

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0378/2019
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss	25.09.2019	Beratung
Haupt- und Finanzausschuss	01.10.2019	Beratung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach	08.10.2019	Entscheidung

Tagesordnungspunkt

Baulandstrategie

Beschlussvorschlag:

- I. Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach beauftragt die Stadtverwaltung einen Beschluss auf Basis der vorliegenden Baulandstrategie auszuarbeiten.
- II. Die Ziele der Baulandstrategie werden ab dem Zeitpunkt des Ratsbeschlusses dieses Papiers soweit rechtlich möglich berücksichtigt.

Sachdarstellung / Begründung:

Mit Hilfe der Baulandstrategie soll eine Zielrichtung vorgegeben werden, wie zukünftig Wohnbauland entsprechend den Vorgaben des Baugesetzbuches in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen und einer dem Wohl der Allgemeinheit dienenden sozialgerechten Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung entwickelt werden kann (§ 1 Absatz 5 Baugesetzbuch).

Im Vorfeld der Ausarbeitung des beabsichtigten Baulandbeschlusses soll der Rat über die Zielsetzung der vorgelegten Baulandstrategie und die grundsätzliche Umsetzung bei Bebauungsverfahren entscheiden. Der abschließende Baulandbeschluss nach der Ausarbeitung ist ebenfalls vom Rat zu fassen, um ihn als Rechtsgrundlage anwenden zu können. Nur bei einer möglichst breiten Mehrheit, über die Wahlperioden hinweg, kann der Baulandbeschluss Erfolge zugunsten der Stadtentwicklung erzielen.

Mit der Etablierung einer Baulandstrategie steht die Stadt Bergisch Gladbach im bundesdeutschen Vergleich nicht alleine da. Zahlreiche Großstädte, aber auch kleinere Kommunen mit zum Teil erheblichen Bevölkerungswachstumsraten haben Baulandstrategien entwickelt, um die Bodennutzung sozialgerecht steuern zu können. Bekannte Beispiele sind München, Hamburg, Köln, Frankfurt a.M., aber auch Münster, Offenburg oder Bocholt. Vor dem Hintergrund des angespannten Bodenmarkts und den sehr überschaubaren Flächenreserven erscheint die Etablierung einer neuen Baulandstrategie zum jetzigen Zeitpunkt dringend geboten, damit die Stadt ihre Verantwortung der Steuerung der sozialgerechten Bodennutzung und den Anforderungen des Baugesetzbuches nachkommen kann.

Ziel dieser Vorlage ist es, eine neue Baulandstrategie zu definieren und weitere Ausarbeitungen (unter anderem Klärung von offenen Fragen) hierzu zu beschließen, die in einem neuen Baulandbeschluss münden sollen.

Anlass für die vorliegende Baulandstrategie

Unter dem Titel des „Baulandmanagements“ fasste die Stadt Bergisch Gladbach im Jahr 2005 einen Beschluss für Wohnbauflächen. Auch wenn in diesem bereits einige der aktuellen wohnungspolitischen Ziele verfolgt wurden, konnte das Baulandmanagement seine Wirkung nur in geringem Umfang entfalten und reicht nicht aus, um den aktuellen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Herausforderungen zu begegnen.

Häufig scheiterte es an dem notwendigen Einvernehmen der Grundstückseigentümer*innen. Weitere Hindernisse bei der Umsetzung stellten u.a. die in der Vergangenheit lange Zeit reduzierte Wohnungsbauförderung bei gleichzeitig niedrigem Zinsniveau für frei finanzierte Bauten, die Haushaltslage, die Bindung von Personal-

kapazitäten in der Städtebauförderung, fehlende vertragliche Regelungen zum bezahlbaren Wohnraum sowie eine nur geringe Darstellung von Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan von 1978 dar.

Nach dem bisher gelebten Baulandmanagement wurden lediglich überschaubare Beiträge zur Finanzierung der Infrastrukturfolgen generiert, sodass weiterhin ein großer Teil des Mehrwertes bei privaten Eigentümern verblieb, während die Stadt für die Infrastruktur aufkommen musste. Außerdem wurden Erträge aus dem Baulandmanagement entsprechend einer vom Rat beschlossenen Haushaltssicherungsmaßnahme im allgemeinen Haushalt vereinnahmt. Zusatzerträge gegenüber der Veranschlagung mussten entsprechend den Spielregeln der Aufsichtsbehörden für Kommunen in der Haushaltssicherung zur Schuldendeckung eingesetzt werden.

