Möglichkeit, die tatsächliche Umsetzung der Verpflichtung zu überprüfen, besteht demnach nicht.

Betreffend der Sicherung einer entsprechenden Errichtungsverpflichtung bestehen Möglichkeiten, diese im städtebaulichen Vertrag zu jeweiligen Verfahren vorzunehmen und durch die Eintragung von Dienstbarkeiten im Grundbuch zu ergänzen. Aus Sicht der Verwaltung ist eine solche rechtliche Sicherung der Verpflichtung jedoch nur mit erhöhtem Aufwand praktikabel.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass preisgedämpfter Wohnungsbau nur unter hohen Aufwendungen realisierbar ist und die Verpflichtung nicht in das "Kooperative Baulandmodell Köln – Richtlinie zur Anwendung in Bebauungsplanverfahren" aufgenommen werden sollte, da es ohne den Aufbau einer zusätzlichen personalintensiven Verwaltungsstruktur und des Implementierens eines städtischen Förderprogramms zur Subventionierung von Grundstücken nicht zielgerichtet umsetzbar ist.

### **Zu "Haushaltsmäßige Auswirkungen":**

Die haushaltsmäßige Auswirkung der Fortschreibung des "Kooperativen Baulandmodells Köln" wird als neutral betrachtet. Eine konkrete Bezifferung der erwarteten positiven haushaltsmäßigen Auswirkungen ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, da die Höhe der Erträge beziehungsweise Einzahlungen abhängig ist von der Größe der durchgeführten Planverfahren und damit dem Umfang des ursächlichen Mehrbedarfs. Werden die ursächlichen Mehrbedarfe vom Planbegünstigten über eine Geldzahlung abgelöst, so werden hierzu Regelungen im städtebaulichen Vertrag getroffen. Die Zahlungen sind zum vertraglich zu vereinbarenden Zeitpunkt an die Stadt Köln zu zahlen. Sie werden je nach Angebotssegment unmittelbar zweckgebunden an die entsprechende Stelle zur Deckung der Herstellungskosten von Anlagen im jeweiligen Angebotssegment ausgeschüttet.

Bei Bebauungsplanungen auf städtischen Flächen sind - entsprechend dem vorgelegten Fortschreibungsentwurf - die Regelungen des "Kooperativen Baulandmodells" analog anzuwenden. Für die Verpflichtungsübernahme zur Deckung des ursächlichen Mehrbedarfs der Infrastrukturen Kindertagesstätte, Grundschule, öffentliche Spiel- und Grünflächen erfolgt hier keine stadtinterne Verrechnung. Die erforderlichen städtebaulichen Verpflichtungen sind in diesen Fällen im Rahmen der Haushaltsplanung abzusichern.

### **Anlagen**

- 1 Kooperatives Baulandmodell Köln - Richtlinie zur Anwendung in Bebauungsplanverfahren (KoopBLM) (Fortschreibung November 2016)
- 2 Umsetzungsanweisung Kooperatives Baulandmodell Köln - Handlungsanweisung zur Modellanwendung (UA KoopBLM)
- 3 Anregungen und Stellungnahmen aus dem Dialog mit der Wohnungswirtschaft