

Beschlussvorlage/Grundstück

Bereich | Amt
Grundstücksabteilung
Verfasser/in
Wenk, Marco

Vorlagen-Nr.
202/85/2019/1
Aktenzeichen
202 - 23 10 00

Anlagedatum
20.02.2019

Beratungsfolge

Gremium	Sitzungstermin	Öffentlichkeit	Zuständigkeit
Hauptausschuss	01.04.2019	Ö	Vorberatung
Gemeinderat	11.04.2019	Ö	Beschlussfassung

N = nichtöffentliche Sitzung, Ö = öffentliche Sitzung

Verhandlungsgegenstand

SPD-Antrag zur Erstellung eines kommunalen wohnbaupolitischen Programms

Beschlussvorschlag

Die Stadtverwaltung schlägt vor:

- 1.) Die Verwaltung wird beauftragt die Möglichkeiten zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus mittels städtebaulichen Verträge bei allen Investitionsvorhaben zu prüfen. Dies gilt für alle Maßnahmen für die Baurecht neu geschaffen oder geändert werden soll.
- 2.) Der Gemeinderat beschließt die Änderung der „Allgemeinen Bedingungen für die Abgabe von Baugelände“.

Anlagen

- Synopse der Allgemeinen Bedingungen für die Abgabe von Baugelände
- Allgemeine Bedingungen für die Abgabe von Baugelände (neue Version)

Interne Prüfung

1. Finanzielle Auswirkungen

1.1 Der Beschlussvorschlag hat unmittelbar finanzielle Auswirkungen

ja, in Höhe von Betrag Euro nein

1.2 Der Beschlussvorschlag erzeugt langfristige Folgekosten

ja, in Höhe von jährlich Betrag Euro nein

Erläuterung:

1.3 Die benötigten Mittel stehen im Haushalts-/Wirtschaftsplan zur Verfügung im laufenden Haushaltsjahr

ja nein

in der mittelfristigen Finanzplanung

ja nein

unter

Kostenstelle Name der Kostenstelle

1.4 Beteiligung der Stadtkämmerei

ja nein

Erläuterung:

2. Personelle Auswirkungen

ja nein

Erläuterung

3. Nachhaltigkeits-Check

ja, vergleiche Anlage nicht erforderlich

Erläuterungen

Die SPD-Fraktion reichte mit Schreiben vom 23. Oktober 2018 einen Antrag zur Erstellung eines „kommunalen wohnpolitischen Programms“ ein. Das Ziel des Antrages ist die Schaffung von preiswerten Mietwohnungen und die Förderung von Wohneigentum. Hierbei wird angeregt, Regelungen zum sozialem Wohnungsbau in künftigen Bebauungsplänen aufzunehmen. Des Weiteren beinhaltet der Antrag die Überarbeitung der Vergabekriterien für stadteigene Bauplätze.

In der öffentlichen Sitzung am 11. Februar 2019 wurden dem Hauptausschuss die grundsätzlich verschiedenen Möglichkeiten zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus vorgestellt. Dies beinhaltete im Wesentlichen die Möglichkeit der Einflussnahme durch:

- Kommunale Förderprogramme
- Steuerung durch Bebauungspläne
- Städtebauliche Verträge
- Vergabekriterien von städtischen Grundstücken.

Der Hauptausschuss einigte sich darauf, dass eine mögliche Einflussnahme durch städtebauliche Verträge überprüft und eine Überarbeitung der Allgemeinen Bedingungen für die Abgabe von Baugelände vorgenommen werden soll. Des Weiteren wurde die Verwaltung beauftragt, zu prüfen, ob im Rahmen von Baulandumlegungen eine erhöhte Flächenzuteilung an die Stadt Rheinfelden (Baden) möglich ist. Beabsichtigt ist hierbei eine Überprüfung, ob zukünftige Baulandumlegungen als Flächenumlegungen durchgeführt werden sollen. Die Stadtverwaltung nimmt zu den ergebnisoffen diskutierten Methoden wie folgt Stellung:

1.) Eingriffsmöglichkeiten durch städtebauliche Verträge

Einen öffentlich-rechtlicher Vertrag mit einem Bauherrn / Investor kann die Stadt nur abschließen, wenn

- auf dem betreffenden Baugrundstück noch kein Baurecht für das gewünschte Vorhaben besteht (fehlender oder unzureichender Bebauungsplan, fehlende Erschließung, Notwendigkeit von Befreiungen)
oder
- die Stadt Eigentümerin aller Grundstücksflächen ist

Dabei sind verschiedene vertragliche Regelungsmodelle denkbar:

a) Verpflichtung des Bauherrn, für einen bestimmten Anteil der Wohnungen eine Förderung nach dem aktuellen Wohnraumförderprogramm (LWoFG) in Anspruch zu nehmen.