Die neuen Handlungsmöglichkeiten aus dem FNP 2035, der zunehmende Handlungsdruck bezüglich des bezahlbaren Wohnraums in Bergisch Gladbach sowie die Aussicht auf das Ausscheiden aus dem Haushaltssicherungskonzept bieten Anlass, das Baulandmanagement von 2005 neu zu denken, weiter auszudifferenzieren und in Anwendung zu bringen. In Folge dessen wurde die Verwaltung während des Runden Tisches Wohnen beauftragt im Rahmen eines zu erstellenden Handlungskonzepts Wohnen auch den bisherigen Beschluss zum Baulandmanagement aus dem Jahr 2005 zu prüfen und gegebenenfalls neue Beschlussvorschläge zu formulieren, die eine konsequentere Anwendung als der Beschluss von 2005 ermöglichen.

Die Neufassung des Baulandbeschlusses soll bei neuen Bauflächen mit Wohnnutzungen angewandt werden, damit die Allgemeinheit von der Wertsteigerung der Grundstücke durch die Baurechtschaffung profitiert und nicht überproportional durch Infrastrukturfolgekosten benachteiligt wird. Bisher fallen planungsbedingte Wertsteigerungen von Baugrundstücken den Grundstückseigentümern überwiegend als leistungsloses Einkommen zu. Gleichzeitig entstehen der Allgemeinheit durch die Baurechtschaffung zusätzliche Kosten. Neben den Kosten für die Planung selbst sind dies beispielsweise auch Kosten für den Bau von sozialen Infrastruktureinrichtungen oder durch die Bereitstellung von vergünstigten Flächen für preisgünstige Wohnungsangebote (bezahlbarer Wohnungsbau). Der Gesetzgeber ermöglicht es, die Grundstückseigentümer über städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB an diesen kausal aus dem Vorhaben ableitbaren Folgekosten in angemessenem Umfang zu beteiligen.

Werkstatt Baulandstrategie

Als Auftakt wurde eine vierteilige Werkstattreihe zur Vorbereitung einer Baulandstrategie (zur Begriffserklärung siehe letzter Abschnitt unter „Weitere Schritte“) durchgeführt, an der Vertreter*innen aller Fraktionen und der Stadtverwaltung teilnahmen. Die Sitzungen fanden zwischen Januar und Mai 2019 statt. Ausgehend von den Diskussionen in der Werkstattreihe wurden Eckpunkte einer künftigen Baulandstrategie

für Bergisch Gladbach erarbeitet.

Zur Information der politischen Vertreter*innen wurden die Unterlagen der Werkstattreihe am 03.07.2019 in den nicht öffentlichen Teil des Stadtentwicklungs- und Planungsausschusses eingebracht. Seitdem hat die Verwaltung die Ergebnisse der Werkstatt ausgewertet und die Baulandstrategie weiter zu einer Beschlussfassung entwickelt.

Ziele der Baulandstrategie

Die Entwicklung neuer Flächen für Wohnraum soll unter folgenden Zielsetzungen erfolgen.

- Die Schaffung von **preisgünstigen und bezahlbaren Wohnungen ist für alle Bevölkerungsschichten** zu verbessern.

Erläuterung: Bebauungspläne für Wohnnutzungen werden nur noch aufgestellt, wenn auch in Teilen bezahlbarer Wohnraum entsteht. Ausnahmen können sich im Innenbereich ergeben. Die Baulandstrategie hat dabei nicht ausschließlich als Ziel, geförderte Wohnungen zu schaffen, sondern sie soll ebenso dazu beitragen, auch für die Bevölkerungsschichten, die zwar keinen Anspruch auf eine geförderte Wohnung haben, aber bei der hochpreisigen Marktlage dennoch Schwierigkeiten haben eine für sie bezahlbare Wohnung zu finden, Wohnungen zu realisieren. Wie diese zwei Nutzergruppen definiert werden, ist Aufgabe eines zu erstellenden Handlungskonzepts Wohnen.

