

Kommunale Handlungsmöglichkeiten für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum

Handlungsleitfaden 3 - Qualifizierung von Wohnbauflächen und Sicherung von Entwicklungszielen

Gefördert durch das Land Schleswig-Holstein



Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Kommunale Wohnungsunternehmen	4
3.	Konzeptvergabe.....	10
4.	Erbbaurecht	17
5.	Städtebaulicher Vertrag	24
6.	Fazit: Kommunale Wohnraumentwicklung – aktiv, integriert und zielgerichtet.....	31

Impressum

Herausgeber:
Städteverband Schleswig-Holstein
Reventlouallee 6
24105 Kiel
Tel.: 0431/57 00 50 - 30
e-mail: info@staedteverband-sh.de

Ansprechpartner: Peter Krey
e-mail: peter.krey@staedteverband-sh.de

in Kooperation mit dem Forum Stadt&Land.SH und mit
Hilfe der Förderung des Landes Schleswig-Holstein,
vertreten durch das Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport
Website: www.forumstadtundland.sh

Konzeption und Inhalt:
Technische Hochschule Lübeck
Fachgruppe Stadt
Mönckhofer Weg 239
23562 Lübeck

- Marcus Menzl
- Frank Schwartz
- Eric Aßmann
- Kai Michael Dietrich
- Nora Ebbers
- Marie Reitz
- Mats Söhrnsen

Gestaltung / Satz / Layout:
Satzpartner Dienstleistungs GmbH,
Kanalstraße 70, 23552 Lübeck
e-mail: info@satzpartner.de

Fotos Titelseite: iStock, Pixabay, ARGE

Vervielfältigung – alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.

Stand 08/2023

1. Einleitung

Der dritte Band der Handlungsleitfäden für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum thematisiert Maßnahmen und Instrumente, die der **Qualifizierung von Wohnbauflächen** und der **Sicherung von kommunalen Entwicklungszielen** dienen können.

Es werden Instrumente und strategische Vorgehensweisen beschrieben, die in aktuellen Diskussionen häufig erwähnt

werden und eine wertvolle Stütze bei der Sicherung kommunaler Handlungsfähigkeit sein können, die es aber trotzdem noch nicht durchweg geschafft haben, zu einem selbstverständlichen Bestandteil kommunaler Wohnungspolitik zu werden.

Im Einzelnen werden folgende Instrumente und Maßnahmen thematisiert:

- **Kommunale Wohnungsunternehmen**
 - Engpässe auf dem Wohnungsmarkt in staatlicher Eigenregie lösen?
- **Konzeptvergabe**
 - Vorfahrt für kreative Ideen und gut durchdachte Nutzungskonzepte
- **Erbbaurecht**
 - Ein Gestaltungswerkzeug mit kurz- und langfristig positiven Effekten
- **Städtebaulicher Vertrag**
 - Kooperative Stadtentwicklung durch die Nutzung städtebaulicher Verträge

2. Kommunale Wohnungsunternehmen

Engpässe auf dem Wohnungsmarkt in staatlicher Eigenregie lösen?

Kommunale Wohnungsunternehmen blicken auf eine lange Geschichte zurück, die bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückreicht. Immer wieder ging es um die Frage, ob der Markt alleine dazu imstande ist, die Bevölkerung in ihrer gesamten Breite mit gesundem und bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Die Zweifel wuchsen, was sich nach dem Ersten Weltkrieg u. a. in der zunehmenden Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen niederschlug. Nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs wuchsen die kommunalen Wohnungsunternehmen in ihrer Anzahl und Bedeutung massiv und erlangten prägenden Einfluss auf den Wiederaufbau der Bundesrepublik in den Nachkriegsjahren. In den 2000er Jahren erfuhren Wahrnehmung und Wertschätzung kommunaler Wohnungsunternehmen dann jedoch einen deutlichen Wandel: Der bereits in den 1990er Jahren vollzogene Wegfall des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die entspannten Wohnungsmärkte, die enge Finanzlage vieler Kommunen sowie gesellschaftliche Strömungen, die für marktförmige Lösungen sehr offen waren, führten zum Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen oder großer Teile von deren Wohnungsbeständen (vgl. Lieberknecht 2016).

Diese Verkäufe werden heute vielerorts als Fehler bewertet, und es lassen sich in zahlreichen Großstädten erhebliche Bemühungen beobachten, die Bestände kommunaler Wohnungsunternehmen wieder aufzustocken bzw. neue kommunale Wohnungsunternehmen zu gründen (z. B. in Dresden oder auch in Kiel). Eine offene Frage ist, ob und unter welchen **Voraussetzungen die Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen auch für Klein- und Mittelstädte** eine sinnvolle Option darstellt. Alternativ werden auch regionale Ansätze diskutiert (Wohnungsbaugesellschaften auf Kreisebene) oder kommunale Aktivitäten am Wohnungsmarkt ohne Gründung eines eigenen kommunalen Unternehmens.

