

Vorlage		Vorlage-Nr: FB 23/0190/WP18
Federführende Dienststelle: FB 23 - Fachbereich Immobilienmanagement		Status: öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: FB 56 - Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration		Datum: 30.05.2023
		Verfasser/in: FB 30/00
Überarbeitung des Baulandbeschlusses		
Ziele:		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit

Beschlussvorschlag:

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung mit der Überarbeitung des Baulandbeschlusses.

In Vertretung

Prof. Dr. Sicking

Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		X	

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrie- bener Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrie- bener Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Bedeutung der Maßnahme für den Klimaschutz

/ die Klimafolgenanpassung

Zur Relevanz der Maßnahme für den Klimaschutz

Die Maßnahme hat folgende Relevanz:	keine	X	positiv		negativ		nicht eindeutig	
Der Effekt auf die CO2-Emissionen ist:	gering		mittel		groß		nicht ermittelbar	X

Zur Relevanz der Maßnahme für die Klimafolgenanpassung

Die Maßnahme hat folgende Relevanz	keine		positiv		negativ		nicht eindeutig	
------------------------------------	-------	--	---------	--	---------	--	-----------------	--

Größenordnung der Effekte

Wenn quantitative Auswirkungen ermittelbar sind, sind die Felder entsprechend anzukreuzen.

Die CO2-Einsparung durch die Maßnahme ist (bei positiven Maßnahmen):

- gering – unter 80 t / Jahr (0,1% des jährlich Einsparziels)
- mittel – 80 t bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
- groß – mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Die Erhöhung der CO2-Emissionen durch die Maßnahme ist (bei negativen Maßnahmen):

- gering – unter 80 t / Jahr (0,1% des jährl. Einsparziels)
- mittel – 80 bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
- groß – mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Eine Kompensation der zusätzlich entstehenden CO2-Emissionen erfolgt:

<input type="checkbox"/> vollständig	<input type="checkbox"/> überwiegend (50-99%)	<input type="checkbox"/> teilweise (1-49%)	<input type="checkbox"/> nicht	<input type="checkbox"/> nicht bekannt
--------------------------------------	--	---	--------------------------------	---

Erläuterung:

Zielsetzung des Baulandbeschlusses

Der Baulandbeschluss ist ein kommunaler Grundsatzbeschluss, der die Möglichkeit bietet, ein einheitliches Vorgehen der Stadt bei der Entwicklung privater Flächen zu gewährleisten. Ziel der Baulandbeschlüsse, die bundesweit von vielen Städten in unterschiedlicher Form umgesetzt werden, ist die Beteiligung der Investierenden an den Kosten der durch die Stadt bereitgestellten Infrastruktur und den Planungsleistungen. Außer der Kostenbeteiligung Privater werden durch Baulandbeschlüsse insbesondere wohnungs-, sozialpolitische und städtebauliche Ziele umgesetzt.

Der Rat der Stadt Aachen hat in seinen Sitzungen vom 14.03.2007 und 19.06.2019 die Anwendung eines Kooperationsmodells zwischen Grundstückseigentümer*innen und der Stadt als Planungsträgerin beschlossen („Baulandbeschluss“). Demnach werden Planverfahren zur Entwicklung von Wohnbauflächen auf Grundstücken von mindestens 5.000 m² Größe nur durchgeführt, wenn der Grundstückseigentümer der Stadt vor Einleitung des Planverfahrens ein notarielles Kaufangebot über 1/3 der zukünftigen Netto-Baulandfläche des beantragten Gebietes zum planungsunbeeinflussten Wert unterbreitet. Diese Ziele folgen dem § 1 Baugesetzbuch (BauGB), um „eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter besonderer Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ zu gewährleisten.

A. Evaluierung des Baulandbeschlusses

Seit 2007 wurde der Baulandbeschluss in Aachen bisher erst dreimal beschlossen (Champierweg, Schloß-Rahe-Straße und Grauenhofer Weg). Von den drei Flächen wurde nur eine Fläche vollständig entwickelt, die anderen befinden sich noch in der Planungsphase. Allein die seltene Anwendung zeigt, dass der Baulandbeschluss in seiner jetzigen Form nur ein bedingt geeignetes Instrument ist, die gesetzten Ziele zu erreichen.