- Eine **gerechte Verteilung** der mit der Grundstücksentwicklung verbundenen **Lasten zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Vorhabenträgern** soll entstehen. Dies betrifft insbesondere die Lasten für den erforderlichen Ausbau der Infrastrukturen (z.B. Kitas, Spielplätze, Schulen, Straßen etc.), die als unmittelbare Folge bzw. als Voraussetzung der Baugebietsentwicklung zu verstehen sind.

Erläuterung: Die Baulandstrategie folgt dem Grundsatz, dass mit dem (privaten) Bodeneigentum verbundene, leistungslose Gewinne gemeinwohlorientiert zu verwenden sind. Die Kostenbeteiligung muss so ausgestaltet sein, dass die privaten Vorhabenträger noch Interesse an einer Entwicklung haben, jedoch eine größtmögliche Finanzierungsbeteiligung für die Infrastrukturfolgekosten erreicht wird. Auch eine verstärkte Flächenabtretung für öffentliche Einrichtungen ist unter diesem Gesichtspunkt denkbar. Eine Systematik für die Angemessenheitsprüfung der Kostenbeteiligung der Vorhabenträger ist bei der weiteren Ausarbeitung der Baulandstrategie differenziert zu entwickeln.

- Die **Realisierung von besonderen Wohnformen** soll durch die Baulandstrategie gefördert werden.

Erläuterung: Besondere Wohnformen wie Mehrgenerationenhäuser oder Flächen

für Baugruppen sollen durch die Baulandstrategie besonders gefördert werden, da für diese Wohnformen häufig keine geeigneten Flächen nach § 34 Baugesetzbuch bestehen. Was genau unter besonderen Wohnformen verstanden wird, ist im zu erstellenden Handlungskonzept Wohnen zu definieren.

- Weitere **Qualitätsziele (städtebaulich, sozial, ökologisch etc.)** werden im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Potenziale des jeweiligen Grundstücks bzw. der jeweiligen Entwicklungsfläche sowie in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Machbarkeit in der Baulandstrategie zu beachten sein, ebenso wie das jeweilige räumliche Umfeld.

Erläuterung: Welche Konditionen für die Umsetzung der Qualitätsziele gelten, ist für jedes neue Baugebiet individuell in Kaufverträgen bzw. in städtebaulichen Verträgen zu regeln. So kann beispielsweise das Ziel der sozialen Durchmischung in Abhängigkeit des sozialen Gefüges im Umfeld zu unterschiedlichen Anforderungen an das Bauvorhaben führen. Allgemein anwendbare Verfahrensregeln sind zu entwickeln, damit alle Baugebietsentwicklungen gleich behandelt werden.

Vorgaben für die Umsetzung der Baulandstrategie

Während die zuvor genannten Ziele die Kerninhalte der neuen Baulandstrategie darstellen, sind die im Weiteren genannten Punkte spezieller auf die Umsetzung der Baulandstrategie ausgerichtet:

- Die überplanten Flächen werden – unter der Prämisse der infrastrukturellen Verträglichkeit – **zügig** für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt bzw. entsprechend bebaut.

Erläuterung: Die infrastrukturelle Erschließung und Verträglichkeit ist bei jeder neuen Baufläche sicherzustellen. Das bezieht sich ausdrücklich nicht nur auf die verkehrliche Erschließung, sondern auch auf die technischen und sozialen Infrastrukturen.

Nach der Erschließung eines neuen Baugebiets sollen die neuen Bauflächen zügig bebaut werden. Eine spekulative oder sonstige Hortung von Wohnbauflächen durch Privatpersonen oder Investoren soll verhindert werden.

- Bebauungspläne für Wohnnutzungen werden nur noch aufgestellt, wenn ein **städtebauliches Konzept** vorliegt, das die zuvor spezifisch für das Baugebiet definierten Ziele der Baulandstrategie beachtet.

Erläuterung: Durch das Erfordernis eines städtebaulichen Konzepts, das den Zielen der Baulandstrategie entspricht, kann gewährleistet werden, dass die verbliebenen Flächen im Stadtgebiet optimal genutzt werden. Dieses Verfahren ist jedoch aufwendiger durchzuführen und erfordert mehr Zeit und personelle Ressourcen bei der Verwaltung. Die Erarbeitung bzw. Bewertung eines städtebaulichen Konzepts sollte durch ein einzurichtendes Gremium begleitet werden.