Förderfähig sind nach § 10 Abs. 5 LWoFG i.V.m. den Durchführungshinweisen hierzu Wohnungen mit bestimmten Mindestgrößen und Maximalgrößen:

Bsp.: max. 45 qm Wohnfläche bei bis zu zwei Wohnräumen
 max. 60 qm Wohnfläche bei zwei bis drei Wohnräumen

Nachteil: Begrenzte Laufzeit der Bindung (ggf. nur 10 Jahre)

b) Unmittelbare Begründung von Belegungs- / Mietbindungen zu Gunsten der Stadt

Vorteil: Längere Laufzeiten möglich
Nachteil: im Grundsatz finanzielle Förderung durch die Kommune
 erforderlich

c) Verpflichtung des Bauherrn, bei der Vermietung bestimmte Mietobergrenzen nicht zu überschreiten

Vorteil:	Flexibleres Instrument als das LWoFG; Mietpreisdämpfung kommt allen Wohnraumsuchenden zu Gute
Nachteil:	keine Begrenzung auf Personen mit Wohnberechtigungsschein

Bei den einzelnen Regelungsmodellen sind weitere wichtige Unterschiede zu beachten:

a) Häufig enthalten städtebauliche Verträge die Verpflichtung des Investors, für einen bestimmten Anteil der relevanten Wohnungen die Förderung nach dem jeweils aktuellen LWoFG in Anspruch zu nehmen. Wenn der Investor dies tut, ergeben sich die weiteren Rechtsfolgen unmittelbar aus dem LWoFG. Wichtig ist bei solchen Klauseln, dass auch die Dauer der Belegungsbindung und die Höhe der Mietabsenkung (der wiederum eine bestimmte Förderungshöhe korrespondiert) festgelegt wird.

Abzusichern ist bei solchen Klauseln nur, dass der Investor die Förderung in Anspruch nimmt, bevor er die Immobilie bzw. die Wohnung weiterverkauft. Sobald eine vertragliche Bindung nach dem LWoFG entstanden ist, ist keine weitere Sicherung mehr erforderlich, denn diese Bindungen wirken (öffentlich-rechtlich) auch gegenüber einem Rechtsnachfolger des Investors. Allenfalls kann noch erwogen werden, dem Investor einen Verzicht auf das Förderdarlehen bzw. eine vorzeitige Rückzahlung des Förderdarlehens zu verbieten (was jeweils ein Erlöschen der Bindungen nach 8 Jahren zur Folge hätte). Als Sicherungsmittel kommen Vertragsstrafen und (eingeschränkt) Dienstbarkeiten oder Ankaufsrechte in Betracht.

b) Denkbar ist auch, den Investor außerhalb des LWoFG zu einer reduzierten Miethöhe zu verpflichten. Solche Klauseln sind aber nicht ganz unproblematisch:

Zunächst sind die Klauseln kompliziert, denn es muss eine zulässige Mietobergrenze über lange Zeiträume definiert werden.

Sodann sind die Klauseln nicht zielgenau, denn es bleibt offen, wer in den Genuss der reduzierten Miete kommt. Dies macht es rechtlich auch schwieriger, die Klausel zu rechtfertigen, denn es geht dann eben nicht nur um Personengruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen, sondern um „jedermann“.

Schließlich ist auch nicht ganz geklärt, ob solche Klauseln überhaupt den Anforderungen des Kopplungsverbots bzw. Angemessenheitsgebots genügen. Der BGH hat kürzlich entschieden, dass Belegungsbindungen einer Wohnung immer nur über einen Zeitraum zulässig sind, der wirtschaftlich dem Wert der von der öffentlichen Hand gewährten Subvention entspricht. Dabei ist der Verkauf von Bauland als solches noch keine relevante Subvention (sondern allenfalls die Abgabe des Grundstücks zu einem reduzierten Preis).

Je höher der Anteil von Sozialwohnungen und je länger die Bindungsfrist ist, desto geringer ist die Bereitschaft der Umsetzung eines Investors. Ein hoher Anteil an Sozialwohnungen führt deshalb tendenziell zu

- größerer baulicher Verdichtung,
- schlechterer baulicher oder architektonischer Qualität,
- weniger anspruchsvoller Energieeffizienz,
- höheren Preisen für die nicht gebundenen Wohnungen.

