



öffentliche Sitzungsvorlage

Haupt- und Finanzausschuss am 02.07.2025

Amt: 18 Amt für Wirtschaft und Stadtentwicklung
Verantwortlich: Christian Klink, stv. Amtsleitung Amt 18
Vorlagennummer: 2025/18/623

TOP 4

Information zu Instrumenten der Stadtentwicklung und deren Anwendung im Rahmen eines Baulandbeschlusses - Bericht -

Bericht:

Einleitung

Die Entwicklung eines Baulandbeschlusses bzw. eine Baulandstrategie ist ein äußerst komplexes Thema. Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) hat in den Jahren 2022 und 2023 zwei Publikationen veröffentlicht, die sich sehr intensiv mit dem Thema auseinandersetzen und auf deren Inhalten sich die Ausführungen in dieser Sitzungsvorlage im Wesentlichen stützen.

Es handelt sich hierbei um folgende Veröffentlichungen:

„Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau“, eine Sonderveröffentlichung (2022)

„Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“
Ergebnisse einer Kommunalumfrage und von Untersuchungen in 16 Fallstudienstädten (2023)

Die vorgenannten Veröffentlichungen stehen im Ratsinformationssystem zur Verfügung. Da deren über 300 Seiten fassende Inhalt nur stark komprimiert in den wenigen Seiten der Sitzungsvorlage wiedergegeben werden kann, empfiehlt es sich für Detailinformationen einen Blick in diese Unterlagen zu werfen.

In den Veröffentlichungen werden die Instrumente, die den Kommunen im Rahmen der Umsetzung eines Baulandbeschlusses zur Verfügung stehen, im Detail beleuchtet und mit mannigfaltigen Praxisbeispielen unterschiedlichster Ausprägung unterlegt. Hierbei wird deutlich, dass der „Werkzeugkasten“, den der Gesetzgeber den Kommunen an die Hand gibt, grundsätzlich gut gefüllt ist und jede Kommune gut daran tut diesen zu reflektieren. Welche Instrumente zum Einsatz kommen sollen und wie man diese im Detail ausgestaltet ist u.a. stark von Faktoren wie der Ausgangssituation bzw. den Rahmenbedingungen vor Ort, den verfolgten Zielen und den verfügbaren Ressourcen (finanziell und personell) abhängig. Es gibt folglich keine Blaupause für **den Baulandbeschluss** mit „Erfolgsgarantie“, gleichwohl sollte man nicht davor zurückschrecken die Erfahrungen und Erkenntnisse anderer Städte zu nutzen. Die Erfahrungen und Praxisbeispiele aus den Veröffentlichungen der difu, die im Folgenden beleuchtet werden, sollen dazu dienen, sich einen Überblick über die verfügbaren

Instrumente zu verschaffen, um dann in einen Findungs- bzw. Entwicklungsprozess einzusteigen, der klären soll, welche Instrumente für das Szenario in Kempten in Betracht kommen und wie diese im Detail ausgestaltet werden können.

Am Ende dieses systematisch anzugehenden Prozesses, der durchaus zeitintensiv sein kann sollte im Ergebnis ein auf die lokalen Umstände und Erfordernisse abgestimmter Baulandbeschluss stehen, der von der Politik mit einer breiten Mehrheit getragen wird und folglich ein starkes Mandat für die Verwaltung bei Verhandlungen mit Investoren und Eigentümern darstellt.

Die Sitzungsvorlage enthält keinen Beschlussvorschlag in Form einer konkreten Empfehlung für einen Baulandbeschluss, viel mehr gilt es sich zunächst darauf zu verständigen, den Entwicklungsprozess für die Ausarbeitung eines Baulandbeschlusses anzustoßen und festzulegen in welcher Form bzw. welchem Format der Prozess vorangetrieben bzw. begleitet werden soll.

Nötige Vorüberlegungen

Um eine zielgerichtete Baulandstrategie zu entwickeln bedarf es der Beantwortung einer wesentlichen Kernfrage, da deren Beantwortung die Inhalte des Baulandbeschlusses und deren Ausgestaltung maßgeblich beeinflusst.

Wie stark möchte die Stadt Kempten wachsen und in welchem Tempo?

Mit zunehmender Größe und Prosperität wächst bei den Kommunen zusehends die Sensibilität für die „Grenzen des Wachstums“, da auch der Druck auf den Wohnungsmarkt entsprechend mitwächst.

Dieser Sensibilisierung liegt die einfache Erkenntnis zugrunde, dass Wachstum im Bereich von Wohnraum zwangsläufig auch Wachstum bei sozialer und verkehrlicher Infrastruktur bedingt und im Idealfall mit einem Wachstum der Wirtschaft und folglich auch der Arbeitsplätze Hand in Hand gehen sollte.

