



Informationsvorlage Nr. VI-DS-01757

Status: öffentlich

Beratungsfolge:

Gremium	Termin	Zuständigkeit
Dienstberatung des Oberbürgermeisters		
Fachausschuss Finanzen		
Fachausschuss Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule		
Fachausschuss Stadtentwicklung und Bau		
Ratsversammlung	20.04.2016	Information zur Kenntnis

Eingereicht von
Dezernat Stadtentwicklung und Bau

Betreff

Aktueller Sachstand zum Thema 'Kooperative Baulandentwicklung'

Der Report zur 16. Leipziger Stadtwerkstatt zum Thema 'Kooperative Baulandentwicklung' und das Verfahren zur Vorbereitung der Entscheidung über die Einführung einer 'Kooperativen Baulandentwicklung' in Leipzig werden zur Kenntnis genommen.

Prüfung der Übereinstimmung mit den strategischen Zielen:

nicht relevant

Sachverhalt:

I. Aufgabe

Leipzig wächst. Die Einwohnerzahl stieg im Dezember 2014 laut Melderegister auf 551.871 Einwohner (2010: 506775). Dabei haben sich die Wanderungsgewinne im Vergleich zu 2010 verdoppelt. Insbesondere die Altersgruppe der 18-35-Jährigen wächst, darunter befinden sich auch viele Familien mit Kindern. 2014 gab es erstmals nach der Wende einen Geburtenüberschuss. Angesichts dieser dynamischen Bevölkerungsentwicklung, die auch die positivste Variante der Leipziger Bevölkerungsvorausschätzung nicht vorhergesehen hat, steht die Stadt Leipzig vor zahlreichen neuen Herausforderungen.

Insbesondere bei der Finanzierung erforderlicher Kindertagesstätten und Schulen besteht Handlungsbedarf. Zwischen 2010 und Mai 2015 wurden ca. 6.000 neue Betreuungsplätze für Kinder geschaffen, weitere ca. 6.800 Plätze werden voraussichtlich benötigt. Darüber hinaus müssen bis 2025 neben Gymnasien und Oberschulen mindestens sechs Grundschulen neu gebaut und vier ehemaligen Standorte reaktiviert werden, um den Bedarf der steigenden Schülerzahlen zu decken.

Weitere Auswirkungen der dynamischen Bevölkerungsentwicklung zeigen sich bereits auf dem Wohnungsmarkt. Absehbar ist, dass die ca. 7 % derzeit leerstehenden Wohnungen - von denen etwa 50 % marktaktiv sind - bis zum Jahr 2020 zu großen Teilen bewohnt sein werden. Demnach wird die Sicherstellung eines angemessenen und ausreichenden Wohnungsangebotes in allen Segmenten für die Stadt Leipzig zukünftig eine neue Herausforderung sein.

Derzeit wird neuer Wohnraum im Geschosswohnungsbau überwiegend über Baulückenschließung (§34 BauGB/Innenentwicklung) geschaffen. Hält das Bevölkerungswachstum an, werden in absehbarer Zeit auch verstärkt neue Flächen entwickelt und hierzu Bebauungspläne aufgestellt werden müssen.

In diesem Zusammenhang ermöglicht das deutsche Planungsrecht durch Abschluss städtebaulicher Verträge die Mitfinanzierung der erforderlichen Infrastruktur durch die Planungsbegünstigten sowie die Festlegung wohnungspolitischer Zielsetzungen. Hierbei sind bestimmte Voraussetzungen einzuhalten. Einige deutsche Städte haben bereits Grundsatzregelungen entwickelt und dafür unterschiedlichste Begrifflichkeiten gefunden. Die Stadt München zum Beispiel nennt die Thematik seit über 20 Jahren Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN).

Zur Klärung der Übertragbarkeit eines derartigen Instruments auf Leipzig, hat der Stadtrat mit Stadtratbeschluss A-00537/14 die Verwaltung beauftragt, eine Stadtwerkstatt durchzuführen und in deren Auswertung einen Verfahrensvorschlag zu erarbeiten. Benannt ist die „Prüfung des Instruments zur sozialgerechten Bodennutzung“ auch im Entwurf des wohnungspolitischen Konzepts im Kapitel Instrumente und Maßnahmen.

