

**Betreff:****Baulandpolitischer Grundsatzbeschluss****Organisationseinheit:**Dezernat III  
61 Fachbereich Stadtplanung und Geoinformation**Datum:**

25.02.2022

<b>Beratungsfolge</b>	<b>Sitzungstermin</b>	<b>Status</b>
Wirtschaftsausschuss (zur Kenntnis)	15.01.2021	Ö
Planungs- und Umweltausschuss (Vorberatung)	27.01.2021	Ö
Finanz- und Personalausschuss (Vorberatung)	29.01.2021	Ö
Verwaltungsausschuss (Vorberatung)	02.02.2021	N
Rat der Stadt Braunschweig (Entscheidung)	09.02.2021	Ö

**Baulandpolitischer Grundsatzbeschluss**

**Die städtische Flächenvorsorge- und Bodenpolitik folgt künftig folgenden Rahmenvorgaben:**

**1. Strategische Ausrichtung von Flächenvorsorge und Baulandentwicklung**

Flächenvorsorge und Baulandentwicklung der Stadt Braunschweig sind an den Entwicklungszielen des „Zukunftsbildes Braunschweig“ und des „Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes“ (ISEK 2030) mit dem Ziel zu orientieren, auf dem städtischen Bodenmarkt Verlässlichkeit, Gleichbehandlung und Planungssicherheit für alle Akteure zu schaffen.

Das liegenschaftliche Engagement der Stadt Braunschweig und ihrer Gesellschaften (kurz „Stadt“ genannt) ist darauf auszurichten, eine sozialgerechte, nachhaltige und städtebaulich qualifizierte Baulandentwicklung für das Wohnen sicherzustellen. Die Flächenvorsorge für öffentliche Infrastruktur, naturschutzfachlichen Ausgleich, für Gewerbe, Industrie und Forschungseinrichtungen ist ebenso zu intensivieren.

**2. Strategischer Flächenerwerb und langfristige Bodenvorratspolitik**

Zur Erreichung der Ziele ist ein verstärktes Engagement der Stadt auf dem Grundstücksmarkt durch eine aktive Bodenpolitik und eine liegenschaftliche Partizipation der Stadt bei der Baulandschaffung notwendig.

Zur Deckung des laufenden Flächenbedarfes und zum Aufbau eines langfristigen Bodenvorrates sind frühzeitig und in ausreichendem Umfang für die unter 1. genannten Nutzungsarten jeweils geeignete Flächen oder Schlüsselgrundstücke zu erwerben und vorzuhalten, die – angelehnt an die Bedarfsentwicklung – möglichst ein Mehrfaches des durchschnittlichen jährlichen Flächenumsatzes umfassen.

Der Einsatz der stets nur begrenzt verfügbaren finanziellen Ressourcen für Flächenerwerb und Bodenvorratspolitik soll im Interesse einer hohen Zielerreichung möglichst effektiv erfolgen. Daher ist der Konzern Stadt Braunschweig konsequent intern und extern strategisch aufzustellen, um Vorbereitung und Durchführung des Erwerbs von Grundstücken ebenso professionell und wirtschaftlich sicherzustellen wie die anschließende Betreuung und Verwendung erworbener Grundstücke.

### **3. Schaffung von bezahlbarem Wohnraum**

Ziel ist es, dass die Stadt für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum vor Planungsbeginn das Eigentum an allen dafür benötigten Flächen erwirbt oder den dinglich gesicherten Zugriff erhält. Zur möglichst dauerhaften Sicherung eines ausreichenden Angebots an Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment sowie zur Entlastung der Kosten der Unterkunft soll eine gezielte Bereitstellung von Grundstücken für spezielle Bedarfsgruppen über Vergaberichtlinien erfolgen.

Die Nutzung der durch die städtische Bauleitplanung bewirkten Bodenwertsteigerungen soll der preisdämpfenden Baulandentwicklung dienen.

Sofern sich Flächen im Eigentum Dritter befinden, wird die Stadt nur Planungsrecht schaffen, wenn sich der Eigentümer oder Planungsbegünstigte neben den bisherigen Regelungen in den städtebaulichen Verträgen mit den neuen, hier dargelegten Regeln der Baulandentwicklung der Stadt einverstanden erklärt:

**3.1 Bei Wohnbauvorhaben der Außenentwicklung** wird die Stadt Bauleitplanverfahren nur einleiten, wenn der Planungsbegünstigte mindestens 50 % der potenziellen Baulandfläche an die Stadt zu definierten Konditionen veräußert oder dem dinglich gesicherten Zugriff auf diese Fläche zustimmt.

**3.2 Bei Vorhaben der Innenentwicklung**, die einen Bebauungsplan erfordern, kann vom Grundsatz der liegenschaftlichen Partizipation abgewichen werden, soweit dies für eine kostendeckende und angemessene Durchführung des Planungsvorhabens nachweislich erforderlich ist.

**3.3 Schaffung von Wohnraum für das mittlere Preissegment:** Neben der schon beschlossenen Quote für die Schaffung von Sozialwohnraum wird die Verwaltung beauftragt zu prüfen, auf welche Weise zusätzlicher Wohnraum auch im mittleren Preissegment hergestellt werden kann.

### **4. Entwicklung von gewerblichen Bauflächen**

Zur Deckung des laufenden Flächenbedarfs v. a. für Gewerbe, Industrie und Forschungseinrichtungen ist ergänzend zur Ausweisung neuer Gebiete der Außenentwicklung auch eine Baulandentwicklung im Siedlungsbestand, z. B. durch Revitalisierung, Konversion, Funktionsmischung oder Verdichtung, sinnvoll. Hierfür ist ein Konzept zu entwickeln.

Parallel dazu sind in Anbetracht knapper Flächenreserven im Stadtgebiet auch weiterhin interkommunale Lösungen anzustreben.

### **5. Umsetzung**

Die Verwaltung wird beauftragt, zu den Punkten 2, 3 und 4 detaillierte Regelungen für die praktische Umsetzung zu erarbeiten und diese dem Rat zur Entscheidung vorzulegen. Dazu gehört auch, den voraussichtlichen finanziellen und personellen Mehrbedarf zu ermitteln, zu benennen und ihre Verfügbarkeit zeitlich mit den Ankaufsentscheidungen zu synchronisieren. Soweit die im Konzern Stadt benötigten Ressourcen nicht zur Verfügung stehen, wird die Verwaltung beauftragt, ein Konzept zum stufenweisen Aufbau dieser Ressourcen zu entwickeln.

### **6. Stichtagregelung**

Die Regelungen dieses Baulandpolitischen Grundsatzbeschlusses gelten ab dem Stichtag des Ratsbeschlusses. Alle laufenden Verfahren, für die ein städtebaulicher Vertrag über Planungsleistungen bereits abgeschlossen wurde, fallen nicht darunter.

## **Begründung/Sachverhalt**

### **Zu 1. Strategische Ausrichtung von Flächenvorsorge und Baulandentwicklung**

#### Ausrichtung der künftigen Baulandentwicklung am „Zukunftsbi...“ und dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept

Die Stadt hat sich unter intensiver Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte der Stadtgesellschaft mit dem „Zukunftsbi...“ und dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK) ein umfangreiches Programm für die zukünftige Entwicklung der Stadt gegeben. Das Leitbild „Innenentwicklung“ ist nun fest verankert. In allen kommunalen Handlungsfeldern – wie u. a. Siedlungs-, Freiraum-, Mobilitätsentwicklung, Klimaanpassung, Entwicklung der Sozialen Infrastrukturen, etc. – wurden Rahmenprojekte wie z. B. das Rahmenprojekt R.01 „Integriertes Flächenmanagement“ definiert, die nun umzusetzen sind.