Kommunale Wohnungsunternehmen einfach erklärt

Wenn von „kommunalen Wohnungsbeständen“ die Rede ist, werden sowohl Wohnungen angesprochen, die sich im unmittelbaren Eigentum der Kommunen befinden als auch Bestände von Wohnungsunternehmen, an denen die Gebietskörperschaften direkt oder indirekt (über zwischenge-

schaltete Unternehmen) beteiligt sind. In der Regel befinden sich kommunale Wohnungsunternehmen jedoch im Allein- oder Mehrheitseigentum der Kommunen, was die Steuerung begünstigt. Die übliche Rechtsform kommunaler Wohnungsunternehmen ist die GmbH.

Entscheidende Voraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung einer Kommune und damit für die Gründung eines kommunalen Unternehmens ist der **„öffentliche Zweck“**. Dieser kann im Fall von kommunalen Wohnungsunternehmen im Detail unterschiedlich ausformuliert sein, im Kern geht es jedoch meist um die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum unter besonderer Berücksichtigung von den Gruppen, die besondere Schwierigkeiten haben, sich auf dem Wohnungsmarkt zu versorgen. Gemäß der Gemeindeordnung des Landes Schleswig-Holstein ist den Gemeinden eine wirtschaftliche Tätigkeit erlaubt, solange der öffentliche Zweck im Vordergrund der Unternehmung steht, sie in angemessenem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und des Unternehmens steht und der Zweck anderweitig nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann (GO SH § 101).

Sehr deutlich wird hier die **doppelte Zielperspektive kommunaler Wohnungsunternehmen**: Einerseits geht es um die Umsetzung des öffentlichen Zwecks, d. h. der möglichst qualitätsvollen Realisierung der übertragenen Aufgabe, andererseits sind Wirtschaftlichkeit und effizienter Mitteleinsatz entscheidende Parameter für die Bewertung kommunaler Unternehmen. Auch wenn die Erfüllung des öffentlichen Zwecks im Zweifel immer Vorrang genießt, wird hier das Spannungsfeld beschrieben, in dem sich kommunale Wohnungsunternehmen bewegen (vgl. Dt. Städtetag 2020).

Der große Vorteil kommunaler Wohnungsunternehmen wird meist darin gesehen, den im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge bestehenden Versorgungsauftrag der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum abzudecken und dabei auch schwierige und unkonventionelle Aufgaben bzw. Stadtentwicklungsprojekte zu übernehmen, an die sich andere Entwickler nicht herantrauen.

Praxisbeispiel

WoGee Geesthacht

Ein Beispiel für ein erst in jüngerer Vergangenheit gegründetes kommunales Wohnungsunternehmen stellt die WoGee dar, die Ende 2013 in der 31.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden Stadt **Geesthacht** eingerichtet wurde. Die Stadt Geesthacht liegt in der Metropolregion Hamburg und muss aufgrund ihres Bevölkerungswachstums mit steigenden Mieten umgehen. Um weiterhin bezahlbaren Wohnraum zu ermöglichen, wurde die Wohnraumentwicklung Geesthacht GmbH & Co. KG als 100 % kommunales Unternehmen gegründet und erhielt zu Beginn als Sacheinlage einen Bestand von ca. 150 kommunalen Wohnungen und Gewerbeeinheiten. Der Hauptauftrag war die Sanierung dieses Bestandes und der Neubau von Wohneinheiten. Seitdem wurden über 100 Wohneinheiten saniert und über 150 gebaut. Das selbsternannte Ziel für Ende 2023 ist es, einen Bestand von 400 Wohneinheiten aufzubauen, wovon mehr als die Hälfte öffentlich gefördert sein sollen. Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen zur Umsetzung von Bauprojekten werden aktuell 87 sozial geförderte Wohnein-

ten in Mehrfamilienhäusern in einem Neubaugebiet realisiert. Insgesamt konnte die WoGee durch das konsequente Bereitstellen der geförderten Wohnungen den Druck auf den Wohnungsmarkt verringern und somit die Mietpreise stabilisieren (vgl. Lauenburgische Landeszeitung 2012, 2021; WoGee 2023).