Nur wenn es gelingt das Wachstum der vorgenannten Bereiche in Einklang zu bringen, kann von einem gesunden Wachstum gesprochen werden, welches nachhaltig und für die Kommunen - nicht zuletzt auch finanziell - „beherrschbar“ bleibt.

Welche Leitziele/Motive oder Grundsätze sollen bei der Gestaltung eines Baulandbeschlusses Berücksichtigung finden?

Vor dem Einstieg in die Ausgestaltung eines Baulandbeschlusses sollte klar definiert sein, welche Ziele mit dem Baulandbeschluss verfolgt und erreicht werden sollen.

Hierzu gilt es zunächst zu klären, ob bereits Leitziele/Motive oder Grundsätze festgelegt wurden, die es zu berücksichtigen gilt oder ob diese zunächst noch definiert werden müssen.

Exemplarisch sind folgende Leitziele/Motive denkbar:

- Bedarfsorientierter Wohnungsbau
- Soziale Wohnraumversorgung sicherstellen
- Nachfrageorientierte Wohnqualitäten für Jung und Alt schaffen
- Weiterentwicklung der Ortsteile und Quartiere als Wohnstandorte
- Monitoring, Öffentlichkeitsarbeit, Dialog

Darüber hinaus können baupolitische, wohnungspolitische, planungs- und baukulturelle sowie klima- und mobilitätspolitische Grundsätze definiert werden, die einen Rahmen für den Baulandbeschluss und das politische Handeln vorgeben.

Grundlagen für die Erarbeitung eines Baulandbeschlusses

Wie stets bei politischen Entscheidungen ist auch bei einem Baulandbeschluss die Datengrundlage eine wichtige und unverzichtbare Grundlage. So wurden bei den Baulandbeschlüssen von allen Städten aus den Fallstudien stets auf die Ergebnisse von Gutachten Bezug genommen.

In Form des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts (ISEK) liegen bereits entsprechende Untersuchungsergebnisse vor, die sich als Basis für die Entwicklung eines Baulandbeschlusses sehr gut eignen sollten.

Zudem hat sich das Aufzeigen von Zukunftsszenarien bewährt, um aus deren Prognosen der Entwicklung von Bevölkerungszahlen und Haushaltsgrößen, den Bedarf an zukünftig benötigten Wohnraum abzuleiten. Denn nur eine bedarfsgerechte Wohnbauentwicklung vermag es, die Nachfrage in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht zu stillen.

Im laufenden Prozess der Neuauftellung des Flächennutzungsplans (FNP) 2040 wurde von einem starken Wachstum für die kommenden 15 Jahre ausgegangen. Das für die Flächenbilanzierung und Flächenausweisung zugrunde gelegte starke Wachstum wurde von den mitwirkenden Fraktionen in der Lenkungsgruppe zum FNP erörtert und festgelegt. Diese Entwicklung wird auch ein nötiges Anpassen von sozialer und verkehrlicher Infrastruktur mit sich bringen, welche finanziert werden muss.

Immer mehr Kommunen verschaffen sich überdies einen Überblick über die Potentiale für eine Wohnbauentwicklung durch eine Erhebung der in Betracht kommenden Flächen und die Entwicklung eines darauf aufsetzenden kommunalen Flächenkatasters. In diesem Kataster werden die Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch Hemmnisse der einzelnen Flächen dargestellt, die hierzu untersucht, bewertet und abschließend entsprechend priorisiert werden.

Inhalt und Zweck eines Baulandbeschlusses

Aus den Umfragen der difu aus dem Jahre 2020 scheint vor allem bei größeren, überdurchschnittlich wachsenden und zentralen Städten ein deutlicher Handlungsbedarf zur Fassung eines Baulandbeschlusses zu bestehen. Bereits zum Zeitpunkt der Befragung vor ca. 4 Jahren gaben knapp 70% der befragten Städte in der Größenordnung zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern an, über einen Baulandbeschluss zu verfügen. Berücksichtigt man die steigende Zahl an Baulandbeschlüssen in der jüngsten Vergangenheit, dann dürfte sich diese Quote zwischenzeitlich nochmals deutlich erhöht haben.

Sämtliche Kommunen und Städte, die bereits über einen Baulandbeschluss verfügen, haben erkannt, dass es sich bei Bauland um ein sich stetig verknappendes Wirtschaftsgut handelt, welches folglich in starkem Maße der Spekulation unterliegt. Betrachtet man die Steigerung des Verbraucherpreisindex, der in den Jahren 1962 bis 2017 um gut 300% gestiegen ist, dann stellt man fest, dass die Preise für Grund und Boden im selben Zeitraum um gut 2.300% gestiegen sind.