Nach Einschätzung der Verwaltung liegt dies daran, dass der Baulandbeschluss vor allem aus dem Gedanken heraus entwickelt wurde, an der Entwicklung von Flächen „auf der grünen Wiese“ zu partizipieren. Bei größeren Flächenentwicklungen auf unbebauten Grundstücken (Bsp. Grauenhofer Weg) ist dies ein geeignetes Mittel. Es zeigte sich aber in der Vergangenheit, insbesondere im verdichteten städtischen Bereich, dass der Baulandbeschluss aufgrund der gegebenen Voraussetzungen, der hohen Einstiegskosten oder aus Gründen der Rechtssicherheit nicht angewandt werden konnte.

So wurde z.B. bei der Entwicklung einer Baufläche an der Roermonder Straße aufgrund der sehr hohen Einstiegs- und Entwicklungskosten ebenso wie bei der Entwicklung eines Geländes am Kurpark aufgrund der Fläche von „nur“ ca. 4.900m² auf die Anwendung des Baulandbeschlusses verzichtet, obwohl in beiden Projekten in größerem Umfang Wohnungsbau entsteht. In solchen Fällen kommt zwar der Quotenbeschluss zur Anwendung, eine Beteiligung der Entwickler*innen an den Kosten der öffentlichen Hand für Infrastruktur und Planrechtsschaffung findet jedoch nicht statt.

Auch bei Flächen, die nicht rein dem Wohnungsbau dienen, ist eine rechtssichere Anwendung des Baulandbeschlusses bisher nicht möglich, wie die Prüfung zur Anwendung des Beschlusses bei der aktuellen Planung für den Bereich Mariabrunnstraße / Hohenstaufenallee zeigt, da trotz der Plangebietsgröße von über 8.000m² der Wohnflächenanteil nicht die beschlossene Mindestgrenze erreicht.

An diesen Beispielen zeigt sich, dass das bisherige Instrument zu unflexibel ist, um auf verdichtete oder komplexere Grundstücksentwicklungen reagieren zu können.

Im Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss am 06.12.2022 hat die Verwaltung in Beantwortung eines Ratsantrages dargelegt, dass eine Erweiterung des Baulandbeschlusses auf gewerbliche Nutzungen nicht rechtssicher umgesetzt werden kann. In der Vorlage wurde gleichzeitig vorgeschlagen, zu prüfen, ob der

Baulandbeschluss sinnvollerweise novelliert wird, um der Stadt mehr Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten zu geben.

Die Verwaltung schlägt vor, insbesondere folgende Aspekte vertieft auf ihre Umsetzbarkeit und ihre Verzahnung mit den anderen Instrumenten zu prüfen:

1. Ausweitung auf weitere Nutzungsarten

Der im Baulandbeschluss verwandte Begriff Wohnbaufläche lehnt sich an die Baunutzungsverordnung (BauNVO) an, welche die Darstellung von Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan und die Festsetzung von Wohngebieten in Bebauungsplänen ermöglicht. Nicht abgedeckt werden andere nach BauNVO als Bauflächen dargestellte bzw. als Gebiete festgesetzte Flächen, bei denen in nicht unerheblichem Maße Wohnungsbau realisiert werden kann, z.B. Mischgebiete (MI) oder urbane Gebiete (MU).

Die Beschränkung auf das Wohnen schließt andere Formen der Bodennutzung wie Gewerbe oder Einzelhandel und auch deren Mischformen aus bzw. erfasst diese nicht eindeutig. In der o.g. Vorlage wurde dargelegt, dass die sog. Einheimischenmodelle bei Gewerbegebietsentwicklungen rechtlich nicht sicher umsetzbar und vermutlich nicht mit europäischem Recht vereinbar sind.