Abbildung 1: Sozialwohnungsbau durch WOGEE im Finkenweg-Nord. Quelle: Luftbilder Mobil

Das Instrument mit seinen Vor- und Nachteilen aus der Sicht unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure

Aus Sicht der Kommunen liegt der Vorteil eines kommunalen Wohnungsunternehmens darin, sehr direkt die Umsetzung der eigenen Ziele verfolgen zu können. Es können die zu erfüllenden Aufgaben vorgegeben, zu berücksichtigende Zielgruppen definiert und räumliche Entwicklungen – auch auf Quartiersebene – beeinflusst werden. Im Idealfall arbeiten kommunale Wohnungsunternehmen **zugleich wirtschaftlich effizient und sozial nachhaltig**, erwirtschaften also eine betriebswirtschaftliche Rendite im Sinne eines Ertrags für den städtischen Haushalt und eine „Stadttrendite“ (Lieberknecht 2016:79) – das heißt Leistungen und Effekte im städtebaulichen, sozialen, kulturellen oder ökologischen Bereich, die die Lebensqualität und die Lebenschancen der Bewohnerinnen und Bewohner in den Quartieren und in der Stadt insgesamt verbessern.

Als Vorteil kommunaler Wohnungsunternehmen wird gern auch deren **mietpreisdämpfende Wirkung** genannt. Sowohl bei Neuvermietungen als auch bei Mieterhöhungen rufen sie auch in ihren freifinanzierten Objekten eher moderate Mieten auf und mildern so den Anstieg des Mietpreinsniveaus (BBSR 2021: 23). Hier ist allerdings auch die Frage zu stellen, über wie viele Wohnungen ein kommunales

Wohnungsunternehmen verfügen muss, um spürbar entlastend und preisbildend zu wirken. Ohne Frage werden private Anbieterinnen und Anbieter erst durch ein großes öffentliches Angebot an bezahlbaren Wohnungen unter Druck gesetzt, Wohnraum günstiger anzubieten. Doch auch dort, wo kommunale Wohnungsunternehmen zu klein sind, um den Markt nennenswert zu beeinflussen, schaffen sie zumindest **Wohnalternativen**, im Sinne von Wohnraum im preisgünstigen, für private Unternehmen eher weniger interessanten Marktsegment.

Insgesamt können kommunale Wohnungsunternehmen einen **wertvollen Vermögenswert** darstellen, der die Handlungsfähigkeit von Kommunen in Fragen der Wohnraum- und Stadtentwicklungspolitik deutlich erhöht. Kritikerinnen und Kritiker sehen in kommunalen Wohnungsunternehmen eine nicht erforderliche Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen und Anbietern. Strategische Ziele lassen sich – dieser Auffassung nach – auch durch die präzise Steuerung der privaten Akteurinnen und Akteure erreichen. Eine Übernahme von deren Tätigkeiten ist daher unangemessen – zumal es auch viele private und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen gibt, die sozial sensibel agieren und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen.

Größere Bedenken bestehen darüber hinaus oftmals bezüglich der Frage, wie viele Wohnungen ein kommunales Wohnungsunternehmen benötigt, um wirtschaftlich arbeiten zu können. Oft muss ein Bestand erst aufgebaut werden, was



Abbildung 2: Verschiedene Träger des sozialen Wohnungsbaus im Größenvergleich, eigene Darstellung

für die Stadt bedeutet, das Unternehmen mit hinreichend Eigenkapital auszustatten und gerade in den Anfangsjahren mögliche Verluste aufzufangen. Gerade diese Konstellation birgt Spannungen, die letztlich auf den Zielkonflikt zwischen Rendite- und Gemeinwohlorientierung zurückgehen: Die Erwartungen an die Erfüllung des öffentlichen Zwecks sind groß, zugleich muss das Unternehmen jedoch gerade zu Beginn darauf achten, wirtschaftlich zu agieren und den Unternehmenswert zu steigern bzw. aufzubauen.

In diesem Zusammenhang ist sicherlich auch zu überprüfen, welche Wachstumsmöglichkeiten ein kommunales Wohnungsunternehmen in der Kommune hat, das heißt, welche kommunalen Flächen für Wohnraum zur Verfügung stehen oder welche Optionen für den Ankauf von Grundstücken oder Immobilien anderer Bestandhalterinnen und Bestandhalter bestehen. Vielfach sind die Spielräume hier eingeschränkt und es erfordert eine klare politische Positionierung, dies zu ändern.

Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

◦ Was muss vor Gründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens geklärt werden?

Die Schaffung eines kommunalen Wohnungsunternehmens ist eine weitreichende Entscheidung, die auf sorgsamem Analysen in mehreren Themenfeldern basieren sollte. Erstens bedarf es einer **präzisen Analyse** der kommunalen Wohnungsmarktsituation und hier insbesondere der durch den Markt nicht hinreichend abgedeckten Bedarfe. Gäbe es Möglichkeiten, Markttagierende durch Anreizsysteme dazu zu motivieren, sich der unzureichend versorgten Bedarfe anzunehmen?