#### Begründung der Notwendigkeit

Kommunales Flächenmanagement dient dem Ziel, mit den verfügbaren Flächen so nachhaltig wie möglich umzugehen und eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial tragfähige Stadtentwicklung für morgen bereits heute aktiv vorzubereiten. Bei der Umsetzung dieser Ziele ist die Inanspruchnahme von Flächen notwendige Bedingung und führt unvermeidlich zu Zielkonflikten, da der Boden - im Gegensatz zu vielen anderen Gütern - nicht vermehrbar ist. Um die gesteckten Ziele trotz alledem zu erreichen, will sich die Stadt deutlich mehr als bislang bei der Bereitstellung von Flächen engagieren.

Sowohl die Baulandentwicklung in der Bauleitplanung einschließlich flankierender öffentlich-rechtlicher Verträge als auch der städtische Grunderwerb sowie die städtischen Grundstücksvergaben müssen dafür auf Basis der bisherigen Praxis kritisch geprüft und fortentwickelt werden. Ziel ist die Erarbeitung von geeigneten Instrumenten zur Erhöhung des kommunalen Steuerungseinflusses bei der Realisierung von Baugebieten, um durch eine nachhaltige Baulandentwicklung und effiziente Verfahrensdurchführung die Gemeinwohlbelange der kommunalen Daseinsvorsorge effektiver und zielgenauer steuern zu können und sich neue Handlungsoptionen zu erschließen. Diese Zielsetzungen des Integrierten Flächenmanagements bedürfen folglich einer differenzierten, fachübergreifend abgestimmten Umsetzungsstrategie.

#### Innen- vor Außenentwicklung

Der Innenentwicklung ist zukünftig Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen. Ihr kommt dabei angesichts begrenzter Ressourcen eine Schlüsselrolle zu, um mit den verfügbaren Flächen nachhaltig umzugehen. So sollen die vorhandene Infrastruktur besser ausgenutzt und Siedlungsbereiche nachverdichtet werden. Bebaute oder brachliegende Flächen sollen recycelt sowie das flächensparende Bauen forciert werden. Folglich entstehen neue Aufgabenfelder eines städtischen Flächenmanagements. Dazu zählen neben Ankauf und aktiver Entwicklung von bebauten oder brachliegenden Flächen das Monitoring der Entwicklung.

#### Neuregelung im Zuge des ISEK-Rahmenprojektes „Integriertes Flächenmanagement“

Die Neuaufstellung des Integrierten Flächenmanagements der Stadt ist aus den genannten Gründen folgerichtig ein Rahmenprojekt des ISEKs geworden. In Bezug auf die Baulandentwicklung muss das Verhältnis zwischen Stadt, Grundstückseigentümern und Investoren bzw. den Planungsbegünstigten den Anforderungen entsprechend neu justiert werden. Im Fokus stehen neue und geeignete Verfahren, Instrumente und Modalitäten beim Flächenankauf, bei der Schaffung des Planungsrechtes, der vertraglichen Absicherung der kommunalen Ziele wie auch bei den Modalitäten der städtischen Flächenvergabe, die in einem integrierten Ansatz besser als heute miteinander verzahnt werden sollen, um ihre volle und rechtssichere Wirkungskraft entfalten zu können.

## Ziele

Die Baulandentwicklung soll nach klaren Regeln organisiert werden, um alle Investoren und Planungsbegünstigten gleich zu behandeln. Damit wird für alle Beteiligten im Prozess der Baulandschaffung Verlässlichkeit, Gleichbehandlung und Planungssicherheit gewährleistet.

Zukünftig soll Bauland vermehrt im Innenbereich und auch für Nutzungen und Nutzergruppen bereitgestellt werden, die heute am Bodenmarkt kaum zum Zuge kommen. Durch die neue strategische Ausrichtung der Flächenvorsorge soll Bauland künftig zügiger und preisgünstiger bereitgestellt werden. Das Zielsystem im Einzelnen sieht folgendermaßen aus:



Es gibt eine Vielzahl von bundesdeutschen Großstädten, die ähnliche Konzepte verfolgen (Münster, Hamburg, Karlsruhe, Bonn, Potsdam, München, Bielefeld, ...).

## **Zu 2. Strategischer Flächenerwerb und langfristige Bodenvorratspolitik**

### Diagnose Braunschweiger Bodenmarkt

Braunschweig ist eine wachsende Stadt mit hohen Flächenbedarfen. Der Vorrat an städtischen Flächen in entwicklungsfähigen Bereichen ist aufgrund der dynamischen Entwicklung in den letzten Jahren für die meisten Nutzungsarten nahezu aufgebraucht. Die Bodenpreise steigen signifikant. Der freihändige Erwerb von Grundstücken durch die Stadt gestaltet sich in Anbetracht der hohen Flächennachfrage zunehmend schwieriger, da die Verkaufsbereitschaft von Eigentümern zu vertretbaren Konditionen derzeit sehr gering ist.

### Aufgaben der Daseinsfürsorge der Stadt

Der angespannte Bodenmarkt erfordert es daher zur Deckung des laufenden Flächenbedarfs sowie zur Dämpfung stark steigender Bodenpreise alle rechtlichen Instrumente zu nutzen, um Schritt für Schritt, angelehnt an die Bedarfsentwicklung der einzelnen Nutzungsarten wieder einen ausreichenden Bodenvorrat anzulegen.

Angesichts knapper werdender Flächen gilt es mehr denn je den Umgang mit Liegenschaften innerhalb des Stadtgebietes in den Dienst einer langfristig orientierten, nachhaltigen Stadtentwicklung zu stellen. Städte und Gemeinden stehen dabei in der Pflicht, Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt zu stellen. Bei der strategischen Flächenvorsorge

geht es insbesondere auch darum, Gestaltungsoptionen für künftige Herausforderungen der Stadtentwicklung und damit die Handlungsfähigkeit der Stadt auf Dauer zu sichern. Nur der Rückgriff auf stadteigene Flächen ermöglicht schnelles, kostengünstiges und bedarfsgerechtes Reagieren auf aktuelle Entwicklungen und Erfordernisse.

### Situation Wohnungsmarkt

Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass der Markt allein es nicht richtet. Die Folgen treffen z. B. den Mietwohnungsmarkt, wie auch den Markt für das selbstgenutzte Eigentum. Seit Jahren fallen ehemals geförderte Wohnungen aus der Belegungs- und Mietpreisbindung heraus, so dass der zur Verfügung stehende preisgünstige Wohnraum zunehmend geringer wird. Die derzeitigen Wohnungsmarktprobleme sind auch das Ergebnis eines aktuell nicht ausreichend verfügbaren Baulandangebotes. Ohne ein ausreichendes Angebot an baureifen Grundstücken, die zur richtigen Zeit, in der richtigen Lage und vor allem zu einem angemessenen Preis auch tatsächlich zur Verfügung stehen, kann der Wohnungsmarkt – sozialgerecht – nicht funktionieren.