Als Instrumente zur Absicherung derartiger Verpflichtungen sind grundsätzlich Vertragsstrafen, Dienstbarkeiten und Ankaufs-/Wiederkaufsrechte denkbar:

a) Bei einer **Vertragsstrafe** wird der Investor verpflichtet, einen bestimmten Geldbetrag zu zahlen, wenn er die ihn treffende Verpflichtung nicht bzw. nicht rechtzeitig erfüllt (etwa die Förderung der Wohnung nicht beantragt, auf die Förderung der Wohnung verzichtet, die vereinbarte Mietobergrenze überschreitet o.ä.). Diese Vertragsstrafe kann auch für den Fall vereinbart werden, dass der Investor die Wohnung bzw. das Grundstück weiterverkauft, ohne die Verpflichtung erfüllt zu haben. Um gleichwohl eine Weiterveräußerung der Wohnung bzw. des Grundstücks zu ermöglichen, sollte vereinbart werden, dass der Investor von der Vertragsstrafenklausel frei wird, wenn sein Käufer ein entsprechendes Vertragsstrafeversprechen gegenüber der Stadt abgegeben hat. Der Nachteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass im Konfliktfall das eigentliche Ziel (günstiger Wohnraum) nicht mehr erreicht, sondern nur finanziell ausgeglichen wird.

b) Inhalt einer **Dienstbarkeit** kann eine Unterlassungsverpflichtung des Eigentümers sein. Denkbar ist etwa die Verpflichtung, die Wohnung nur an Personen mit Wohnberechtigungsschein zu überlassen. Anerkannt wird auch die Verpflichtung, eine Wohnung nur an Personen zu überlassen, die von der Stadt benannt sind oder die einen bestimmten Mietvertrag (mit einem zu definierenden Inhalt) abgeschlossen haben. Zudem ist es möglich, in der Dienstbarkeit (sachenrechtlich) ein vollständiges Verbot der Nutzung einer Wohnung festzulegen, zugleich aber in einem schuldrechtlichen Vertrag zu vereinbaren, dass die Stadt von diesem Unterlassungsanspruch keinen Gebrauch macht, solange die vereinbarte Miete einen bestimmten Betrag nicht überschreitet.

Vorteil der Dienstbarkeit ist, dass sie gegenüber jedem Eigentümer wirkt, also ohne weiteres den Verkauf des Grundstücks bzw. der Wohnung übersteht. In der Praxis ist es aber häufig schwer, solch weitgehende Dienstbarkeiten zu vereinbaren, da diese für einen Investor bzw. für die finanzierende Bank ein großes Risiko darstellen.

c) Denkbar sind schließlich auch **Ankaufs- oder Wiederkaufsrechte** der Stadt für den Fall, dass der Investor gegen eine bestimmte Verpflichtung verstößt. Diese bedingten Erwerbsansprüche der Stadt sind dann durch erstrangige Vormerkung zu sichern.

Allerdings gilt auch hier, dass dies in der Praxis schwer durchsetzbar ist. Zudem besteht das Problem, dass der zukünftige Ankaufs-/Rückkaufspreis bereits festgelegt werden muss, dass dies die Stadt ggf. finanziell erheblich belastet und dass u.U. zwischenzeitlich Grundschulden etc. auf dem Grundstück lasten, die die Stadt dann übernehmen und ablösen müsste.

Fazit:

Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch städtebauliche Verträge ist zulässig, stößt aber irgendwann an rechtliche und wirtschaftliche Grenzen. Zugleich besteht ein potentieller Zielkonflikt mit anderen städtebaulichen Zielsetzungen. Deshalb sind allgemeingültige Grundsätze immer nur unter Berücksichtigung der Eigenheiten und Anforderungen des konkreten Plangebiets/ Grundstücks anwendbar.

2.) Abschöpfung der Flächenzuteilung im Rahmen von Baulandumlegungen

Bei einer amtlichen Umlegung schreibt der Gesetzgeber vor, dass unter gerechter Abwägung der Interessen der Beteiligten im Umlegungsplan der Verteilungsmaßstab:

- a) das Verhältnis der Werte oder
- b) das Verhältnis der Flächen

zugrunde gelegt wird.

Bei beiden Maßstäben ist eine Wertermittlung (für den Einwurfs- und Zuteilungswert) unabdingbar. Ebenso müssen die Umlegungsvorteile bezifferbar sein.

Bei einer sog. „Flächenumlegung“ kann der Umlegungsvorteil zur Folge haben, dass die Stadt tatsächlich mehr Grundstücksflächen zugeteilt bekommt, im Vergleich zur Wertumlegung, dafür erhält sie allerdings einen geringeren Geldausgleich. Der Flächenbeitrag ist vom Gesetzgeber jedoch auf max. 30% begrenzt worden.