- Alle Eigentümer und Investoren werden **gleich behandelt**.

Erläuterung: Die Gleichbehandlung bezieht sich dabei auf das Verfahren, nach dem Flächen entwickelt werden. Abhängig von der Ausgangslage des Bauvorhabens (Lage, Topographie, ...) können dabei unterschiedliche finanzielle Vorteile für den Einzelnen entstehen, diese müssen jedoch je Baugebiet vergleichbar sein.

- Die Umsetzung der Baulandstrategie **setzt eine konsensuale stabile politische Haltung auf breiter Basis** voraus, die auch über einzelne Wahlperioden Bestand hat.

Erläuterung: Durch die Baulandstrategie werden die Gewinne privater Marktteilnehmer (Bodeneigentümer, Investoren) geschmälert. Insbesondere in der Anfangsphase ist deswegen mit Widerstand und einem wenig kooperativen Verhalten zu rechnen. Dies kann nur überwunden und durchbrochen werden, wenn die Forderungen der Stadt einerseits angemessen sind und wenn die Stadt andererseits für alle Marktteilnehmer klar erkennbar und dauerhaft an den Regeln der Baulandstrategie festhält.

Hinweis: Die Ziele der Baulandstrategie können nur umgesetzt werden, wenn ein Bebauungsplan aufgestellt wird. Für Bauvorhaben, die nach § 34 Baugesetzbuch zu beurteilen sind und für die bereits de facto Baurecht besteht, können die Ziele aufgrund fehlender Durchsetzungsmöglichkeiten nicht vorgegeben werden.

Im Sinne einer möglichst hohen Transparenz und Gleichbehandlung (bzw. Wettbewerbsgerechtigkeit) ist die Baulandstrategie als ein Regelwerk zu verstehen, das nach bestimmten Anwendungs- und Umsetzungsregeln angewandt werden soll, wodurch Einzelfallentscheidungen und Ausnahmen ausgeschlossen werden.

Umsetzung der Baulandstrategie

Die Umsetzung der Baulandstrategie erfolgt für Flächen im bisherigen planerischen Außenbereich (§ 35 BauGB) gemäß den Anwendungsregeln (siehe unten) grundlegend nur noch durch zwei Verfahrensvarianten: Kommunaler Zwischenerwerb (A) oder Kooperationsmodell (B).

Im planerischen Innenbereich erfolgt die Umsetzung der Baulandstrategie durch das Kooperationsmodell (B). Abbildung 1 illustriert schematisch die Umsetzung der Baulandstrategie.