Die Stadt hat bereits im Jahr 2013 eine Wohnraumoffensive gestartet, um diesen Tendenzen entgegen zu steuern. Wohnbauland für mehrere tausend Wohneinheiten wurde in den letzten Jahren geschaffen und ein Handlungskonzept für bezahlbaren Wohnraum erarbeitet, beschlossen und kontinuierlich umgesetzt. Dennoch sind weitere Anstrengungen erforderlich. In dieser Situation muss die Stadt ihr liegenschaftliches Engagement verstärken und die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um die erforderlichen Flächen bereitzustellen.

### Situation gewerbliche Bauflächen

Für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Braunschweigs und die damit verbundenen Arbeitsplätze und Gewerbesteuereinnahmen zählt auch die Bereitstellung von Gewerbebauflächen zu einem entscheidenden Faktor. Ohne die Verfügbarkeit passgenauer Gewerbeflächen nach Art und Umfang ist es nicht möglich, expandierende Unternehmen in Braunschweig zu halten bzw. Unternehmensneugründungen zu ermöglichen oder neue Unternehmen anzusiedeln.

Auch die Flächenreserven für die Ansiedlung oder Erweiterung von Gewerbe- und Industriebetrieben sind in Braunschweig weitgehend erschöpft und es existieren kaum noch Flächenreserven für gewerbliche Um- und Neuansiedlungen. Lediglich am Mobilitätscluster Forschungsflughafen sind noch in begrenztem Umfang Sonderflächen verfügbar. Für klassische Gewerbebetriebe stehen im Bestand nur Restgrundstücke zur Verfügung. Zusammenhängende Flächen sind aktuell nicht vorhanden, in naher Zukunft lediglich wieder mit dem Gewerbegebiet Wenden-West. Weitere Flächen sind im Gewerbeflächenentwicklungskonzept definiert, derzeit aber noch nicht in der Umsetzungsplanung.

### Expertise des Deutschen Instituts für Urbanistik

Die Erforderlichkeit eines vermehrten liegenschaftlichen Engagements der Stadt auf dem Grundstücksmarkt bestätigt im Ergebnis auch die Vorort-Analyse des Difu zur „Kommunalen Bodenpolitik“. Die Stadt Braunschweig hat sich zusammen mit 13 weiteren Großstädten an dem Kooperationsprojekt „Kommunale Bodenpolitik“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) beteiligt und in diesem Rahmen eine Vorort-Analyse durchführen und Handlungsempfehlungen erarbeiten lassen sowie Beratung zum weiteren Vorgehen eingeholt. Das Difu hat empfohlen, vor der Befassung mit Details des Integrierten Flächenmanagements zunächst einen baulandpolitischen Grundsatzbeschluss zu fassen, um damit eine bindende Grundlage für eine ausreichende Flächenvorsorge zu schaffen.

Insbesondere für die Nutzungsarten Wohnen, Mischnutzungen, produzierendes Gewerbe und Industrie, Ausgleichsflächen, Forschungseinrichtungen sowie die soziale und kulturelle

Infrastruktur wird Handlungsbedarf gesehen, um den Flächenbedarf auch zukünftig angemessen decken zu können. Hierbei sollen unter Berücksichtigung der begrenzten finanziellen und sonstigen Ressourcen zwei Handlungsansätze verfolgt werden:

### Bedarfsorientierung

Für die genannten Nutzungsarten muss angelehnt an die Bedarfsentwicklung der letzten Jahre und Prognoseüberlegungen eine Abschätzung erfolgen, wieviel Flächen jährlich etwa gebraucht werden und nach Möglichkeit ein Mehrfaches des durchschnittlichen Jahresverbrauchs an Flächenreserven angekauft werden, um bei etwaigen Schwankungen der Nachfrage gewappnet zu sein.

### Bodenvorrat

Zum Zweiten ist es vorteilhaft, Flächen anzukaufen, auch ohne dass ein Verwendungszweck beim Kauf schon feststeht, insbesondere, wenn es sich um landwirtschaftliche Flächen handelt. Entweder können diese Flächen mittelfristig einem anderen Nutzungszweck zugeführt werden oder aber als Tauschland Verwendung finden. Ein längerer Verbleib in städtischem Eigentum ist ebenfalls unkritisch, weil sinkende Bodenwerte hier sehr unwahrscheinlich sind und das Eigentum an Grund und Boden selbst – abgesehen von Finanzierungskosten und laufenden Kosten – ansonsten ergebnisneutral (also ohne planmäßige Abschreibungen) im städtischen Haushalt und bei den Tochtergesellschaften positiv bilanziert werden kann.

Ein Blick zurück bestätigt die Richtigkeit dieser Vorgehensweise: in den 60-er und 70-er Jahren wurde bereits erfolgreiche Bodenvorratspolitik betrieben, insbesondere wurden Flächen für den Gemeinbedarf über den aktuellen Bedarf hinaus aufgekauft. Nur mit diesen Flächenreserven konnten in den Jahren 2015 bis 2017 z.B. die kommunalen Flüchtlingsheime und zahlreiche Erweiterungen und Neubauten von Schulen, Sporthallen und Kitas realisiert werden.

Daneben ist anzustreben, dass die Stadt in Gebieten mit Entwicklungspotential zumindest Schlüsselgrundstücke erwirbt, um die Entwicklung der Gebiete maßgeblich steuern zu können.

Die Verwaltung wird daher konzeptionelle Vorschläge erarbeiten, damit auch in einem schwierigen Marktumfeld kommunale Bodenbevorratung erfolgen kann.

Das vermehrte Engagement der Stadt auf dem Grundstücksmarkt wird unmittelbare Auswirkungen auf die in den Stadtgrenzen tätigen Landwirte haben. Insofern wird es notwendig sein, zukünftig mit der Landwirtschaftskammer gemeinsame Perspektiven zu entwickeln, wie ein fairer Interessenausgleich aussehen könnte. So ist z.B. gut vorstellbar, dass – wie heute schon auch – von der Stadt angekaufte Flächen, die der langfristigen Bodenbevorratung dienen, Landwirten per Pacht zur Bewirtschaftung an die Hand gegeben werden.

### Konsequente interne und externe strategische Aufstellung

Dem Ressourceneinsatz der Stadt Braunschweig sind selbst in prioritären Handlungsfeldern Grenzen gesetzt. Auch im Bereich der Bodenpolitik muss der Anspruch einer möglichst effektiven Zielerreichung gelten. Zugleich begegnet die Stadt auf dem Grundstücksmarkt hochprofessionellen Akteuren. Es ist daher erforderlich, sich als Konzern Stadt konsequent intern und extern strategisch aufzustellen.

Extern geht es um die Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber Inhabern von Grundstücken. Wichtig ist zum einen das Signal einer Selbstbindung an vom Rat beschlossene, nicht mehr individuell verhandelbare Rahmenbedingungen von Grundstückskaufen. Zum anderen ist es zielführend, mit alternativen Verhandlungspartnern zu guten Ankaufergebnissen gelangen zu können statt erkennbar angewiesen zu sein auf eine Einigung. Hierzu wird es unter anderem erforderlich sein, planerisch ein Mehrfaches an Potentialflächen für

Ankäufe im Verhältnis zu den benötigten Flächen zu identifizieren, um konkrete Ankaufentscheidungen vorzugsweise auf Flächen zu realisieren, die zu möglichst wirtschaftlichen Konditionen verfügbar sind.