In Kenntnis dieser Zahlen, der Erfahrungsberichte und den Beiträgen aus den Veröffentlichungen der difu stellt sich aus Sicht der Verwaltung nicht mehr die Frage nach dem Warum eines Baulandbeschlusses, sondern ausschließlich danach, welche Instrumente dieser beinhalten sollte und wie diese auszugestalten sind.

In einem kommunalen Baulandbeschluss legt die Stadt den strategischen Rahmen (Baulandstrategie), die Verfahrens- bzw. Vorgehensweise und die Instrumente, die bei

der kommunalen Baulandentwicklung zum Einsatz kommen sollen, fest. Die Hauptziele, die hierbei verfolgt werden, sind die Mobilisierung von Bauland bzw. die Ausweitung des Baulandangebots. Zudem dienen Baulandbeschlüsse dazu, soziale, baukulturelle, städtebauliche und ökologische Zielsetzungen abzusichern, bestimmte Bauherren zu fördern und eine aktive kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik zu unterstützen.

Durch einen Baulandbeschluss wird den Eigentümern, die Ihre Grundstücke und Objekte für eine Wohnbauentwicklung einbringen, eine klare langfristige Perspektive unter den Leitgedanken der Gleichbehandlung und der Verlässlichkeit eröffnet, damit vertragliche Regelungen weder der Beigeschmack von Willkür noch Beliebigkeit anhaftet.

Die Stadt muss das Heft des Handelns in die Hand nehmen, um keine Gestaltungswirkung zu verschenken. Denn die Erfahrung zeigt deutlich, dass es eines Baulandbeschlusses bedarf, damit nicht jeder Einzelfall individuell und zeitintensiv diskutiert werden muss. Der klare Handlungsrahmen, der durch einen Baulandbeschluss vorgegeben wird, vereinfacht die Arbeit der Verwaltung sowie der Politik deutlich und bringt dadurch einen spürbaren Effizienzvorteil.

Im Folgenden sind die gängigen Inhalte von Baulandbeschlüssen stichpunktartig dargestellt. Dabei erhebt die Aufstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll vielmehr einen Überblick und Inspiration für die Entwicklung eines, an die Gegebenheiten der Stadt Kempten angepassten Baulandbeschlusses bieten.

- Regelungen zum Thema Bodenbevorratung, zur Sicherung und Erweiterung der Handlungsspielräume.
Das Beispiel der Stadt Ulm zeigt eindrücklich, dass eine Bodenbevorratung im Rahmen eines Baulandbeschlusses zu einer deutlichen Preisdämpfung führen kann. Grundstückspreise und das Mietniveau steigen dank der weitsichtigen Bodenvorratspolitik in Ulm deutlich moderater (und weit unter dem Bundesdurchschnitt) als bei vergleichbaren Städten.
- Regelungen zu einem kooperativen Baulandmodell, das die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den durch die kommunale Bauleitplanung verursachten Kosten und Lasten regelt.
- Festlegung von Vergabekriterien für Mehrfamilienhaus- und Geschosswohnungsbauflächen im Rahmen der Konzeptvergabe.
- Regelung der besonderen Stellung von kommunalen Wohnungsunternehmen sowie gemeinwohlorientierten Wohnungsmarktakteuren.
- Regelungen bzgl. der anzustrebenden Dichte für eine künftige Bebauung, um eine möglichst effiziente und flächensparende Entwicklung zu gewährleisten.
z.B. stärkeres Maß an Geschosswohnungsbau oder kleiner Grundstücke für weniger verdichtete Bauweisen.
- Festlegung von Quotenregelungen wie z.B.
 - Anteil Geschosswohnungsbau
 - Anteil geförderter Wohnraum
 - Anteil Mietpreisbindung und deren Dauer
- Anforderungen des Klimaschutzes, z.B. Errichtung und verbindliche Nutzung von Anlagen zur Erzeugung, Verteilung, Nutzung und Speicherung von Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien.

- Bauverpflichtungen in Verbindung mit Wiederkaufsrechten, um auf eine vollständige Umsetzung der Planung hinzuwirken und Spekulationen zu unterbinden.
- Zielvorgaben im Hinblick auf Wohnungstypologien (Zimmeranzahl) und Barrierefreiheit, für eine Durchmischung von Wohnformen und Wohnungsgrößen.
- Regelungen zum Einsatz von Erbbaurechten.
- Umgang mit Vorkaufsrechten und im Speziellen die Nutzung des Instruments der Vorkaufsrechtssatzung.
- Regelungen zur Anwendung von Baugeboten.