Gerade in den verdichteten städtischen Bereichen sind oft gemischte Nutzungen geboten, um allen Ansprüchen an die moderne Stadt gerecht zu werden und sinnvolle Nachverdichtungen zu ermöglichen. Um auch für die Investierenden Rechtssicherheit zu schaffen und den Baulandbeschluss unabhängig von der geplanten Mischnutzung innerhalb eines Entwicklungsbereiches anwenden zu können, sollte die Ausweitung auf gemischte Bauformen geprüft werden.

2. Umstellung der Plangebietsmindestgröße auf Bruttogeschossfläche

Der aktuelle Baulandbeschluss legt eine Mindestgröße von 5.000m² Plangebiet fest. Die Festlegung einer Mindestgröße ist grundsätzlich sinnvoll, um sicherzustellen, dass nur Grundstücke ausreichender Größe und damit von ausreichendem Potenzial durch den Baulandbeschluss erfasst und von der Stadt erworben werden können, ohne zur Unrentierlichkeit auf Seiten der Investierenden zu führen.

Projekte, die eine hohe Anzahl Wohneinheiten beinhalten (und damit den Leitlinien der Innenentwicklung entsprechen, also weniger Flächenverbrauch bei höherer Dichte), jedoch unter der Mindestgröße liegen, werden dadurch nicht erfasst. Eine Alternative wäre, eine Mindest-Bruttogeschossfläche oder eine Mindestanzahl an Wohneinheiten zu verwenden, damit auch verdichtete Flächen unter 5.000m² Plangebiet erfasst würden. Dieses Vorgehen findet sich auch in anderen Kommunen wieder, die sich nicht auf die Plangebietsgröße beziehen, bspw. kommt in Frankfurt a. M. der Baulandbeschluss ab 30 Wohneinheiten, in Köln ab 20 Wohneinheiten und in Berlin ab 5.000m² Geschossfläche zum tragen.

3. Übertragung von Flächen außerhalb des Plangebietes / Ausgleichszahlung

Bei mehreren Planvorhaben der letzten Jahre hat sich gezeigt, dass die Anwendung des Baulandbeschlusses aufgrund der geplanten Baustruktur nicht sinnvoll umsetzbar wäre, wenn die Stadt auf der 1/3-Regelung bestehen würde. Gerade bei kleineren, aber hoch verdichteten Grundstücken würde eine Aufteilung auf unterschiedliche Eigentümer*innen dazu führen, dass ein Vorhaben nicht umsetzbar wäre oder zu Verlust an überbaubarer Fläche führt. Auch sind Bauvorhaben denkbar, bei denen eine Beteiligung der Stadt nicht in das Ankaufportfolio der Stadt passt (z.B. Einfamilienhausgebiete).

In diesen Fällen könnte ein Ausgleich entweder durch Überlassung eines anderen Grundstücks im Eigentum der Investierenden an die Stadt oder eine Ausgleichszahlung eine Alternative sein. Dadurch würden an anderer Stelle Flächen oder Mittel zur Schaffung von Wohnraum im kommunalen Bestand zur Verfügung stehen. Als

Basis müsste ein Modell dienen, welches darstellt, in welcher Höhe Ausgleichszahlungen zu erfolgen hätten. In anderen Kommunen werden z.B. Anteile am Projektgewinn als Ausgleichszahlung vereinbart, die auf Basis festgelegter Berechnungsmodelle ermittelt werden. So werden in Frankfurt a. M. bis zu zwei Drittel der planungsbedingten Bodenwertsteigerung als Leistung der Investierenden für die Allgemeinheit vereinbart, wodurch die Projektentwickler einen Beitrag zur Erschließung, für gebietsbezogene soziale Infrastruktur (Kitas, Grundschulen etc.), für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen oder für die Herstellung öffentlicher Grünflächen leisten.