Intern beinhaltet eine konsequente strategische Aufstellung klar strukturierte Prozesse. So sollten vor jeder Ankaufsentscheidung in standardisierter Form die Nutzungs- und Verwertungspotentiale der jeweiligen Grundstücke und des zeitlichen Horizonts dargelegt und zumindest überschlägig beziffert werden. Außerdem muss im Rahmen von Ankaufsentscheidungen berücksichtigt werden, dass die anschließend benötigten Ressourcen tatsächlich verfügbar sind. Es muss daher zum Zeitpunkt des Erwerbs geklärt sein, in welcher Zuständigkeit innerhalb des Konzerns Stadt Braunschweig Betreuung und Entwicklung der Grundstücke geleistet werden können, um die zur im Vorfeld der Ankaufsentscheidung dargestellten Potentiale anschließend tatsächlich heben zu können.

### **zu 3: Schaffung von bezahlbarem Wohnraum**

Das übergeordnete Ziel „Schaffung von bezahlbarem Wohnraum“ kann nur erreicht werden, wenn die Stadt zu einem frühen Zeitpunkt und zu moderaten Preisen potenzielles Bauland erwirbt oder sich rechtlich den Zugriff sichert und als (Teil-)Eigentümer Planung, Nutzungskonzept und Erschließungszeitpunkt des Vorhabens maßgeblich prägt und nach Schaffung von Planungsrecht bei der Nutzung der städtischen Bauflächen durch Konzeptvergaben sicherstellt, dass möglichst dauerhaft bezahlbarer Wohnraum entsteht bzw. besondere Bedarfsgruppen berücksichtigt werden.

Wichtig ist, dass die Flächen, für die Planungsrecht geschaffen wurde, verfügbar sind, mobilisiert und tatsächlich in überschaubaren Zeiträumen der Bebauung zugeführt werden können. Hierfür sind Bindungen und Beiträge von Seiten der privaten Eigentümer, Baulandentwickler und Investoren unumgänglich. Vorgesehen ist, alle Beteiligten durch einen Ratsbeschluss an klare Vorgaben und Regeln zu binden, die dann nicht mehr in jedem neuen Verfahren erneut mit dem jeweiligen Planungsbegünstigten zeitraubend ausverhandelt werden müssen.

Seit den 1990er Jahren schließt die Stadt Braunschweig städtebauliche Verträge mit Investoren zur Entwicklung von Baugebieten ab. Inhalte der städtebaulichen Verträge sind im Wesentlichen

1. die Übernahme von Planungsleistungen und -kosten im Rahmen der Bebauungsplanverfahren und der Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplanes,
2. die Erschließung der Baugebiete bei 100 %iger Übernahme der Herstellungskosten,
3. die Übernahme möglichst aller Folgekosten, die der Stadt z.B. für technische und soziale Infrastruktur im sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Realisierung des Baugebietes entstehen,
4. seit 2017 die Herstellung eines Anteils von 20 % der Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau (ab Januar 2021: 20 % der neu entstehenden Geschossflächen) als sozialer Wohnungsbau.

Bei der Entwicklung einer neuen Verfahrensweise sollen die bisher bewährten Mechanismen nach Möglichkeit beibehalten bzw. weiterentwickelt werden. Sie sind künftig besonders wichtig bei Vorhaben der Innenentwicklung, bei denen die Stadt nicht als Eigentümer auftritt:

- Zwischenerwerb von potenziellen Bauflächen zur Baulandentwicklung
- Ankaufsoptionen
- Kaufverträge mit Nachzahlungsverpflichtung
- Vereinbarung Stadt/Investor vor Planungsbeginn (Planerkostenvertrag)
- Städtebaulicher Vertrag zu Erschließung und Folgekosten vor Auslegung
- Verantwortung der Erschließung in einer Hand: entweder Stadt oder Investor, keine Mischmodelle

- Konzeptvergaben, z. B. für Familien mit Kindern oder für das gemeinschaftliche Wohnen

Das Instrument der städtebaulichen Verträge hat sich in der Vergangenheit bewährt, da die Kosten für die Realisierung der Baugebiete im Rahmen der Angemessenheit gemäß § 11 BauGB durch Investoren übernommen wurden. Das führte zur Entlastung des städtischen Haushalts unter gleichzeitiger Schaffung neuen Planungsrechts und neuer Wohneinheiten. Durch die Stadt waren lediglich diejenigen Kosten zu tragen, die für die Deckung überörtlicher Bedarfe, die nicht aus dem neuen Baugebiet resultierten, entstanden oder die die Grenze der Angemessenheit überstiegen.

#### Vorlaufender Flächenerwerb der Stadt vor Planungsbeginn

Neue Bedeutung erlangt als Element im System der Baulandentwicklung der vorlaufende Flächenerwerb der Stadt. Nur so kann seitens der Stadt erreicht werden, dass ein spürbarer Anteil des Baulandes zu Konditionen veräußert wird, der zu bezahlbarem Wohnraum führt. Primäres Ziel ist, dass die Stadt zukünftig möglichst in vielen Fällen vor Planungsbeginn das Eigentum an allen benötigten Flächen erwirbt oder den dinglich gesicherten Zugriff erhält.

#### **Zu 3.1: Wohnbauvorhaben der Außenentwicklung**

Der vorlaufende Flächenerwerb ist im Übrigen jetzt schon gelebte Praxis – Beispiel Baugebiet Wenden-West. So kann von der städtebaulichen Planung über die zeitliche Steuerung der Realisierung bis hin zur zielgerichteten Vermarktung - z. B. über Konzeptvergaben - städtische Zielsetzungen, insbesondere auch eine Bodenpreisdämpfung - bestmöglich erreicht werden.

Auch zukünftig werden Baugebiete von Investoren - begleitet mit einem städtebaulichen Vertrag - in den Fällen realisiert werden, in denen der Eigentümer nicht alle Bauflächen an die Stadt veräußern möchte. Aber auch in diesen Fällen wird die Stadt das Planungsverfahren nur beginnen, wenn mindestens 50 % der potenziellen Bauflächen im Eigentum der Stadt stehen. Für diese Verfahren gilt, dass alle vorhabenbedingten Kosten, alle Lasten, alle Pflichten - wie sie unter 1. bis 4. genannt sind – je nach Eigentumsanteilen anteilig von der Stadt und anteilig von dem jeweiligen Planungsbegünstigten zu tragen sind.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre mit städtebaulichen Verträgen bzw. auch der Quervergleich mit entsprechenden Regelungen anderer Städte haben gezeigt, dass einerseits die Einbeziehung der Kosten für die soziale Infrastruktur in Bezug auf Grundschulen zwar möglich, der rechtssichere Nachweis der den einzelnen Baugebieten zuzurechnenden Kostenanteilen sich regelmäßig als schwierig darstellt. Außerdem wurde in der Vergangenheit aufgrund der Höhe der Investitionskosten vereinzelt auch die Angemessenheitsgrenze des § 11 BauGB überschritten. Insofern soll in diesem Punkt geprüft werden, ob für Investoren eine Entlastung erfolgen kann.

Es wird für den potentiellen Planungsbegünstigten die Pflicht begründet, zu Beginn des Planungsprozesses sein Einverständnis zu den neuen Regelungen des Integrierten Flächenmanagements zu erklären und damit der Stadt Flächen zu einem angemessenen Ankaufswert zu veräußern.