II. Stadtwerkstatt zum Thema 'Kooperative Baulandentwicklung'

Ein erster Baustein der Vorbereitungen für die Stadtwerkstatt war eine vom Stadtplanungsamt durchgeführte Befragung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag. Das Ziel war es, einen Überblick zu erhalten, welche Städte ein Modell zur 'Kooperativen Baulandentwicklung' entwickelt und umgesetzt haben bzw. was ein Modell in der Regel beinhaltet. 16 Städte haben sich an der Umfrage beteiligt und den Fragebogen ausgefüllt. Der große Rücklauf bildete eine gute Entscheidungsbasis, auf der im Ergebnis die drei Städte Berlin, Potsdam und München zur Stadtwerkstatt eingeladen wurden, um ihre gesammelten Erfahrungen darzustellen.

Die Erkenntnisse der Stadtwerkstatt vom 25.06.2015 sind in einem Report (siehe Anlage) zusammengefasst.

Einordnung eines Modells zur 'Kooperativen Baulandentwicklung'

Grundsätzlich ist die Idee aller Modelle, die Planungsbegünstigten an den Kosten und Lasten angemessen zu beteiligen, die durch das Entwicklungsprojekt und die dafür notwendige kommunale Bauleitplanung ursächlich ausgelöst werden. Im Rahmen städtebaulicher Verträge können Regelungen zur Kostenübernahme bzw. Herstellungsverpflichtungen gemäß § 11 BauGB getroffen werden, zum Beispiel für

- Planungs- und Gutachterkosten
- Erschließungskosten
- (kausal veranlasste) Infrastruktur (Kita, ggf. Grundschule)
- Wohnungspolitische Zielstellungen wie z. B. ein Anteil geförderter Wohnungen, gegebenenfalls im Zusammenhang mit Belegungsbindungen

Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB gilt: „Die Vereinbarung einer vom Bauwilligen zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung hätte.“ Das bedeutet, dass städtebauliche Verträge nur bei Vorhaben Anwendung finden können, für die ein Bebauungsplan aufgestellt oder wesentlich geändert werden muss, es sei denn es handelt sich um die Sicherung der für die Bebauung erforderlichen Erschließung.

Städtebauliche Verträge in Kooperation mit den Planungsbegünstigten sind in Leipzig gängige Praxis. Beispielsweise werden bisher Verträge zur Erschließung sowie Verträge zur Übernahme der Planungs- und Gutachterkosten geschlossen. In den letzten Jahren war kein inhaltlicher Bestandteil der städtebaulichen Verträge die Themen soziale Infrastruktur und wohnungspolitische Zielstellungen. Grund hierfür war die demografische Entwicklung in Leipzig seit Mitte der 1990er Jahre. Im Rahmen eines Leipziger Modells zur 'Kooperativen Baulandentwicklung' könnten diese Themen zukünftig wieder Gegenstand der städtebaulichen Verträge sein.

Wirkungen eines Modells zur 'Kooperativen Baulandentwicklung'

Die Beispielstädte haben im Rahmen der Stadtwerkstatt verschiedene Wirkungen eines Modells zur 'Kooperativen Baulandentwicklung' benannt. Zum Beispiel sei Transparenz und Berechenbarkeit für alle Beteiligten durch einen intensiven Dialog mit den Akteuren zu erreichen. Ein weiterer Erfolgsfaktor sei die Gleichbehandlung der Betroffenen durch einheitliches Verwaltungshandeln.

Für die Investoren sei auch die Kalkulierbarkeit der Kosten, Lasten und Bindungen von Nutzen. Außerdem schaffe ein Modell Langfristigkeit und Verlässlichkeit. Denn durch die Mitfinanzierung der sozialen Infrastruktur entsteht für die Wohnungsanbieter die Sicherheit, dass wohnortnah auch die erforderlichen Betreuungsangebote für Kinder und Grundschulplätze bereitgestellt werden.

Voraussetzungen für die Einführung eines Modells zur 'Kooperativen Baulandentwicklung'

Die Erfahrungen der Beispielstädte haben gezeigt, dass vor der Einführung eines Modells die rechtlichen Rahmenbedingungen wie die Beurteilung der Angemessenheit, eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorteile des Vertragspartners sowie die aus dem Vertrag resultierenden Belastungen geklärt und transparent gemacht werden müssen. Diese Prüfung muss unter den Leipziger Rahmenbedingungen durchgeführt werden. Denn der Vergleich mit den Beispielstädten hat deutlich gemacht, dass einzelne Leipziger Rahmenbedingungen mit denen der Beispielstädte vergleichbar sind, andere jedoch noch deutlich abweichen.