Bei dem großen „Blumenstrauß“ an möglichen Regelungsinhalten gilt es stets das Gebot der Angemessenheit zu bedenken, damit gleichwohl eine Überlastung der Vorhabenträger als auch der Kommune vermieden wird. Unter dem Strich soll eine Entwicklung finanzierbar bleiben.

Ein Baulandbeschluss gewährleistet den Planungsbegünstigten Transparenz, Gleichbehandlung sowie Kalkulierbarkeit und Verlässlichkeit. Durch ihn wird einheitliches Vorgehen der Kommune gewährleistet sowie Sicherheit für Investoren geschaffen. Zudem ermöglicht ein Baulandbeschluss der Kommune das bestehende Planungsinstrumentarium effizient zu nutzen und sonstige städtebauliche, soziale und ökologische Themen einfließen zu lassen. Darüber hinaus wird der Baulandbeschluss als ein Werkzeug zur Einhaltung der strategischen Ziele 2030 gesehen und dient proaktiv dazu, die Wohn- und Lebensqualität der Kemptener Bürger auszubauen und zu erhalten.

Unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der Stadt Kempten und mit Blick auf die zukünftigen Entwicklungen, werden die im Folgenden dargestellten Instrumente als sinnvoll Bausteine eines auf die Stadt Kempten abgestimmten Baulandbeschlusses erachtet.

Die einzelnen Instrumente werden dabei kurz erläutert und nach Möglichkeit mit Beispielen/Erläuterungen aus der Praxis unterlegt, um einen Eindruck zu deren möglichen Ausgestaltung zu erhalten.

Gleichwohl gilt es klarzustellen, dass es sich bei jedem der dargestellten städtebaulichen Instrumente um einen Baustein eines möglichen Baulandbeschlusses handelt und jeder dieser Bausteine für sich einer detaillierten Betrachtung bedarf, um eine für die Belange der Stadt Kempten optimale Ausgestaltung zu erreichen.

Die genannten Beispiele/Erläuterungen stellen folglich nur eine von vielen möglichen Varianten dar, wie sich die Instrumente in der Praxis ausgestalten lassen und sind nicht als verbindlicher Gestaltungsvorschlag der Verwaltung zu verstehen.

Ein Baulandbeschluss ist ein dynamisches Gebilde. Folglich muss er sich in regelmäßigen Abständen an den Entwicklungen und Erfordernissen des Grundstücks- und Wohnungsmarkts neu ausrichten und dementsprechend angepasst werden, um auf lange Sicht seine Wirkung entfalten zu können.

Instrumente der Stadtentwicklung mit hoher Priorität

Folgekostenregelungen
Planungsbegünstigte werden an der Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen beteiligt, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. (Kausalität, Angemessenheit) Warum? Spürbare Entlastung der Haushaltssituation durch einen „fairen“ und transparenten Lastenausgleich zwischen Stadt und Investoren. In der Praxis: 102 Kommunen u.a. Kaufbeuren, Dachau, Nürnberg etc. (Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020)
Beispiele/Erläuterungen: Kosten der Planungsphase (bereits weitgehend praktiziert) 1. Der Investor verpflichtet sich, sämtliche der Stadt im Rahmen der Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen im Vertragsgebiet und zur Änderung des Flächennutzungsplans entstehenden Planungskosten zu übernehmen. 2. Die Beauftragung der städtebaulichen Planung sowie der erforderlichen Gutachten erfolgt durch die Stadt im Einvernehmen mit dem Investor, soweit nicht im Einzelfall Abweichendes vereinbart wird. 3. Die Kostenübernahmeverpflichtung wird in einem städtebaulichen Vertrag geregelt. Folgekosten 1. Investoren werden im Rahmen der abzuschließenden städtebaulichen Verträge Kosten, Folgekosten und Leistungen i.S.d. § 11 BauGB übernehmen, soweit diese durch die Planung verursacht und den gesamten Umständen nach angemessen sind. 2. Die Investoren verpflichten sich, diejenigen Folgelasten (Kosten der Folgemaßnahmen, also für die Herstellung von Kinderbetreuungs- und schulischen Einrichtungen), die als Voraussetzung der geplanten Bebauung und Nutzung bereits entstanden sind bzw. der Stadt als Folge der geplanten Bebauung entstehen werden (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB), zu tragen. Die der Stadt entstehenden Kosten werden nach noch festzulegenden Grundsätzen ermittelt; diese können beispielsweise einen Betrag von # € pro qm Wohngeschossfläche für Kinderbetreuungs- und schulische Einrichtungen vorsehen. Das Berechnungsmodell ist den Investoren offenzulegen. Der Betrag wird gutachterlich bestimmt und die Berechnung richtet sich nach der im Bebauungsplan festgesetzten maximal zulässigen Wohngeschossfläche gemäß § 20 Abs. 2 BauNVO. Die Verpflichtung zur Tragung dieser Folgelasten wird durch gesonderten Vertrag begründet.