Zweitens muss die Kommune ihre bestehenden **Handlungsspielräume zur Behebung der Versorgungsengpässe überprüfen**: Auf welche Immobilien kann sie Einfluss geltend machen, bestehen hier noch aktivierbare Reserven (auch über Aufstockung oder Nachverdichtung)? Ist sie finanziell in der Lage, geeignete Immobilien zu erwerben? Befinden sich bebaubare oder aktivierbare Grundstücke im Eigentum der Stadt?

Drittens ist mit dem Aufbau kommunaler Wohnungsbestände auch die Notwendigkeit verbunden, den **Wohnungsbestand professionell zu bewirtschaften**.

Nur wenn es gelingt, relativ zügig ein kompetentes Bestandsmanagement aufzubauen, wird es möglich sein, die Wirtschaftlichkeit und die Werthaltigkeit des Wohnungsbestandes nachhaltig zu sichern. Dazu gehören vielfältige Aufgaben wie z. B. die regelmäßige Objektüberwachung, die laufende Instandhaltung und Modernisierung, die Abrechnung von Betriebs- und Heizkosten, die Vermietung von Wohnungen bzw. die Durchführung von Mietwechsellern und die Finanzbuchhaltung.

Schließlich ist viertens (insbesondere im Fall eingeschränkter kommunaler Spielräume in Bezug auf Grundstückseigentum) zu klären, ob die Kommune wirtschaftlich dazu in der Lage ist, die zu gründende Gesellschaft mit angemessener Liquidität auszustatten, damit diese entsprechende Grundstücke oder Immobilien ankauft. Hierbei ist auch zu prüfen, ob sich durch die Einbindung strategischer Partnerinnen und Partner (z. B. Stadtwerke oder andere kommunale Einrichtungen, andere Wohnungsunternehmen, benachbarte Kommunen). Eine Struktur schaffen lässt, die noch tragfähiger ist.

◦ Welche Rechtsform ist geeignet?

Kommunale Unternehmen können **öffentlich-rechtliche Organisationsformen** (Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts) oder **privatwirtschaftliche Rechtsformen**

annehmen (GmbH, AG). Über 90 Prozent der 740 kommunalen bzw. öffentlichen Wohnungsunternehmen in Deutschland haben die Rechtsform der GmbH gewählt (GdW 2023; Dt. Städtetag 2020). Die verschiedenen Rechtsformen unterscheiden sich hinsichtlich der Rechtspersönlichkeit, der Haftung, der Organisation, der Pflicht der Kommune, einen Verlust auszugleichen, dem Ausmaß des kommunalen Einflusses und auch in Steuerbelangen.

◦ Gibt es eine Mindestgröße für kommunale Wohnungsunternehmen?

Um ein Wohnungsunternehmen wirtschaftlich betreiben zu können, wird von einem Mindestwohnungsbestand von 1.000 Wohneinheiten ausgegangen und einem Eigenkapital von 40 bis 45 Mio. Euro. Für Gemeinden unter 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird es daher vermutlich meist günstiger sein, kommunale Wohnungen durch die Gemeindeverwaltung oder einen Eigenbetrieb zu betreiben als hierfür ein eigenes Unternehmen zu gründen.

◦ Welche Möglichkeiten zur Refinanzierung gibt es?

Von entscheidender Bedeutung für ein kommunales Wohnungsunternehmen ist die Frage, ob das Unternehmen nur geförderte Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindungen im Portfolio halten soll oder ob eine **Mischung mit freifinanzierten Wohnungen** angestrebt wird. Grundsätzlich ist es kommunalen Wohnungsunternehmen nicht untersagt, über renditestarke Bauprojekte im höherpreisigen Segment Finanzmittel zu erwirtschaften, die zur Refinanzierung der ertragsschwächeren Segmente im geförderten Wohnungsbau dienen. Entscheidend hierbei ist, dass die Erfüllung des im Gesellschaftsvertrag formulierten öffentlichen Zwecks das hauptsächliche Ziel des unternehmerischen Handelns bleibt. Ist das sichergestellt, dann kann die Integration von Aktivitäten, die auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, zur effizienten und kostensparenden Erfüllung der Aufgaben des kommunalen Wohnungsbaunternehmens beitragen.

◦ Lassen sich kommunale Wohnungsunternehmen auf Kreisebene führen?