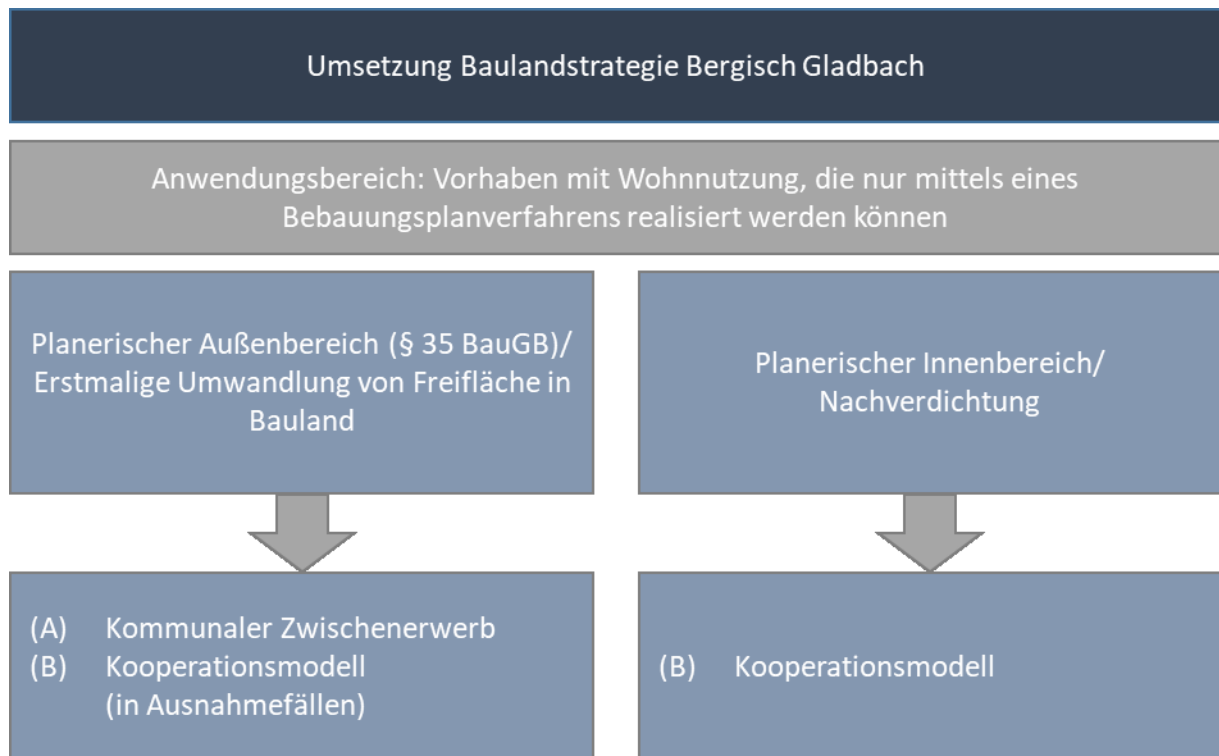


Abbildung 1: Schematische Darstellung zur Umsetzung der Baulandstrategie in Bergisch Gladbach (Quelle: Eigene Darstellung).

Um für die Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele, die Bodenwertabschöpfung und die finanzielle Entlastung des Kernhaushalts den größtmöglichen Effekt zu erzielen, soll der kommunale Zwischenerwerb im bisherigen planerischen Außenbereich als Vorzugsvariante etabliert werden. Das Kooperationsmodell kommt dementsprechend nur in Ausnahmefällen zur Anwendung. Ausnahmefälle sind, wenn ein Vorhabenträger bereits die notarielle Zustimmung aller Eigentümer zur Entwicklung einer Fläche hat oder wenn er bereits im vollständigen Eigentum der Flächen ist. Durch die Festlegung auf diese beiden Varianten werden weitere dritte Umsetzungswege für Bauleitplanung bei Wohnungsbauvorhaben im baulichen Außenbereich nicht mehr angewendet.

Im planerischen Innenbereich soll das Kooperationsmodell angewendet werden, um diesen nachzuverdichten. Insgesamt sind hier die planungsbedingten Bodenwertsteigerungen deutlich geringer als im planerischen Außenbereich. Somit ergeben sich auch geringere Spielräume für die Umsetzung der Ziele der Baulandstrategie, die dennoch, eventuell in reduzierter Form, auch bei einer Nachverdichtung eingefordert werden sollten. Sollten keine Ziele der Baulandstrategie umsetzbar sein, ist von einer Baulandentwicklung abzusehen. Genaue Regelungen sind noch auszuarbeiten.

Die Chancen für einen kommunalen Zwischenerwerb werden im Innenbereich bei einer Nachverdichtung als gering eingestuft, da diese Flächen in der Regel bereits eine lange Planungshistorie mit komplexen inneren Bezügen und Planungswiderständen aufweisen. Auch ist die zu erzielende Wertsteigerung deutlich geringer als

im Außenbereich.

Flächen im Innenbereich sind gemäß dem baugesetzlichen Innenentwicklungsgebot vorrangig zu entwickeln. Wenn die Stadt die Möglichkeit erhält Flächen zu kaufen, kann sie dies weiterhin machen.

Unabhängig von der Anwendung des Verfahrens gelten für alle zukünftigen Vorhaben, die unter die Baulandstrategie fallen, dieselben oben beschriebenen Ziele. Eine Priorisierung der einzelnen Ziele – so ein Ergebnis der Werkstattreihe – soll nicht einheitlich für die Gesamtstadt, sondern für jedes Vorhaben entsprechend den standortabhängigen Herausforderungen vorgenommen werden. Unabhängig davon steht jedoch das Ziel Realisierung von bezahlbarem Wohnungsbau an erster Stelle und findet bei jedem Bbauungsplan im Außenbereich Berücksichtigung. Im Innenbereich kann es wertsteigerungsbedingt Ausnahmen geben. Weitere stadtentwicklungspolitische Ziele sollten diesem untergeordnet werden. Die Ziele und das Verfahren sind im weiteren Erarbeitungsprozess noch zu konkretisieren (z.B. Quotierung geförderten Wohnungsbaus, Kostenbeteiligung, Qualitätsziele).