Bei der Umlegung im Verhältnis der Werte hingegen wirkt sich der Umlegungsvorteil nur dahingehend aus, dass die Stadt „nur“ die öffentlichen Flächen erhält. Der Geldausgleich ist hier hingegen wesentlich höher, da keine Bauflächen zugeteilt werden, sondern in Geld ausgeglichen werden.

Entscheidet sich der Ausschuss für ein jeweiliges Verfahren, ist eine Interessensabwägung aller Beteiligten erforderlich. Nach heutiger Rechtsauffassung wird eine Flächenumlegung nur selten umgesetzt, da das Privateigentum ein besonders schützenswertes Gut ist.

Voraussetzungen

- eine freiwillige Umlegung ist nicht möglich
- Umlegungsanordnung (nach § 46) durch den Gemeinderat

Abschließende Bewertung

Vorteile

- gesetzliches Instrument
- sehr transparent für alle Beteiligten

Nachteile

- Abhängig vom Einzelfall
- da eine Interessensabwägung (nach § 56 BauGB) zu erfolgen hat, ist der geringstmögliche Eingriff in das Grundeigentum nur bei einer Wertumlegung gegeben

3.) Anpassung der Allgemeinen Bedingungen für die Abgabe von Baugelände

Die derzeit gültige Richtlinie „Allgemeine Bedingungen für die Abgabe von Baugelände“ stammt ursprünglich vom 11. Dezember 1975 und wurde zuletzt am 21. Juli 2011 überarbeitet. Aufgrund gesetzlicher Änderungen und des Antrages zur Aufnahme von Aspekten des sozialen Wohnungsbaus hält es die Verwaltung für angemessen und geboten eine Anpassung der Richtlinie vorzunehmen.

Anbei werden die wesentlichen Änderungen der Richtlinien zum besseren Verständnis von Seiten der Stadtverwaltung kurz erläutert. Sämtliche Änderungen der Allgemeinen Bedingungen für die Abgabe von Baugelände sind in der beigefügten Synopse übersichtlich dargestellt.

a) Die Verwaltung hält es für sinnvoll eine Reduzierung der Bauverpflichtung von vier auf zwei Jahre vorzunehmen, damit eine schnelle Bebauung der Grundstücke gewährleistet ist. Bei den Grundstücksveräußerungen der letzten Jahre wurde bereits regelmäßig die Bauverpflichtung mit Zustimmung des Gemeinderats auf zwei Jahre reduziert.

b) Die bisherige Regelung zur Verzugszinsberechnung mit 1 von Hundert für jeden angefangenen Monat basiert auf der Säumniszuschlagsberechnung gemäß § 240 Abs. 1 Abgabenordnung. Jedoch handelt es sich bei der Berechnung der Verzugszinsen nicht um

öffentlich-rechtliche Steuerabgaben, sondern um privatrechtliche Verzugszinsen. Daher sollte die Verzugszinsberechnung auf Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) erfolgen. Gemäß § 288 Abs. 1 BGB ist eine Geldschuld während des Verzugs zu verzinsen. Der Verzugszinssatz beträgt für das Jahr fünf Prozentpunkte über dem Basiszinssatz. Daher soll sich die künftige Verzugszinsberechnung an den Rechtsvorschriften des BGB orientieren, um sittenwidrige oder Wucherzinsen bei der Berechnung zu vermeiden. Sinn und Zweck des gesetzlichen Verzugszinssatzes ist, dass verhindert werden soll, dass der Schuldner statt des teuren Bankkredites die Zahlung zu Lasten des Gläubigers verzögert. Somit soll gewährleistet werden, dass der Kaufpreis fristgerecht an die Stadt Rheinfeld (Baden) entrichtet wird.

c) Die Allgemeinen Bedingungen für die Abgabe von Baugelände sahen bisher einen Energiehausstandard eines „KfW Effizienzhaus 70“ vor. Durch eine Novellierung der Energieeinsparverordnung (EnEV) ist diese Forderung überholt, da bereits ein höherer Energiestandard gesetzlich gefordert ist.

Die Verwaltung schlägt daher zu den einzelnen Methoden folgende Beschlüsse vor:

1.) Die Verwaltung wird beauftragt die Möglichkeiten zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus mittels städtebaulichen Verträge bei allen Investitionsvorhaben zu prüfen. Dies gilt für alle Maßnahmen für die Baurecht neu geschaffen oder geändert werden soll.

2.) Der Gemeinderat beschließt die Änderung der „Allgemeinen Bedingungen für die Abgabe von Baugelände“.