Für die detaillierte Beurteilung bedarf es daher weitergehender Untersuchungen, zum Beispiel hinsichtlich der Entwicklung der Leerstandsdaten, der Neubautätigkeiten und der planbedingten Bodenwertsteigerungen.

Angesichts der Tatsache, dass Kita- und Grundschulplätze im Falle der Mitfinanzierung wohnortnah vorgehalten werden müssen, erzeugen größere Wohnungsbauvorhaben einen zusätzlichen Bedarf, sofern in diesem Gebiet kein Überangebot besteht. Daher ist die Feststellung des Bedarfs im konkreten Einzelfall durch eine juristisch tragfähige Bedarfsermittlung auf Grundlage eines Infrastrukturbedarfskonzepts erforderlich.

Ein Modell der 'Kooperativen Baulandentwicklung' zur Umsetzung wohnungspolitischer Ziele wie beispielsweise ein Anteil geförderter Wohnungen ist in vielen Fällen an ein entsprechendes Landesförderprogramm gekoppelt. Ein soziales Wohnungsbauförderprogramm gibt es in Sachsen derzeit noch nicht. Sobald entsprechende Fördermöglichkeiten bestehen, sollte eine Nutzung im Rahmen städtebaulicher Verträge geprüft werden.

Unabhängig von Förderprogrammen könnten folgende wohnungspolitische Ziele im Rahmen eines Baulandmodells gegebenenfalls Anwendung finden:

- Regelungen zu besonders nachgefragten Wohnungsgrößen
- Regelungen zur Barrierefreiheit und zum altersgerechten Wohnen über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen hinaus
- Belegungsbindungen

Auch bezüglich derartiger Regelungen und Auswirkungen bedarf es vertiefender Untersuchungen.

Verwaltungsaufwand und weitere Kosten

Um die genannten Wirkungen zu erzielen, ist in der Vorbereitungs- und Durchführungsphase eines Modells zur 'Kooperativen Baulandentwicklung' ein deutlicher Verwaltungsaufwand notwendig. Denn insbesondere im Rahmen der Bauleitplanverfahren bzw. des Abschlusses städtebaulicher Verträge ist der Abstimmungsaufwand sehr hoch.

Die drei Beispielstädte beauftragten externe Beratung. Für die verwaltungsinterne Bearbeitung der Thematik wurde eine zentrale ämterübergreifende Arbeitsgruppe für die Steuerung der 'Kooperativen Baulandentwicklung' eingeführt sowie zusätzliches Personal bereitgestellt. Die Aufgaben umfassten u.a. Begleitung, Beratung und Umsetzung des Modells sowie deren kontinuierliche Anpassung/Fortschreibung. Aus diesem Grund ist im Rahmen der weitergehenden Untersuchungen eine Nutzen-Aufwand-Beurteilung erforderlich.

Fazit der Stadtwerkstatt

Die Stadtwerkstatt hat gezeigt, dass es für die Vorbereitung eines Modells zur 'Kooperativen Baulandentwicklung' einen umfangreichen Untersuchungsbedarf gibt. Der Vorbereitungs- und Einführungszeitraum wurde von den Beispielstädten auf etwa 1,5 - 2 Jahre beziffert.

Im Ergebnis der Stadtwerkstatt ist deutlich geworden, dass auf Grund der relativ langen Vorbereitungsphase die notwendigen Arbeiten für ein Leipziger Modell der 'Kooperativen Baulandentwicklung' nun angegangen werden sollten. Eine endgültige Entscheidung kann erst im Ergebnis dieser Untersuchungen getroffen werden.

III. Verfahren zur Vorbereitung einer 'Kooperativen Baulandentwicklung' in Leipzig

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse sollen folgende Arbeitsschritte durchgeführt werden:

Arbeitsschritt 0: Gründung einer Lenkungs- und einer Vorbereitungsgruppe.