Die Verfahrensvarianten im Detail

A: Kommunalen Zwischenerwerb im Außenbereich

Anwendungsbereich: Der kommunale Zwischenerwerb kommt für alle neuen Entwicklungsvorhaben bzw. Plangebiete mit Wohnnutzungen im bisherigen planerischen Außenbereich in Frage, bei denen eine Grundstücksneuordnung erforderlich ist.

Grundsatz: Neues Baurecht für Wohnnutzungen wird nur geschaffen, wenn sich alle Grundstückseigentümer zuvor (notariell) verpflichtet haben, die zu überplanenden Grundstücke zu festgesetzten Konditionen an die Stadt zu verkaufen. Der Eigentumsübergang an die Stadt und damit auch die Kaufpreiszahlung werden erst vollzogen, wenn alle Zusagen vorliegen.

Umsetzung der Ziele: Aus der Differenz zwischen Ankaufspreis (Kauf Stadt von Alt-eigentümern) und Verkaufspreis (Verkauf Stadt an Bauherren) ergibt sich der finanzielle Spielraum, mit dem sich die Ziele der Baulandstrategie umsetzen lassen.

- Neben den herzustellenden Erschließungsanlagen kann mit den Erlösen aus dem Grundstücksverkauf beispielsweise auch der Bau von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur finanziert werden, unabhängig davon, wie groß der Bedarf aus dem neuen Baugebiet ist.
- Der Verkauf der Grundstücke durch die Stadt wird mittels privatrechtlicher Kaufverträge an verschiedene Bedingungen geknüpft. Dies kann den Bau preisgebundener bzw. geförderter Wohnungen ebenso umfassen, wie die

Umsetzung von ökologischen Standards und städtebaulichen Qualitäten. Die Vergabe von Grundstücken wird – in Abhängigkeit von der Grundstücksfläche – als Wettbewerb zur Qualifizierung oder in wettbewerbsähnlichen Verfahren durchgeführt (Konzeptvergabe).

Anreiz zur Kooperation: Für Bauflächen im kommunalen Eigentum werden bevorzugt Bebauungspläne aufgestellt, sodass die Alteigentümer finanziell schneller durch die Baulandentwicklung profitieren als beim Kooperationsmodell. Der Ankauf der Grundstücksflächen erfolgt auf der Basis festgelegter Regelungen. Hier bietet sich an, einen Aufschlag auf den planungsunbeeinflussten Wert des Grundstücks vorzusehen. Als zusätzlicher Anreiz zur Kooperation kann dem Alteigentümer ein Vorkaufsrecht von Grundstücken für den Eigenbedarf (z.B. Bauplätze für eigene Kinder) eingeräumt werden. Genaue Regelungen hierfür sind noch auszuarbeiten.

Erforderliche Konkretisierung: Im weiteren Erarbeitungsprozess der Baulandstrategie sind vor allem noch folgende Punkte zu konkretisieren.

- Die Finanzierung für den Ankauf der Grundstücke, die Durchführung und Anwendungsregeln von Grundstückstransaktionen sowie mögliche Vorkaufsrechte für vormalige Eigentümer sind im weiteren Verfahren zu erarbeiten.
- Für die Veräußerung der Grundstücke durch die Stadt mittels Konzeptvergaben sind primär fest definierte Verfahrensregeln zu erarbeiten. Die zu erbringenden Leistungen und die dazugehörigen Bewertungskriterien sind dagegen in jedem Einzelfall von einem noch einzurichtenden Gremium auszuarbeiten.

B: Kooperationsmodell im Außen- und Innenbereich

Anwendungsbereich: Das Kooperationsmodell kommt für Vorhaben im Innen- und Außenbereich in Frage, bei denen ein bestehendes Investitionsinteresse ohne Erfordernis einer Grundstücksneuordnung vorliegt. Dies ist in der Regel der Fall, wenn es dem Vorhabenträger vorab gelungen ist, alle für die Entwicklung erforderlichen Grundstücke anzukaufen oder sich die Rechte an allen Grundstücken notariell zu sichern.