#### Angemessenheit der Kostenbeteiligung

Laut BauGB darf die Stadt einen Planungsbegünstigten nur in angemessenem Umfang an den Vorhaben bezogenen Kosten beteiligen. Die Verwaltung ist überzeugt, dass mit den vorliegenden neuen Regelungen die Grenze zur „Angemessenheit“ regelmäßig nicht überschritten wird. Im Rahmen der Aufstellung des Integrierten Flächenmanagements wird die Verwaltung zum Thema „Angemessenheitsprüfung“ eine abschließende Position erarbeiten und zur Entscheidung stellen. Schon jetzt steht aber fest, dass sich künftige Angemessenheits-/Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen aus Sicht der Stadt nicht an den überhöhten Erwartungen der Eigentümer orientieren dürfen, sondern im Sinne des Gemeinwohls lediglich an den ange-

messenen Ankaufswerten vor Planungsbeginn. Hierfür ist ein entsprechendes Modell zu entwickeln. Klar ist auch, dass auch künftig die Regeln so gestaltet werden müssen, dass Investoren nach Abzug der vorhabenbedingten Kosten einen Gewinn erzielen können, der als Investitionsanreiz erhalten bleiben soll.

### Verhältnis zu anderen Gestaltungsmöglichkeiten

Generell sollen die hier beschriebenen Regeln eingehalten und alle Beteiligten (u.a. Verwaltung, Eigentümer, Investoren und sonstige Planungsbegünstigte) durch Ratsbeschluss daran gebunden werden. Damit geht aber nicht automatisch ein Verzicht auf alle anderen Handlungsmöglichkeiten, die das BauGB vorsieht, einher. So gelten in Gebieten der Stadterneuerung generell andere Regelungen, die weiterhin auch fortbestehen. Bei Gebieten mit einer Vielzahl von Eigentümern (entstanden z.B. durch Realteilung landwirtschaftlicher Flächen) muss ggf. auch eine Umlegung in Betracht gezogen werden. Grundsätzlich bleibt es der Stadt somit vorbehalten, bei Bedarf hoheitliche Verfahrensmodelle der Baulandschaffung einzusetzen.

### **Zu 3.2 Vorhaben der Innenentwicklung**

Das oben beschriebene Verfahren gilt zunächst für die Vorhaben der Außenentwicklung, da hier in aller Regel eine hohe und über verschiedene Baugebiete betrachtet im Wesentlichen gleich hohe Bodenwertsteigerung im Zuge der Planung zu verzeichnen ist.

Bei Vorhaben der Innenentwicklung gilt dies nicht uneingeschränkt. Zunächst einmal fallen Vorhaben der Innenentwicklung, die ohne Änderung des Planungsrechtes verwirklichbar sind, nicht unter die hier beschriebenen Regeln, da kein rechtlicher Anknüpfungspunkt für den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags gegeben ist.

Für Vorhaben der Innenentwicklung, für die neues Planungsrecht geschaffen wird, wird in Bezug auf den vorlaufenden Flächenerwerb der Stadt folgendes Vorgehen vorgeschlagen: Bei jedem Einzelfall werden die Voraussetzungen für einen vorlaufenden Flächenverkauf an die Stadt geprüft. Nur wenn eine – der Außenentwicklung ähnliche – Bodenwertsteigerung durch die Planung zu erwarten steht, kommt ein vorlaufender Flächenerwerb durch die Stadt infrage. Selbst wenn eine hohe Bodenwertsteigerung zu erwarten steht, können aber im Einzelfall große, auf das Vorhaben bezogene Kosten (Altlasten, Abbruch) dazu führen, dass kein vorlaufender Flächenerwerb durch die Stadt vertretbar wäre.

Die vorhandenen Regelungen, die in den Städtebaulichen Verträgen bislang enthalten waren, sollen unberührt von den hier niedergelegten neuen Regeln auch künftig beibehalten werden.

### **Zu 3.3 Schaffung von Wohnraum für das mittlere Preissegment**

Im Zusammenhang mit der Evaluierung des städtischen Handlungskonzeptes für bezahlbaren Wohnraum wurde eine handhabbare, gut anwendbare Methode zur Darstellung einer 20 % - Quote für Sozialwohnraum entwickelt. Daran soll festgehalten werden.

In der letzten Sitzung des Bündnisses für Wohnen wurde auch über eine weitergehende Quotierung diskutiert. Im Ergebnis soll die Einführung der 20 %-Quote für den Sozialwohnraum nicht dazu führen, dass der gesamte andere Wohnraum im hochpreisigen Segment realisiert wird. Eine Möglichkeit wäre, die Bauflächen, die die Stadt nach den neuen Regelungen des Integrierten Flächenmanagements erhalten wird, im Zuge einer Konzeptvergabe an Wohnungsbauunternehmen zu verkaufen und im Kaufvertrag entsprechende Regelungen zur Realisierung von Wohnraum für das mittlere Preissegment vorzusehen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, Teile dieser städtischen Flächen für besondere Zielgruppen bereitzustellen (inklusives, gemeinschaftliches Wohnen, etc.).

Im Rahmen der Aufstellung des Integrierten Flächenmanagements wird die Verwaltung hierzu eine abschließende Position erarbeiten und zur Entscheidung stellen.

#### **Zu 4. Entwicklung von gewerblichen Bauflächen**

Die derzeitigen Rahmenbedingungen lassen sich wie folgt umreißen: Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass bei der vergleichsweise geringen Bodenwertsteigerung bei Gewerbegebieten im Vergleich zum Wohnungsbausektor nur wenige Eigentümer zu tragbaren Konditionen mitwirkungsbereit sind. Anders als im Sektor „Wohnungsbau“ gib es wegen der geringen Bodenwertsteigerung auch keine privaten Entwickler von Bauland.

In den engen Grenzen des Oberzentrums gibt es nur noch wenige Flächen, die sich als Gewerbegebiet eignen. Die projektierten Großvorhaben „Rüningen-West“ und das Interkommunales Gewerbe- und Industriegebiet „Braunschweig/ Salzgitter“ wurden wegen erkennbaren Widerständen zunächst nicht weiterverfolgt.

In der öffentlichen Wahrnehmung ist Braunschweig in erster Linie eine Wissenschaftsstadt. Dass es in Braunschweig aber von den mittlerweile über 132.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten rd. 28.000 Beschäftigte im produzierenden Gewerbe gibt, gerät dabei mitunter aus dem Fokus. Die Bereitstellung von Flächen für die gewerbliche Wirtschaft insgesamt ist somit – vergleichbar mit der Bereitstellung von Wohnbauland – eine der wichtigsten Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge - dies insbesondere vor dem Hintergrund eines ausreichend differenzierten, sozialgerechten Arbeitsmarktes für verschiedene Ausbildungsgrade und Berufsgruppen.

##### Intensivierung der Innenentwicklung

Es gibt viele gewerbliche Bereiche aus der Gründerzeit, die brachgefallen sind oder brachfallowen und Gebiete der Nachkriegszeit, die nach heutigen Maßstäben noch viele Entwicklungsereserven beinhalten. Dem ISEK folgend wird es zukünftig darauf ankommen, die Nutzung von Bestandsflächen zu intensivieren (u.a. Rahmenprojekt 05 – Flächenentwicklung an der Hamburger Straße). Hierzu sind intensive Kommunikationsprozesse mit den vorhandenen Eigentümern und Betriebsinhabern zu führen, um bauliche Fortentwicklungsmöglichkeiten zu vereinbaren.