Zwischenerwerb im Rahmen eines kooperativen Baulandmodells

Bebauungspläne im Außenbereich werden erst dann aufgestellt, sobald mit den Grundstückseigentümern vereinbart wurde, dass die Stadt im Rahmen einer freiwilligen Umlegung, einen festgelegten Prozentsatz (oder darüber hinaus) der Entwicklungsfläche zu einem transparent ermittelten Preis (Residualwertverfahren) erwerben kann.

Grundstückseigentümer können die ihnen verbleibenden Flächen, nach Entrichtung der Erschließungs- sowie Infrastrukturfolgekosten, selbst nutzen oder vermarkten.

Warum?

Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Motivation der Eigentümer zur Mitwirkung durch einen gemeinschaftlichen und transparenten Entwicklungsprozess sowie die Möglichkeit einer Partizipation in Form von Eigennutzung bzw. Eigenvermarktung.

In der Praxis: 134 Kommunen u.a. Aachen, Hildesheim, Würzburg etc.
(Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020)

Beispiele/Erläuterungen:

Wesentliches Element einer zukunftsorientierten und nachhaltigen Grundstückspolitik ist eine langfristige Bodenvorratspolitik.

Dazu gehört die Vorhaltung und stetige Ausweitung eines Grundstocks von Entwicklungsflächen für Wohnbau und Gewerbe im städtischen Eigentum.

Ein Grundstock an Entwicklungsflächen ermöglicht es einer Stadt, die kommunale Planungshoheit selbstbewusst, aktiv und steuernd wahrzunehmen.

Der Zwischenerwerb im Rahmen eines kooperativen Baulandmodells stellt ein wirksames Instrument dar, um mittel- bis langfristig einen Grundstock an Entwicklungsflächen in kommunaler Hand aufzubauen.

Dabei gilt es zu erwähnen, dass der Zwischenerwerb im Rahmen eines kooperativen Baulandmodells in der Regel bei Flächen zum Einsatz kommt, die für eine Wohnbauentwicklung vorgesehen sind.

Bei Gewerbeflächen ist weiterhin die gängige Praxis, dass diese nur entwickelt werden, wenn sich die zu entwickelnde Fläche vollständig im Eigentum der Kommune oder Stadt befinden.

Ein entsprechendes Modell könnte vorsehen, dass Bebauungspläne künftig erst dann aufgestellt werden, wenn die Stadt mindestens #% (meist 50%) der Grundstücke im Planungsgebiet erworben hat.

Der den Grundstückseigentümern angebotene Preis wird hierbei in einem Residualwertverfahren deduktiv ermittelt, indem von einem anvisierten Verkaufspreis die voraussichtlichen Gestehungskosten eines Gebiets in Abzug gebracht werden.

Die Attraktivität dieses Modells beruht darauf, dass den Grundstückseigentümern neben dem Grundstückserlös zudem Baufläche für den Eigenbedarf oder die Eigenvermarktung verbleibt und die Erfahrung zeigt, dass dies oftmals der Schlüssel für eine Mitwirkungsbereitschaft der Beteiligten sein kann.

Mindestquoten beim geförderten Wohnungsbau

Mindestquoten sind ein Instrument des sozialen Wohnungsbaus. Als sozialer Wohnungsbau wird dabei der Bereich der sozialen Wohnraumförderung bezeichnet, der mit Finanzhilfen des Bundes/Landes förderfähig ist.

Mindestquote können u.a. regeln:

- Anteil an gefördertem Wohnraum
- Anteil Mietwohnungen
- Anteil Geschosswohnungsbau
- Mietpreisbindungen und deren Dauer

Es gilt zu beachten, dass hier nicht nur die Sozialleistungsempfänger bedient werden, sondern auch einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger.

Warum?

Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.
Soziale Durchmischung der Quartiere.

In der Praxis: 231 Kommunen u.a. München, Kaufbeuren, Würzburg etc. (Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020)

Beispiele/Erläuterungen:

Werden mehr als # Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau oder # qm Geschossfläche errichtet, sind # % der Geschossfläche des Bauprojekts im Sinne des § 20 Abs. 3 BauNVO für den geförderten Wohnungsbau bereitzustellen. Eine Bagatellgrenze, ab welcher Anzahl der Wohneinheiten bzw. ab welcher Geschossfläche die Regelung greift, ist hierbei festzulegen. Der geförderte Geschosswohnungsbau kann nur als Mietwohnungsbau nachgewiesen werden. Die getroffenen Regelungen sind grundsätzlich in städtebaulichen Verträgen zu vereinbaren.