Im Innenbereich werden davon abweichend Bebauungspläne auch aufgestellt, wenn mehrere Eigentümer beteiligt sind und wenn mit diesen über städtebauliche Verträge Ziele der Baulandstrategie realisiert werden können.

Grundsatz: Neues Baurecht für Wohnnutzungen wird per Bebauungsplan nur dann geschaffen, wenn sich der Vorhabenträger zuvor in einem städtebaulichen Vertrag verpflichtet, noch zu bestimmende gemeinwohlorientierte Leistungen zu erbringen (z. B. Quotierung geförderter/bezahlbaren Wohnungsbaus, Kostenbeteiligung, Qualitätsziele).

Im Innenbereich können aufgrund der geringeren planungsbedingten Boden-

wertsteigerungen weniger Ziele umgesetzt werden. Daher kann hier unter Umständen von dem generellen Ziel der Baulandstrategie abgewichen, immer bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. In diesen Fällen wird Baurecht nur geschaffen, wenn der Vorhabenträger ein oder mehrere andere Ziele der Baulandstrategie auf einem Teil der Fläche realisiert.

Umsetzung der Ziele: Für jedes Plangebiet ist ein städtebaulicher Entwurf entsprechend den Zielen der Baulandstrategie vorzulegen und per städtebaulichem Vertrag verbindlich zu vereinbaren, bevor ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan gefasst wird. Über den städtebaulichen Vertrag soll der Vorhabenträger an den aus dem Vorhaben ableitbaren Folgekosten in einem angemessenen Umfang beteiligt werden.

Von der Möglichkeit des städtebaulichen Vertrages macht die Stadt Bergisch Gladbach bereits regelmäßig Gebrauch. Mit der Baulandstrategie wird dieses Verfahren verbindlich.

Anreiz zur Kooperation: Anders als der kommunale Zwischenerwerb setzt das Kooperationsmodell voraus, dass die Grundstückseigentümer bzw. ein kaufbereiter Vorhabenträger aktiv an der Entwicklung des Grundstücks mitwirken. Der wirtschaftliche Anreiz für den Vorhabenträger ergibt sich direkt aus der wohnungswirtschaftlichen Entwicklung des Grundstücks und der damit verbundenen Ertragsersparnis. Eine Kostenbeteiligung über einen städtebaulichen Vertrag schmälert diesen erwarteten Ertrag. Die beim Kooperationsmodell vorgesehene Angemessenheitsprüfung stellt sicher, dass die vereinbarten Leistungen die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben nicht zu stark belastet und damit der benötigte Wohnungsbau nicht behindert wird. Für die Stadt hat das Kooperationsmodell den Vorteil, dass, abhängig von der Marktlage, das Entwicklungsrisiko des Vorhabens beim Vorhabenträger liegt.

Erforderliche Konkretisierung: Im weiteren Erarbeitungsprozess der Baulandstrategie sind vor allem die Aspekte zu beachten, die sich aus den Regelungen des § 11 Baugesetzbuch (städtebaulicher Vertrag) ergeben.

- Die in städtebaulichen Verträgen vereinbarten Leistungen müssen wirtschaftlich „angemessen“ sein. Ein solcher Schutz vor einer wirtschaftlichen Überforderung („Angemessenheit“) ist – neben dem Aspekt der Rechtssicherheit – auch im Interesse der Stadt Bergisch Gladbach, um den Anreiz zur Kooperation zu erhalten.
- Die in städtebaulichen Verträgen vereinbarten Leistungen müssen sich direkt aus dem Plangebiet ableiten lassen. Mit Blick auf eine mögliche Finanzierung von technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen müssen also Verfahren/Ansätze gefunden werden, mit der sich der durch ein Vorhaben entstehende Bedarf und die damit verbundenen Kosten kausal ableiten lassen.