Ein Beispiel für die Umsetzung auf regionaler, gemeindeübergreifender Ebene bietet die WObAU-OH. Wesentlich beteiligt sind in Schleswig-Holstein der Kreis Ostholstein und die Sparkasse Holstein. Darüber hinaus gehören 28 Gemeinden aus dem Kreis Ostholstein zu den Gesellschafterinnen und Gesellschaftern. Gegründet wurde die Vorgängergesellschaft bereits 1938 im Kreis Eutin. Durch intelligente Bodenbevorratung und den Bauboom nach dem Zweiten Weltkrieg konnte die Gesellschaft bis in die 1970er Jahre stark wachsen. Dies lag auch daran, dass bereits 1949 weitere 27 Gemeinden der Gesellschaft

beitrugen. Durch die Zusammenlegung der Kreise Eutin und Oldenburg im Jahr 1970 wurde die Oldenburgische Kreiswohnungsbaugesellschaft übernommen, was eine Vergrößerung des Bestandes um 600 Wohnungen bedeutete und zur Änderung des Namens in Wohnungsbaugesellschaft OH führte. Bis heute konnte der Bestand durch Neubauten und gezielte Ankäufe auf rund 1850 Wohnungen, 400 Garagen und 11 Gewerbeeinheiten ausgeweitet werden, wobei der strategische Fokus auf Bestandsanierung und alternativen Wohnformen liegt.

Die **Organisation auf Kreisebene** bietet einige Vorteile, insbesondere Synergieeffekte personeller, monetärer und allgemein effizienzsteigernder Art. Die Lösung auf Kreisebene ermöglicht auch kleineren Gemeinden den Zugang zu einem öffentlichen Wohnungsunternehmen. Als positiver Zusatzeffekt wird über ein kreisweites Wohnungsunternehmen auch der interkommunale Austausch gestärkt und eine langfristige Entwicklungsperspektive in Wohnungsmarktfragen für die ganze Region entworfen. Anzumerken ist aber auch, dass es zu Interessenkonflikten kommen kann. Deshalb müssen die Interessen der beteiligten Gemeinden stets sorgfältig untereinander abgewogen werden. Das nicht immer leicht zu fassende **Wohl der Gesamtregion** sollte über den Interessen der einzelnen Gemeinden stehen, was immer wieder Kompromissbereitschaft erfordert. Wenn alle beteiligten Gemeinden ähnliche Ziele verfolgen und offen miteinander kommunizieren, kann ein kreisweites Wohnungsunternehmen eine gut geeignete Möglichkeit der regionalen Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum sein.

Andere Beispiele für regionale Lösungen stellen die erst 2017 gegründete Kommunale Wohnungsbaugesellschaft für den Landkreis Harburg oder die 2016 gegründete *Hase Wohnbau* in der rund 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden Samtgemeinde Bersenbrück dar.

◦ Was bedeutet das „angemessene Verhältnis der wirtschaftlichen Tätigkeit zur Leistungsfähigkeit der Kommune“?

Eine wichtige Einschränkung bezüglich der zulässigen wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune liegt in ihrer Leistungsfähigkeit. Eine Kommune darf sich mit einem kommunalen Unternehmen nicht in der Weise be- bzw. überlasten, dass sie ihre sonstigen Aufgaben nicht pflichtgemäß erfüllen kann. In der niedersächsischen Stadt Laatzen beschloss der Rat der Stadt z. B. Ende 2017 die Gründung einer kommunalen Wohnungsgesellschaft. Dennoch ist das Projekt gescheitert, allerdings an der Kommunalaufsicht. Angesichts der hohen Verschuldung Laatzens seien „mit Wagnissen und Risiken verbundene Wirtschaftsaktivitäten“ auszuschließen. Die Kommunalaufsicht forderte die Stadt daher auf zu untersuchen, ob eine städtische Gesellschaft tatsächlich wirtschaftlicher wäre als Wohnungsbau in Eigenregie (vgl. Schreiner 2019).

Variationsmöglichkeiten, Kombinierbarkeiten

Es lassen sich auch Beispiele für Kommunen finden, die auf die Gründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens verzichten, gleichwohl eigene Wohnungsbestände verwalten bzw. aufbauen.

Ein Beispiel hierfür ist **Landau in der Pfalz**. Die Kommune mit ihren 48.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat sich dazu entschlossen, die Wohnraumversorgung und -bewirtschaftung über einen Eigenbetrieb zu organisieren – das Gebäudemanagement Landau. Hierfür wurden die zuvor eigenbetriebsähnlich geführten Einrichtungen Wohnungsbau und Wohnungswirtschaft sowie das Gebäudemanagement zu einem Eigenbetrieb verschmolzen. Die Hauptaufgaben und -ziele des Eigenbetriebs beziehen sich zum einen auf die Errichtung, Bewirtschaftung, Betreuung und Unterhaltung des Gebäudebestandes der Stadt Landau (einschließlich Verwaltungsgebäude, Schulen, Mietwohnungen, Eigenheime und Eigentumswohnungen) und zum anderen auf die Bewirtschaftung und den Erwerb von Grundstücken, die zur Errichtung von Gebäuden zur Deckung des Eigenbedarfs erforderlich sind.