Werden neue Baugebiete ausgewiesen ist je nach Lage im Stadtgebiet darauf zu achten, dass Geschosswohnungsbau und kleinere Bebauungsstrukturen, Einfamilienhäuser, Doppelhäuser und Hausreihen ausgewogen entwickelt werden. Diese Entwicklungsflächen, die sich idealerweise in kommunaler Hand befinden sollten, könnten dann im Rahmen einer Konzeptvergabe vergeben werden.

Im Rahmen einer Konzeptvergabe wird als Wertungskriterium eine Mindestquote von # % an Wohneinheiten definiert, die für eine Dauer von mindestens # Jahren zu einem Mietpreis angeboten werden muss, der # % unter der durchschnittlichen ortsüblichen Miete liegen muss. Bei einer Übererfüllung der gesetzten Parameter wird das Konzept entsprechend höher bewertet.

Besonderes Vorkaufsrecht (25 BauGB) - Vorkaufrechtsrechtssatzung

Das kommunale Vorkaufsrecht ist ein Instrument, welches der Umsetzung bestimmter städtebaulicher Maßnahmen dient. Es kann die Städte bei der Entwicklung neuer Baugebiete, aber auch bei der Mobilisierung von Baurechten auf unbebauten Grundstücken unterstützen. Auch für die Behebung städtebaulicher Missstände kann das Vorkaufsrecht genutzt werden. Dabei kann die Gemeinde zum einen auf die ihr unmittelbar durch das Gesetz in § 24 BauGB zugewiesenen allgemeinen Vorkaufsrechte zurückgreifen. Ergänzend hierzu kann die Gemeinde durch Satzung nach § 25 BauGB Vorkaufsrechte auch für von § 24 BauGB nicht erfasste Fallkonstellationen begründen. Beim Satzungs-vorkaufsrecht wird auch von besonderem Vorkaufsrecht gesprochen. Mit dem besonderen Vorkaufsrecht steht der Gemeinde das Recht zu, in einen Kaufvertrag durch einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung gegenüber dem Verkäufer als Käufer eintreten zu dürfen.

Die Gemeinde kann nach § 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Satzung ihr Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründen. Ferner kann die Gemeinde nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, durch gemeindliche Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht. Das besondere Vorkaufsrecht der Gemeinde darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigt.

Warum?

Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in der Gemeinde.

In der Praxis: 84 Kommunen u.a. München, Ulm, Dresden
(Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020)

Beispiele/Erläuterungen:

Es gibt eine Vielzahl von Grundstücken, die für eine städtebauliche Entwicklung mittel- bis langfristig von hoher Bedeutung sind, für die jedoch kein gesetzliches Vorkaufsrecht (z.B. über einen Bebauungsplan oder ein Sanierungsgebiet) besteht. In den Fällen, in denen die Eigentümer nicht direkt zu einem Verkauf dieser Flächen bereit sind, kommt daher regelmäßig das Instrument einer Vorkaufsrechtssatzung zum Einsatz, um in einem Verkaufsfall sicherzustellen, dass die Kommune die benötigten Flächen erwerben kann.

Vorkaufsrechtssatzungen kommen bevorzugt in Bereichen zum Einsatz, in denen perspektivisch Infrastrukturmaßnahmen geplant sind. Sie stellen jedoch auch für die Absicherung anderer städtebaulicher Entwicklungen ein wirksames Instrument dar. Eine Vorkaufsrechtssatzung löst selbst keinen Verkaufsfall aus, sondern bietet der Stadt die Möglichkeit, in einen Kaufvertrag einzutreten, sobald dieser geschlossen wurde. Da dieselben Konditionen wie im Ausgangsvertrag gelten, wird der Verkäufer nicht schlechter gestellt. Zugleich setzt eine Vorkaufsrechtssatzung das Zeichen, dass die Stadt Interesse an bestimmten Flächen hat.

Weitere Instrumente der Stadtentwicklung

Konzeptvergaben

Innovatives Instrument gemeindlicher Grundstücksverkäufe, im speziellen für den Geschosswohnungsbau.

Nicht der höchste Preis soll darüber bestimmen, an wen kommunale Liegenschaften veräußert werden, sondern das beste Konzept für die Bebauung und Nutzung des Grundstücks.