4. Einheitliche Quote geförderten Wohnungsbaus für das gesamte Plangebiet

Bei Entwicklungen privater Eigentümer wird ein Anteil an gefördertem Wohnungsbau von in der Regel 40% der Gesamtwohnfläche im Plangebiet gefordert. Bei Anwendung des heutigen Baulandbeschlusses wird diese Quote nicht sicher erreicht, selbst wenn die Stadt auf den ihr übertragenen rund 1/3 der Flächen ausschließlich geförderten Wohnungsbau umsetzt. Zudem führt die jetzige Baulandregelung dazu, dass sich der geförderte Wohnungsbau innerhalb des Plangebietes möglicherweise auf eine Stelle konzentriert, eine gewollte Durchmischung innerhalb des Quartiers also nicht erreicht werden kann. Dem könnte durch eine für das gesamte Plangebiet umzusetzende Quote unabhängig vom Eigentum entgegengewirkt werden, wodurch eine wesentlich bessere Verteilung und Steuerungsfunktion erzielt werden könnte.

5. Eigentumsübertragung Wohnbebauung

Bisher baut die Stadt Aachen keine Wohnungen, was dazu führt, dass sich nach Übertragung von Grundstücken im Rahmen des Baulandbeschlusses die kommunalen Vergabeverfahren an den Entwicklungs- und Planungsprozess anschließen. Dies führt nach ohnehin schon meist mehrjährigen Entwicklungszeiten (Bsp. Grauenhofer Weg) zu weiterem deutlichem Zeitbedarf, bevor mit dem Bau der Wohnungen begonnen wird. Zudem führen zusätzliche Vergabeverfahren zu Kostenerhöhungen in der Gesamtentwicklung, die sich letztlich in den Mieten niederschlagen. Auch die einheitliche architektonische Gestaltung im Sinne einer einheitlich qualitativen Bebauung ließe sich in einem solchen Modell einfacher umsetzen.

Sofern dies vergaberechtlich zulässig wäre (wird derzeit beim Fachbereich Recht geprüft), könnte der Verkauf schlüsselfertiger Wohnhäuser durch die Investierenden an die Stadt ein Modell sein, durch das die Stadt ihren eigenen Wohnungsbestand auch ohne eigene Bauleistung erhöhen könnte.

B. Überarbeitung Baulandbeschluss

Die Verwaltung schlägt vor, den Baulandbeschluss zu überarbeiten und die oben genannten sowie ggfls. weitere Kriterien auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen. Dabei sollen sowohl die städtischen als auch die Interessen der Investierenden sowie die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Instruments hinreichend berücksichtigt werden. Bis Abschluss der Prüfung und einem eventuell neuen Beschluss des Aachener Baulandmodells gelten die Beschlüsse in ihrer jetzigen Form weiter.

C. Regelablauf Baulandbeschluss

Die Übertragung von 1/3 der Bauflächen an die Stadt im Rahmen des Baulandbeschlusses beginnt durch den Abschluss eines notariellen Kaufangebots zwischen dem / der Eigentümer*in und der Stadt Aachen vor Einleitung des Planverfahrens. In der Vergangenheit wurden teilweise Plan- oder Qualifizierungsverfahren vor Prüfung des Baulandbeschlusses begonnen, was unter Umständen dazu führt, dass bereits eine städtebauliche Planung vorliegt, die mit der Übertragung eines Drittels des Grundstückes an die Stadt nicht kompatibel ist. In Folge müsste auf den Baulandbeschluss verzichtet oder die städtebauliche Planung überarbeitet werden, was in der Regel zu Mehrkosten und Zeitverzug auf Seiten der Eigentümer*innen führt. Um die Teilung der Fläche zu

ermöglichen und auch um Planungssicherheit für die Investierenden zu schaffen, sollte ein standardisiertes Verfahren angewandt werden, welches für die Verwaltung und die Eigentümer*innen bindend ist.

Der in **Anlage 1** dargestellte Regelablauf beschreibt die Abstimmungserfordernisse und Reihenfolge der Einzelschritte zwischen den beteiligten Fachbereichen in Zusammenarbeit mit den Eigentümer*innen. Im Rahmen des Regelverfahrens werden zunächst die Voraussetzungen zur Anwendung des Baulandbeschlusses geprüft und je nach Ergebnis die Anwendung des Baulandbeschlusses den politischen Gremien zur Entscheidung vorgelegt. Nach Vorlage des notariellen Kaufangebotes startet die Planungsphase durch Beginn des Bauleitplanverfahrens oder eines Qualifizierungsverfahrens.