Die Lenkungsgruppe besteht aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern folgender Dienststellen:

- Amt für Jugend, Familie und Bildung
- Amt für Geoinformation und Bodenordnung
- Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung
- Stadtplanungsamt
- Verkehrs- und Tiefbauamt
- Juristin des Dez. VI

In der Vorbereitungsgruppe werden neben den vorgenannten **Dienststellen** folgende Ämter eingebunden:

- Stadtkämmerei
- Amt für Statistik und Wahlen
- Liegenschaftsamt
- Amt für Gebäudemanagement
- Amt für Stadtgrün und Gewässer

Die Lenkungsgruppe steuert die Vorbereitungs- und Einführungsprozesse. Die Federführung liegt beim Stadtplanungsamt.

- Arbeitsschritt 1:** Abschätzung der Relevanz eines Modells im Verhältnis zur mittelfristigen Wohnungsmarktentwicklung
- 1.1 Abschätzung der erforderlichen Wohnungen vorerst bis zum Jahr 2020
 - 1.2 Realisierungsprognose in den baurechtlichen Kategorien § 34 BauGB und § 30 BauGB.
 - 1.3 Abschätzung der Größenordnungen der erforderlichen Bebauungspläne zur Deckung des Neubaubedarfs.
- Arbeitsschritt 2:** Zusätzlicher Infrastrukturbedarf
- 2.1 Entwicklung eines Modells zur Berechnung des Bebauungsplan bedingten Infrastrukturmehrbedarfs
 - 2.2 Vergleich Bestandskapazitäten mit dem bebauungsplanbedingten Bedarf; Feststellung der bebauungsplanbedingten Fehlbedarfe
- Arbeitsschritt 3:** Abschätzung der planungsbedingten Wertsteigerungen für typologische Fallkonstellationen
- 3.1 Fallkonstellation innerstädtischer Außenbereichsstandort
 - 3.2 Fallkonstellation innerstädtische Innenbereichsstandort mit Nachverdichtung (zusätzliches Baurecht)
 - 3.3 Fallkonstellation Konversionsstandort
 - 3.4 Fallkonstellationen Außenbereichsstandort in der äußeren Stadt für den Geschosswohnungsbau
 - 3.5 Fallkonstellationen Außenbereichsstandorte in der äußeren Stadt für Einfamilienhäuser
- Arbeitsschritt 4:** Aufwandsmodellrechnung für die vorgenannten Fallkonstellationen unter typologischer Betrachtung der zu erwartenden Planungskosten, Kosten der Übertragung von Grundstücken, Erschließungskosten, Kosten für Ausgleichsmaßnahmen, Kosten für die Herstellung des zusätzlichen Bedarfs an Kinderbetreuungsplätzen und Grundschulplätzen.
- Arbeitsschritt 5:** Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zur Vereinbarung wohnungspolitischer Ziele unabhängig von einer Wohnungsbauförderung.
- Arbeitsschritt 6:** Erarbeitung von Musterverträgen
- Arbeitsschritt 7:** Nutzen-Aufwand-Beurteilung
- Arbeitsschritt 8:** Zusammenfassung der Ergebnisse und gegebenenfalls Erarbeitung einer Leipziger Richtlinie der 'Kooperativen Baulandentwicklung' mit Aufbau einer endgültigen Projektstruktur
- Arbeitsschritt 9:** Vorstellung und Diskussion der Untersuchungsergebnisse in der Gruppe der Wohnungsmarktakteure

Es wird angestrebt, die Arbeitsschritte 0 bis 8 bis Ende 2016 durchzuführen. Hierzu ist eine teilweise parallele Bearbeitung der einzelnen Arbeitsschritte notwendig, sofern diese nicht aufeinander aufbauen. Anschließend erfolgen nach Bestätigung der Untersuchungsergebnisse durch die Dienstberatung des Oberbürgermeisters Arbeitsschritt 9 sowie die abschließende kommunalpolitische Beratung.

Die Fachausschüsse Stadtentwicklung und Bau, Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule sowie Finanzen werden über den Projektverlauf mündlich informiert.

Ob und in welchem Umfang für die benannten Arbeitsschritte externer Sachverstand zu Hilfe gezogen werden muss kann derzeit noch nicht beurteilt werden, sondern wird sich erst im Laufe des Verfahrens ergeben.