Anwendungsregeln

Die Baulandstrategie wird angewendet auf alle zu erstellenden Bebauungspläne mit Wohnnutzungen im Stadtgebiet, wenn noch kein Beschluss zur frühzeitigen Beteiligung nach § 3 Absatz 1 BauGB oder noch kein Beschluss zur Offenlage nach § 3 Absatz 2 BauGB bis zum Beschluss dieser Baulandstrategie durch den Rat der Stadt getroffen wurde. Bebauungspläne, für die bereits Beschlüsse zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB im Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss getroffen wurden, fallen nicht unter die Regelungen der neuen Baulandstrategie, da mit den Grundstückseigentümern schon, häufig in jahrelangen Verhandlungen, Absprachen getroffen wurden, an die sich die Stadt im Weiteren gebunden fühlt (Vertrauensschutz). Insgesamt ist der Arbeitsstand nach der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung weiter fortgeschritten als bei einem Aufstellungsbeschluss.

Sollten sich im weiteren Ausarbeitungsprozess noch weitere Regeln als sinnvoll erweisen, werden diese noch ergänzt.

Finanzielle Auswirkungen

Erwerb von Bauerwartungsland: Wenn vor dem Schaffen von Bauland zunächst ein privatrechtlicher Erwerb durch die Stadt erfolgt, so liegt bilanziell ein Aktivtausch vor, der auch keine Abschreibungen auslöst – wohl aber die entsprechenden Finanzierungskosten. Diese wiederum dürften angesichts der auch mittelfristig zu erwartenden Zinslage durchaus moderat sein.

Grunderwerbssteuer wird nicht zu vermeiden sein. Ob umsatz- oder ertragsteuerliche Folgen zu erwarten sind, muss noch abschließend geklärt werden.

Rentierlichkeit: Insgesamt dürfte das Zwischenerwerbsmodell als rentierlich zu bewerten sein, da der Veräußerungserlös die Aufwendungen für Zwischenerwerb und Schaffen von Bauland in aller Regel deutlich übersteigen dürfte.

Daher erscheint eine Finanzierung des Zwischenerwerbs mit Fremdkapital solange unbedenklich, als bei realistischer Prognose die Rentierlichkeit auch unter Einberechnung der Finanzierungskosten dargestellt werden kann.

Haushalt: Für die Ansiedlung des Zwischenerwerbs innerhalb der Verwaltung kommen verschiedene Organisationseinheiten in Betracht: SEB AÖR, Eigenbetrieb Immobilien, Kernhaushalt.

Hinsichtlich dieser Fragestellung sind insbesondere folgende Aspekte von Bedeutung:

- Ist die in Frage kommende Organisationseinheit organisatorisch, materiell und rechtlich in der Lage, den Zwischenerwerb zu finanzieren und zu realisieren?

- Wo sollten sinnvollerweise Ertrag und Liquiditätszufluss verbucht werden?
- Welche Konstellation ist (umsatz- und/oder ertrags-) steuerlich zu empfehlen?

Die Verwaltung geht diesen Fragestellungen aktuell unter Einbeziehung von externem Sachverstand nach. Der städtische Grundsatzbeschluss kann bereits jetzt unabhängig von dieser noch zu klärenden Fragestellung gefasst werden.

Weitere Schritte

Im Weiteren sind die zuvor aufgeworfenen offenen Fragen im Detail zu klären, um einen Baulandbeschluss dem Rat zur Entscheidung vorzulegen. Der Baulandbeschluss unterscheidet sich von der hier vorliegenden Baulandstrategie dadurch, dass in ihm die Detailausarbeitung der offenen Fragen erfolgt und die Handhabung der Baulandstrategie geregelt wird. Die jetzt zu beschließende Baulandstrategie gibt demnach nur die grundsätzliche Richtung und die Ziele vor.

Für die Erarbeitung des Baulandbeschlusses strebt die Stadt unter Umständen eine Beauftragung eines Fachbüros an.

Des Weiteren ist die Erstellung eines Handlungskonzepts Wohnen erforderlich. Das Handlungskonzept Wohnen bildet die Grundlage für Anwendung des Baulandbeschlusses in Bebauungsplänen. Im Handlungskonzept Wohnen werden unter anderem eine Quotierung für den bezahlbaren und geförderten Wohnungsbau aufgrund statistischer Daten festgesetzt sowie Prioritäten zur Umsetzung der einzelnen Flächen benannt. Ein weiterer Baustein ist ein Monitoringsystem, um die Bedarfe an bezahlbaren und geförderten Wohnungen nachweisen zu können.