Der Stadtrat dient dabei als entscheidungsbefugte Instanz für diverse relevante betriebswirtschaftliche Aufgaben, wie etwa der zukünftigen Ausrichtung des Eigenbetriebs oder dem Abschluss haushaltsrelevanter Verträge. Intern im Eigenbetrieb übernimmt der sogenannte Werksausschuss, der vom Stadtrat gewählt wurde, grundlegende betriebliche Aufgaben und Entscheidungen. Mithilfe dieser Struktur bewirtschaftet der Eigenbetrieb erfolgreich 262 städtische Wohnungen und zeigt auf, wie eine in der Verwaltung angelegte Lösung zur Wohnungsbewirtschaftung aussehen kann (vgl. Stadtrat – Landau in der Pfalz 2006 / Stadt Landau in der Pfalz 2023).

Neben der rein marktförmigen Organisation der Wohnraumversorgung und der kommunalen Steuerung gibt es auch noch den Weg, die sozialen Zielsetzungen der Kommune über die Stärkung von Wohnungsgenossenschaften zu setzen. Beispielgebend hierfür sind Pinneberg und Flensburg.

In **Pinneberg** wurde 2006 das kommunale Wohnungsunternehmen Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH mit ca. 2200 Wohneinheiten, das als Mehrheitsanteils-eigner der Stadt Pinneberg, aber auch weiteren Nachbarstädten und Gemeinden gehörte, in eine neue Genossenschaft, die GeWoGe eG, umgewandelt. Vorausgegangen waren dem Prozess langwierige Diskussionen über den Verkauf, der durch die Stadt Pinneberg angestoßen wurde und diesbezüglich auftretende Widerstände innerhalb der Bevölkerung. Mit dieser Lösung konnte eine sozialverträgli-

che Art der Veräußerung gefunden werden. Der Kaufpreis betrug 47 Mio. Euro und war neben einer Investitionsverpflichtung für die neue Genossenschaft in Höhe von 50 Mio. Euro in den folgenden Jahren auch mit weiteren Vorgaben zur Sicherung der Sozialverträglichkeit versehen. (vgl. Die „neue“ GeWoGe eG 2011)

In **Flensburg** wurde ebenfalls über den Umgang mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen WoBau diskutiert. Man entschied sich für einen neuartigen Weg, bei dem der gesamte Bestand von 4800 Wohnungen an eine lokal agierende Genossenschaft aus der Region (Stand damals: 2400 Wohnungen) zu einem Preis von 115 Mio. Euro verkauft wurde. Der niedrige Preis ist durch Investitionsauflagen, eine Arbeitsplatzgarantie für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Limitierung der Weiterverkäufe und weitere Auflagen zur Gestaltung der Mieten zu erklären. Genossenschaften sind für derartige Auflagen geeignete Käuferinnen, da sie nicht dem Dogma der betrieblichen Gewinnmaximierung unterliegen und sie vor höheren sozialen Anforderungen nicht zurückschrecken. Durch dieses Vorgehen konnte die Stadt Flensburg einen gleichwertigen Mix in der Struktur der Eigentümerinnen und Eigentümer des Wohnungsmarktes erhalten und zusätzlich ihre Schulden halbieren sowie 1,7 Mio. Euro an Zinsen einsparen (Vgl. Steinert 2007; Die Welt 2006).

Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlungen

Die Einrichtung eines kommunalen Wohnungsunternehmens kann nicht pauschal als vorteilhaft oder nachteilig bezeichnet werden. Basierend auf einer systematischen Analyse des kommunalen Wohnungsmarktes ist zunächst zu fragen, welche Defizite bestehen und wie bzw. durch wen sie wirksam behoben werden können. Wird dann ein kommunales Wohnungsunternehmen in Betracht gezogen, hängt eine Positionierung maßgeblich von den jeweiligen Rahmenbedingungen der Kommune und ihren Handlungsspielräumen ab. Entscheidende Faktoren sind der Handlungsdruck in Bezug auf nicht abgedeckte Wohnraumbedarfe, die Größe der Kommune und ihr grundstücksbezogenes Entwicklungspotential, ihre finanzielle Ausstattung und die Startvoraussetzungen, die sie einem kommunalen Wohnungsunternehmen bieten könnte (Bestand an Immobilien, Eigenkapital etc.).

Vertiefende Literatur und Quellen

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2021): Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes durch Neubau und Ankauf als wohnungspolitische Strategie, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-19-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff: 27.04.2023.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2020): Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen. Zu möglichen Ansätzen eines strategischen Beteiligungsmanagements. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2020/gute-steuerung-kommunaler-wohnungsunternehmen-handreichung-2020.pdf>, letzter Zugriff: 27.04.2023.