Die Stadt kann beim Verkauf bebaubarer städtischer Grundstücke weitergehende Zielsetzungen (u.a. soziale, klimaschützende, energetische, gestalterische etc.) durch Konzeptvergaben umsetzen. Die jeweiligen Kriterien und Schwerpunkte können im Einzelfall entsprechend der Lage, der städtebaulichen Struktur und weiterer Rahmenbedingungen zielgerichtet für ein Gebiet festgelegt werden.

Warum?

Konzeptvergaben eignen sich hervorragend, um lebendige, gemischte Quartiere in hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität zu entwickeln.

In der Praxis: 243 Kommunen u.a. München, Regensburg, Würzburg etc. (Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020)

Beispiele/Erläuterungen:

Die Konzeptvergabe sieht eine Ausschreibung und Vergabe städtischer Grundstücke an Investoren und Bauträger mit Fokus auf die Konzeptqualität vor. Die von Bietern eingehenden Angebote umfassen neben dem eigentlichen Kaufpreisangebot zudem ein umfassendes Konzept. Bei der Bewertung der verschiedenen Angebote ist es gängig, dass die Konzeptqualität (mindestens) zu 70 % und der Kaufpreis (maximal) zu 30 % in die Bewertung einfließt. Eine andere Gewichtung von Konzeptqualität zu Kaufpreis ist jederzeit möglich, bis hin zu einer Konzeptvergabe nach Festpreis, bei welcher der Preis bereits im Vorfeld feststeht und die Vergabe ausschließlich anhand der Konzeptqualität entschieden wird. Eine Konzeptvergabe nach Festpreis wird gerne gewählt, wenn soziale Kriterien im Vordergrund stehen und der Preis nicht als entscheidender Faktor gesehen wird.

Der Kriterienkatalog, nach welchem die Bewertung der Konzepte erfolgt, ist individuell auf das jeweilige Planungsgebiet abgestimmt und muss im Vorfeld der Ausschreibung bekannt gegeben werden, damit sich die Bewerber bei der Erstellung ihrer Konzepte am Kriterienkatalog und den darin gesetzten Schwerpunkten orientieren können.

Es gilt eine (Bagatell-)Grenze an Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau festzulegen, ab der die Konzeptvergabe bei städtischen Flächen zur Anwendung kommt.

Erbbaurecht

Unter einem Erbbaurecht versteht man das Recht, eine Immobilie auf fremdem Grundstück zu bauen und zu halten.
Das Eigentum am Bauobjekt wird vom Eigentum am Grundstück abgetrennt.
Im Unterschied zu sonstigen vertraglichen Vereinbarungen lassen sich im Erbbaurecht städtebauliche Ziele langfristig absichern.
Zudem verteilt sich im Vergleich zum Kauf die Last des Grunderwerbs bei einem Erbbaurecht über mehrere Jahre in Form eines Erbbauzinses.
Durch das erhöhte Zinsniveau kommt es aktuell zu einer Renaissance des Erbbaurechts, da die Konditionen wieder konkurrenzfähig sind.

Warum?

Langfristige Sicherung städtebaulicher Ziele.
Keine Finanzierung des Grundstückspreises notwendig sowie günstigere Kaufnebenkosten als beim Grundstückskauf. Dadurch höherer Eigenkapitalanteil und in Folge günstigere Finanzierung des Vorhabens.

In der Praxis: 126 Kommunen u.a. Kaufbeuren, Aachen, Frankfurt etc.
(Quelle: Difu-Kommunalumfrage 2020)

Beispiele/Erläuterungen:

Erbbaurechte kommen bei der Stadt Kempten und vor allem bei den von der Stadt betreuten Stiftungen bereits seit vielen Jahren zur Anwendung.
Neue Erbbaurechte wurden jedoch in den vergangenen Jahren kaum bestellt.
Zwischenzeitlich haben viele Kommunen und Städte dieses bewährte Instrument wieder für sich entdeckt und es kommt nicht nur bei Wohnbauflächen, sondern auch bei Gewerbeflächen vermehrt zur Anwendung.

Neben der Entscheidung, ob Erbbaurechte künftig wieder bei städtischen Wohnbau- und Gewerbeflächen angeboten werden sollen, gibt es auch Modelle wie beispielsweise das „verwaltete Erbbaurecht“ welches in Kaufbeuren erfolgreich praktiziert wird. Bei diesem Modell erhält die Stadt von Grundstückseigentümern in einem Gebiet eine Vollmacht, die Grundstücke aufzuteilen, zu erschließen, Erbbaurechte zu bestellen, den Erbbauzins einzuziehen und sonstige Erklärungen abzugeben. Auf den Erbbauzins, der mit den Grundstückseigentümern ausgehandelt wird, erhebt die Stadt einen geringfügigen Aufschlag als eine Art Verwaltungsgebühr. Durch dieses Modell lassen sich ggf. Flächen aktivieren und im Anschluss aktiv von der Stadt vermarkten, bei denen die Eigentümer auf absehbare Zeit nicht zu einem Verkauf bereit sind.