Eine neue bisher noch nicht von der Stadt wahrgenommene Aufgabe besteht darin, Einzelvorhaben im Bestand zu entwickeln, die eine gemischte oder gewerbliche Nutzung zum Ziel

haben. Hierzu muss die Stadt oder eine Tochtergesellschaft in die Lage versetzt werden, bebaute Grundstücke aufzukaufen, zu räumen und zusammen mit künftigen Nutzern ein hochbauliches und wirtschaftliches Konzept für die neue Nutzung zu entwickeln und entsprechende Kauf- /Erbpachtverträge abzuschließen.

Daneben geht es darum, größere zusammenhängende Brachflächen zu reaktivieren – wie z. B. aktuell mit dem Projekt Bahnstadt.

##### Außenentwicklung und Interkommunale Kooperation

Auch wenn zukünftig vermehrt Bauland im Innenbereich bereitgestellt werden soll, wird es zukünftig, um auch quantitativ hinsichtlich verfügbarer Gewerbeflächen als Standort gut aufgestellt zu sein, nicht ohne Außenentwicklung gehen können. Neben den stadteigenen knappen Flächen geraten außerdem immer mehr interkommunale Lösungen in den Fokus. Konzepte zur Beteiligung an der Entwicklung von gewerblichem Bauland in anderen Gebietskörperschaften stehen hier an, ggf. auch „echte“ interkommunale Gewerbegebiete unter Einbezug von Flächen zweier Gebietskörperschaften nach dem Vorbild des Interkommunalen Gewerbegebietes Waller See.

## Zu 5. Umsetzung

### Vorgehensweise: Aufteilung in „Baulandpolitischen Grundsatzbeschluss“ und „Baulandbeschluss“

Die Stadt Braunschweig wird bei der Aufstellung eines neuen Integrierten Flächenmanagements zu dem auch eine neue Boden- und Baulandstrategie gehört, vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) beraten. Die Stadt folgt der Empfehlung des Difu, die Eckpunkte des künftigen Konzeptes zum Integrierten Flächenmanagement den Gremien vorab in Form eines „Baulandpolitischen Grundsatzbeschlusses“ zur Entscheidung vorzulegen und damit die Ziele für die weitere Ausarbeitung durch die Verwaltung festzulegen.

Das beschriebene Vorgehen hat auch den Vorteil, dass die Verwaltung bei Abfassung des Gesamtkonzeptes „Integriertes Flächenmanagement“ belastbare politische Vorgaben erhält. Somit wächst die Chance, ein auf die politischen Wünsche abgestimmtes Konzept vorlegen zu können. Im Vorfeld der Gremienbeteiligung wurde im Rahmen einer Sitzung des Bündnisses für Wohnen (12. Januar 2021) ein Meinungsbild über die hier vorgeschlagenen neuen Regelungen eingeholt. Die Ergebnisse dieser Sitzung werden im Zuge der Gremienberatung zur Diskussion gestellt.

Mit dem hier vorgelegten Baulandpolitischen Grundsatzbeschluss werden die wesentlichen programmatischen Eckpunkte der zukünftigen Bodenpolitik zur Entscheidung gestellt. Um diese Grundsätze und Eckpunkte praktisch anwenden zu können, bedarf es konkreter Umsetzungsrichtlinien. +Die Projektgruppe „Integriertes Flächenmanagement“ wird diese im Zuge der Bearbeitung des gleichnamigen ISEK-Projektes sukzessive erarbeiten und in einem Beteiligungsprozess zur Diskussion stellen. Die Verwaltung wird dem Rat zu einem späteren Zeitpunkt und in einem zweiten Schritt, welcher die bis dahin ermittelten notwendigen personellen, organisatorischen, finanziellen und sonstigen Bedingungen darlegt, ein konsistentes Gesamtmodell als Baulandbeschluss zur Entscheidung vorlegen.

Der Entwurf des Baulandpolitischen Grundsatzbeschlusses wurde am 12. Jan. 2021 im Bündnis für Wohnen vorgestellt und mit den wohnungspolitischen Akteuren der Stadt Braunschweig diskutiert. Das Thema „Bezahlbarer Wohnraum“ stand im Mittelpunkt. Im Einzelnen ging es um Wohnbauvorhaben der Außenentwicklung, Vorhaben der Innenentwicklung und die Schaffung von Wohnraum im mittleren Preissegment.

Eine deutliche Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer unterstützt das Vorgehen, das der Grundsatzbeschluss vorsieht. Die meisten Teilnehmenden sahen das baulandpolitische Engagement der Stadt als große Chance, um attraktive Wohnangebote für unterschiedliche Bedarfe aktiv mitzugestalten, etwa durch Konzeptvergaben oder inhaltliche Vorgaben. Deutlich wurde auch, dass zwischen Wohnbauvorhaben der Außenentwicklung und Vorhaben der Innenentwicklung zu unterscheiden ist. Anliegen der Teilnehmenden war aber auch, bei allen Regelungen sicherzustellen, Initiativen von den unterschiedlichen Akteuren der Wohnungswirtschaft weiterhin zu ermöglichen und die Schaffung von neuem Wohnraum nicht zu bremsen.

Die Akteure des Bündnisses betonten, dass sie gerne in die weitere Konkretisierung einzogen werden möchten, denn im Austausch wurde deutlich, dass viele Details noch zu klären sind.

Es wird erforderlich sein, die Verwaltung und die städtischen Tochtergesellschaften mit den für die erweiterte Aufgabenerledigung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten, da das angestrebte verstärkte Engagement auf dem Grundstücksmarkt nicht allein mit den vorhandenen Kapazitäten geleistet werden kann.

## **Zu 6. Stichtagsregelung**

Es ist erforderlich festzulegen, ab wann die Regelungen dieses Beschlusses Anwendung finden. Da es zur Zielsetzung gehört, Planungssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen, erscheint bei Vorhaben, die sich zum Zeitpunkt des baulandpolitischen Grundsatzbeschlusses bereits im Bauleitplanverfahren befinden, eine nachträgliche Veränderung der Geschäftsgrundlage gegenüber Grundstückseigentümern, Investoren oder sonstigen Planungsbegünstigten ab einem gewissen Fortschritt der Planung nicht statthaft. Vielmehr soll bei diesen Verfahren der Vertrauenschutz darauf gelten, dass die vereinbarten Regelungen nach wie vor Gültigkeit haben.

Aus diesem Grund schlägt die Verwaltung vor, dass Bauleitplanverfahren, bei denen bereits ein Planerkostenvertrag abgeschlossen wurde, nicht an diesen Beschluss gebunden sind.