Die „neue“ GeWoGe eG (2011): DAS „PINNEBERGER MODELL“ von der kommunalen Gesellschaft zur Genossenschaft, https://www.neue-gewoge.de/uploads/media/Das_Pinneberger_Modell_02.pdf, letzter Zugriff: 2.05.2023.

Die Welt (2006): „Flensburger Weg“ zur Privatisierung. URL: <https://www.welt.de/print-welt/article234313/Flensburger-Weg-zur-Privatisierung.html>

Franzen, Jörg (2021): Das Management von öffentlichen Wohnungsbeständen in der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft aus Sicht der Berliner GESOBAU AG; in: Pf-nür, Andreas; Eberhardt Martin; Herr, Thomas (Hrsg.) (2021): Transformation der Immobilienwirtschaft; Geschäftsmodelle, Strukturen, Prozesse und Produkte im Wandel; Verlag: Springer Gabler.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2016): GdW Arbeitshilfen 76. Zukunftsfähigkeit von Wohnungsunternehmen, Berlin.

GdW (Hrsg.) (o.J.): Kommunale Unternehmen, GdW [online], <https://www.gdw.de/der-gdw/unternehmenssparten/kommunale-unternehmen/>, letzter Zugriff: 27.04.2023.

Lauenburgische Landeszeitung (2012): Geesthacht saniert die stadteigenen Wohnungen, <https://www.abendblatt.de/region/kreis-lauenburg/geesthacht/article112625313/Geesthacht-saniert-die-stadteigenen-Wohnungen.html>, letzter Zugriff: 01.05.2023.

Lauenburgische Landeszeitung (2021): Hier entsteht

neuer bezahlbarer Wohnraum für Geesthacht, <https://www.abendblatt.de/region/kreis-lauenburg/geesthacht/article232069913/Neuer-bezahlbarer-Wohnraum-fuer-Geesthacht.html>, letzter Zugriff: 01.05.2023.

Lieberknecht, Christian (2016): Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen, in vhw FWS 2, https://www.gdw.de/media/2019/11/renaissance-der-kommunalen-wus_lieberknecht.pdf, letzter Zugriff: 27.04.2023.

Schmitt, Susanne, Viemann, Gerhard (2021): Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft - rechtliche Rahmenbedingungen und (betriebs-)wirtschaftliche Voraussetzungen, verfügbar unter: https://vdw-online.de/wp-content/uploads/2021/03/2021-01-magazin_Gruendung-Wohngesell.pdf, letzter Zugriff: 31.01.2023.

Schreiner, Patrick (2019): Sind öffentliche Wohnungsunternehmen wieder im Kommen? Einige Beispiele stimmen optimistisch, <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/sind-oeffentliche-wohnungsunternehmen-wieder-im-kommen-einige-beispiele-stimmen-optimistisch--2300.html>, letzter Zugriff: 27.04.2023.

Stadtrat - Landau in der Pfalz (2006): Betriebssatzung für das Gebäudemanagement Landau - Eigenbetrieb, https://www.landau.de/media/custom/288_3090_1.PDF?1286416849, letzter Zugriff: 03.05.2023.

Stadt Landau in der Pfalz (2023): Stadt Landau in der Pfalz, kreisfreie Stadt, Land Rheinland-Pfalz, <https://www.landau.de/Wirtschaft-Bildung/Wirtschaft/Daten-und-Fakten/>, letzter Zugriff: 21.04.2023.

Steinert, J. (Hrsg.) (2007): Kommunale Wohnungsunternehmen Tafelsilber oder Saatkartoffeln?, <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04267.pdf>, letzter Zugriff 03.05.2023.

WoGee (2023): <https://www.wo-gee.de/ueber-uns>, letzter Zugriff: 01.05.2023.

3. Konzeptvergabe

Konzeptvergabe - Vorfahrt für kreative Ideen und gut durchdachte Nutzungskonzepte

Gerade in Zeiten mit angespannten Wohnungsmärkten ist der Umgang mit Grundstücken in der Hand von Kommunen, kommunalen Gesellschaften und anderen gemeinwohlorientierten Institutionen (Kirchen, Vereine, Stiftungen, Wohlfahrtsverbände) von besonderer Relevanz. Sie ermöglichen es, auf die **konzeptionelle Ausgestaltung** der geplanten Bebauung Einfluss zu nehmen. Indirekt können damit auch wertvolle Impulse für das umgebende Quartier gesetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist es heute kaum noch nachvollziehbar, dass diese Grundstücke über lange Jahre hinweg allein auf Grundlage des höchsten gebotenen Kaufpreises veräußert wurden. Mit der Konzeptvergabe bietet sich ein rechtlich weitgehend unkritischer Weg an, inhaltliche Zielsetzungen zu einem zentralen Entscheidungskriterium bei der Vergabe von Grundstücken werden zu lassen. Es wundert insofern nicht, dass auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung explizit auf neue Kombinationen aus → *Erbbaurecht (HLF3 K.3)* und Konzeptvergabe verwiesen wird, um so den Einfluss der Kommunen auf die Nutzung von Grundstücken und damit die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu stärken (CDU Schleswig-Holstein; Bündnis 90/Die Grünen 2022: 78).