Soziale Komponenten (z.B. Fristen für eine Sozialbindung) lassen sich vertraglich in der Regel nur mit Fristen von 20-30 Jahren absichern, wohingegen eine dementsprechende Absicherung in Erbbaurechtsverträgen über die gesamte Laufzeit des Erbbaurechts möglich ist.

Erstzugriffsrecht für Tochtergesellschaften und Genossenschaften

Einbindung der Wohnungsunternehmen, die das Ziel verfolgen, langfristig preisgünstigen Wohnraum zu schaffen und zu sichern.

Reservierung und Vergabe von Bauplätzen an bestimmte Bauherrengruppen, wie Genossenschaften etc., die qua Institution eine „Haltbarkeit“ der sozialen Ziele garantieren können.

Erstzugriffsrecht für die Sozialbau, danach vorrangige Berücksichtigung von genossenschaftlichen Bauunternehmen.

Spezielle Konditionen beim Erbbauzins für gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnprojekte.

Warum?

Unterstützung und Stärkung der Bauherrengruppen, die sich der Schaffung und Sicherung von bezahlbarem Wohnraum verschrieben haben.

In der Praxis: u.a. München und Ulm

Beispiele/Erläuterungen:

Die Sozialbau Kempten GmbH leistet als kommunales Wohnungsunternehmen einen wesentlichen Beitrag zur Wohnraumversorgung vor allem für die unteren und mittleren Einkommensgruppen. Sie trägt zur Verwirklichung der wohnungspolitischen Ziele der Stadt Kempten bei und soll daher vor der beabsichtigten Vergabe von städtischen Grundstücken für den Geschosswohnungsbau frühzeitig eingebunden, gehört und vorrangig berücksichtigt werden.

Weitere lokale Wohnungsunternehmen, wie beispielsweise die BSG Allgäu und die Baugenossenschaft Kempten eG, welche die Zielrichtung verfolgen, langfristig günstigen Wohnraum zu schaffen, leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Preisdämpfung im Wohnbausektor. Daher sollen auch diese Wohnungsunternehmen eingebunden, gehört und vorrangig berücksichtigt werden, falls die Sozialbau Kempten GmbH keinen Gebrauch von ihrem Erstzugriffsrecht macht.

Ulm

Die städtische Wohnungsgesellschaft wird bevorzugt bedient und erhält das Erstzugriffsrecht an Grundstücken. Gleiches gilt auch für Genossenschaften, die mit der städtischen Wohnungsgesellschaft gemeinsam ein Projekt realisieren. Restliche Verteilung erfolgt nach der Ulmer Vergabe (angelehnt an Konzeptvergabe, Bewerbungen von Genossenschaften erhalten eine hohe Bewertung).

München

Neubauquartiere: 50 % städtische Wohnungsgesellschaften, 40% Genossenschaften und Mietshäusersyndikate, 10 Prozent ohne Vorgaben.

(Quelle: Initiative für ein soziales Bodenrecht München, Online-Veranstaltung 21. April 2021)

Weiteres Vorgehen

Wir bitten die Mitglieder des HFA das Thema in ihre Fraktionen mitzunehmen, um es dort zu diskutieren und sich abzustimmen.

In der Sitzung des HFA im September wird das Thema nochmals auf die Tagesordnung kommen. Für diese Sitzung wäre dann das erklärte Ziel, auf Grundlage des Feedbacks aus den Fraktionen, einen Beschluss zu fassen, in dem die Verwaltung beauftragt wird, einen Baulandbeschluss auf den Weg zu bringen und die einzelnen Bausteine auszuarbeiten, um eine Grundlage für einen gemeinsamen Gestaltungsprozess im Miteinander von Politik und Verwaltung zu bieten.

Hierfür wäre neben dem Grundsatzbeschluss zur Erarbeitung eines Baulandbeschlusses auch bereits eine Festlegung und Priorisierung der darin enthaltenen Bausteine wünschenswert. Auf Grund der Komplexität des Themas wird man nach Einschätzung der Verwaltung einzelne Bausteine gesondert entwickeln, um diese dann am Ende des Prozesses in einem Baulandbeschluss zusammenzuführen.

Anlagen

- Bauland mobilisieren und schaffen (difu 2022)
- Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung (difu 2023)