Leuer

### **Anlage/n:**

Anlage 1: Präsentation von Prof. Bunzel (Difu)

Anlage 2: Grafik Bodenpreisentwicklung 2008-2019

Anlage 3: Grafik Entwicklung der Bodenpreise und der Verbraucherpreise

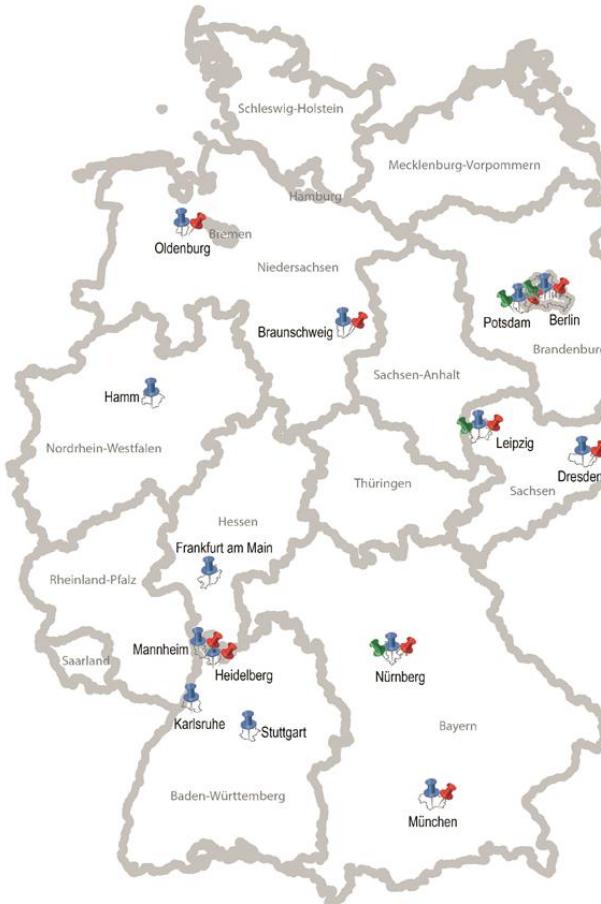


# Kommunale Bodenpolitik in Braunschweig

## Status-Quo-Analyse und Empfehlungen

Präsentation am 21. Dezember 2020 in Braunschweig

# Hintergrund



Kooperationsprojekt von 14 Städten

- ➊ Modul 1: Workshopreihe  
Erfahrungsaustausch  
Modul 4: Übergreifende Analysen und Empfehlungen
- ➋ Modul 2: Analysen, Bewertungen und Empfehlungen zur städtischen Situation
- ➌ Modul 3: „Verwaltungsplanspiel“ zur Implementierung bodenpolitischer Strategien

Kartengrundlage: © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019)

➤ Immer mehr Städte setzen ihre Bauland- und Bodenpolitik neu auf oder justieren nach.

# Sechs Gründe für eine aktiveren Bauland- und Bodenpolitik

- (1) Hoher Bedarf an mietpreis- und belegungsgebunden Wohnungen bei fortschreitende Reduzierung der gebundenen Bestände (auslaufende Bindungen).
- (2) Flächenreserven der Kommunen für öffentliche Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Bildungs- und Wissenschaftsstandorte, Klimaanpassungserfordernisse und andere Erfordernisse der Daseinsvorsorge sind häufig erschöpft.
- (3) Rückgewinnung von als Folge von Verknappung und Verteuerung verlorenen Handlungs- und Gestaltungsoptionen.

# Sechs Gründe für eine aktiveren Bauland- und Bodenpolitik

- (4) Baulandentwicklung insb. für den Wohnungsbau soll zügig, kostendeckend und zielgenau erfolgen.
- (5) Spekulative Preiserwartungen auf dem Grundstückmarkt sollen im Interesse der späteren Nutzer aber auch im Interesse der privaten Investoren gedämpft werden.
- (6) Langfristig: Entlastung des kommunalen Haushalts

# Empfehlungen

(1) Ausweitung und Weiterentwicklung der Erfolgsmodells der GGB auf Geschosswohnungsbau bei Entwicklungen im Außenbereich:

- Baulandentwicklung erst nach vorherigem Erwerb der Grundstücke durch die Stadt.
- Faire Konditionen (die Kosten der Planung und Entwicklung werden eingepreist, der Verkäufer erhält den verbleibenden Planungsmehrwert).
- Durchsetzung dieser Konditionen durch konsequente Anwendung (auch wenn sich Investoren eingekauft haben).

# Empfehlungen

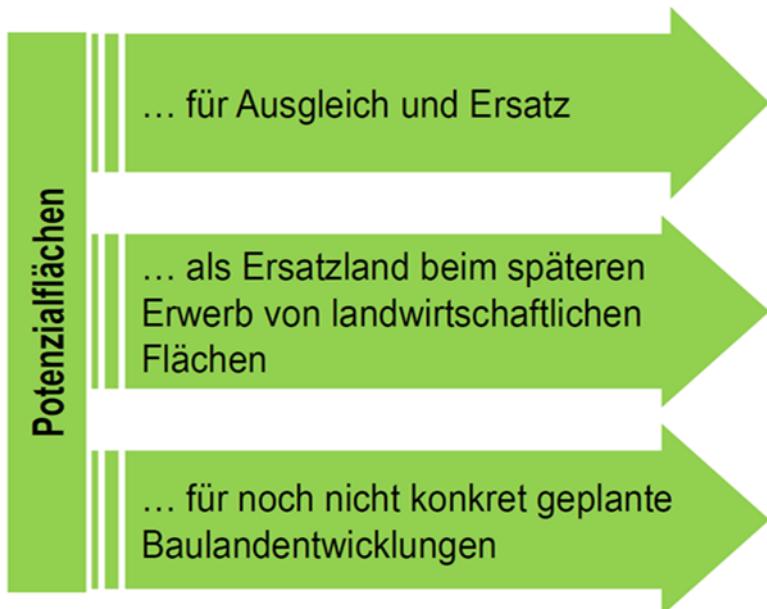
(2) Prüfung von Ankaufsoptionen bei Entwicklungen im Innenbereich im Einzelfall:

- Unterschiedlichkeit der Ausgangsbedingung (Eingangswerte, Ziele, Potenziale, Belastungen etc.) erfordert differenzierte Strategien.
- Entwicklung auf Basis städtebaulicher Verträge zur Sicherung definierter Mindeststandards als Rückfalloption.

# Empfehlungen

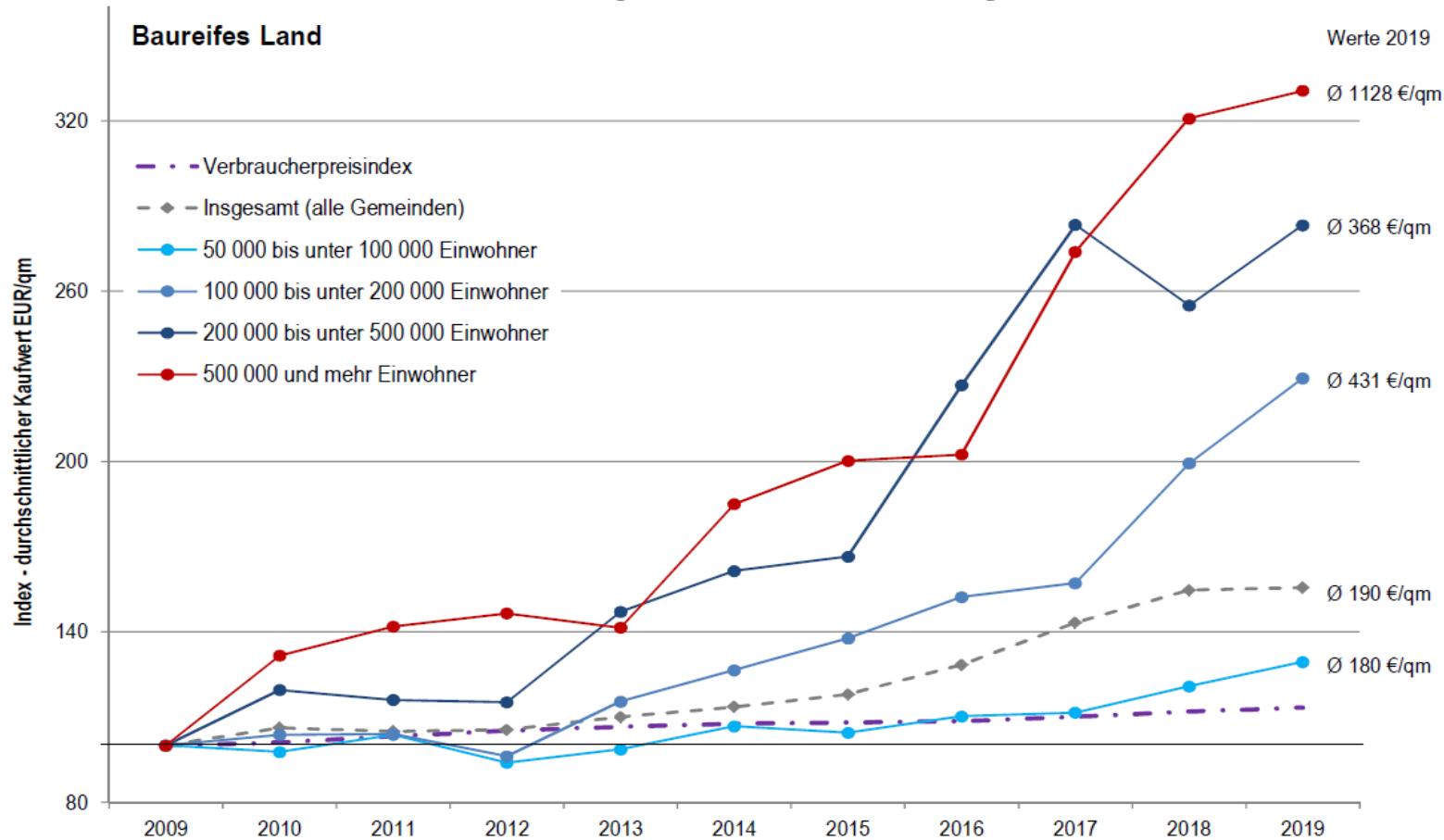
## (3) Flächenbevorratung:

- Beschleunigung durch Erweiterung von Handlungsspielräumen, Abbau von Abhängigkeiten und Ankaufszwängen
- Kontinuierlicher Ankauf von Potenzialflächen (auch Tauschland) bei sich bietenden Gelegenheiten.
- Aufstockung des Budgets; Verständigung über bedarfsabhängige Aufstockung



# Einordnung: Zur Frage der Wirtschaftlichkeit des vermehrten Flächenankaufs

## Bodenpreisentwicklung nach Gemeindegroßenklassen



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2020

# Einordnung: Zur Frage der Wirtschaftlichkeit

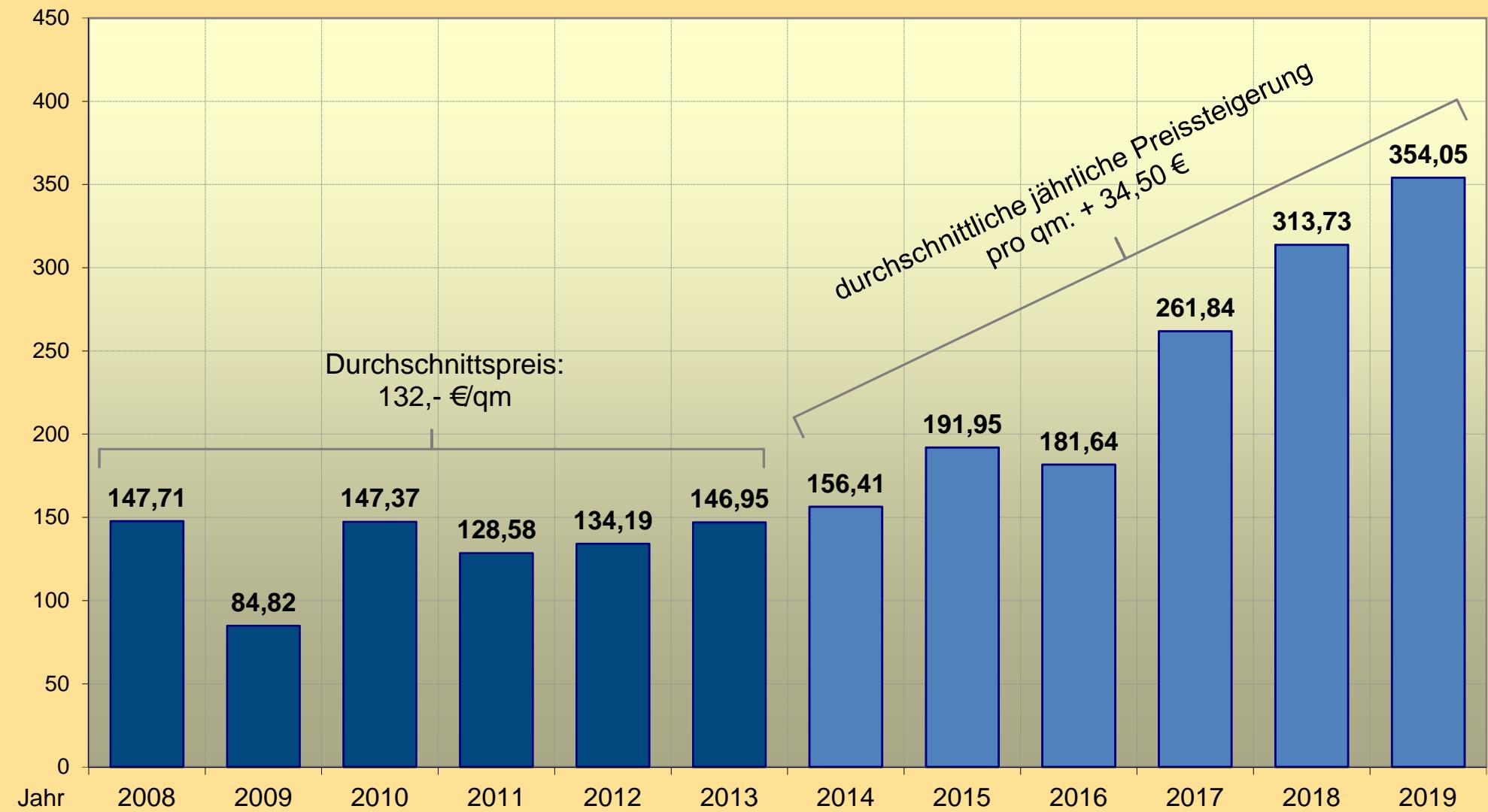
- ▶ Der Erwerb von Grundstücken auch über Kredit ist zunächst eine reine Bilanzverlängerung (Keine Abschreibung).
- ▶ Laufende Kosten der Flächenbevorratung (Zins, Unterhaltung) können/müssen aus den laufenden Einnahmen (Pacht etc.) finanziert werden.
- ▶ Die Wertbeständigkeit bzw. die potenzielle Wertentwicklung der Liegenschaften sollte nachhaltige Entwicklung der kommunalen Haushalte nutzbar gemacht werden.
- ▶ Mit Blick auf die Flächen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau können langfristig die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft gesenkt werden.
- ▶ Die Wertschöpfung aus einer späteren Baulandentwicklung verbleibt bei der Stadt.

---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Gedämpfte und ungedämpfte Bodenpreisentwicklung 2008-2019**

Euro / qm



Quelle: LSN 2008-2019

## Entwicklung der Bodenpreise in Braunschweig im Vergleich zum Verbraucherpreisindex 2008-2019

Index 2008 = 100

■ Bodenpreise    ■ Verbraucherpreisindex