Konzeptvergabe einfach erklärt

Im Rahmen von Konzeptvergaben werden Grundstücke an denjenigen Bietenden veräußert (oder in Erbpacht vergeben), der im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens das qualitativste Konzept vorlegt. Damit ist nicht ausschließlich der gebotene Kaufpreis ausschlaggebend für den Zuschlag, sondern ein ganzes Set von konzeptionellen Kriterien, das ökologische, soziale, wohnungs- und städtebauliche Aspekte beinhalten kann.

In der praktischen Umsetzung erfordert die Konzeptvergabe in einem ersten Schritt, die **Ziele und Wünsche** zu definieren, die auf dem Grundstück realisiert werden sollen. Hierüber muss sich die Kommune bzw. die Eigentümerin oder der Eigentümer des zu vergebenden Grundstücks selbst klar werden, muss mögliche Konflikte mit Gegebenheiten des

Grundstücks oder angrenzenden Interessen abklären und das alles in einer möglichst detaillierten Projektbeschreibung festhalten. Aus diesem Dokument werden dann die Kriterien abgeleitet, die der Bewertung der Gebote zugrunde liegen. Zu unterscheiden ist hier zwischen **klar definierten Anforderungen**, die alle Interessentinnen und Interessenten des Grundstücks in dieser Weise zu erfüllen haben, und eher **weich formulierten Differenzierungsmerkmalen**, die letztlich den Ausschlag für die Einschätzung des eingereichten Gebotes geben. Die Differenzierungsmerkmale stecken das Feld ab, in dem kreative Lösungsangebote gefunden werden sollen – z. B. für die Umsetzung der gewünschten sozialen Mischung, für die Realisierung eines qualitativvollen Erdgeschossangebotes, für die Einbindung von Gemeinschaftsflächen oder für die Integration von Menschen mit besonderem Betreuungs- und Pflegebedarf.

Dem für das Grundstück gebotenen Kaufpreis darf im Rahmen einer Konzeptvergabe nur eine nachgeordnete Bedeutung zukommen. In der Regel gelten 30 % für den Preis als maximale Gewichtung in der Bewertungsmatrix. Alternativ ist es auch möglich, den Verkehrswert des Grundstücks als Festpreis festzusetzen. Der Preis fällt dann komplett aus der Bewertungsmatrix heraus. Dennoch handelt es sich auch in diesem Fall nicht um eine Direktvergabe mit Auflagen, da basierend auf konzeptionellen Kriterien ein offener Wettbewerb ausgerufen wird.

Ziele und Interessen bei der Anwendung von Konzeptvergabe

Mit dem Instrument der Konzeptvergabe werden Kommunen in die Lage versetzt, über das einzelne Grundstück hinausreichende → *Strategien (s. HLF1 K.2)* der Stadtentwicklung zu verfolgen, die im Rahmen von Höchstpreisverfahren bei Grundstücksvergaben nicht berücksichtigt werden können. Mögliche Aufgabenstellungen, die in die Auslobung des Wettbewerbs um die besten Konzepte aufgenommen werden können, sind z. B. die Schaffung günstigen Wohnraums und die Berücksichtigung bestimmter Zielgruppen, Ansprüche in Bezug auf die Energieversorgung, die Beförderung alternativer Mobilitätsformen, die Ausgestaltung der Erdgeschosszonen oder der Umgang mit Niederschlagsmanagement. Ein Konzeptvergabe-Verfahren hat nicht nur den Anspruch, eine Bauherrin oder einen Bauherrn auszuwählen

len, sondern versteht sich als ein **Ideenwettbewerb**, der im Idealfall am Beispiel des ausgeschriebenen Grundstücks neue Lösungen kreiert. Gerade bei komplexeren planerischen Aufgabenstellungen ist die Konzeptvergabe daher ein hilfreiches Instrument.

Ein zweiter gewichtiger Vorteil aus Sicht der Kommunen liegt in der **Marktöffnung**. Während ein Wettbewerb um den höchsten Kaufpreis dazu tendiert, die Grundstückspreise nach oben zu treiben und weniger finanzstarke Bieterinnen und Bieter auszuschließen, wird durch einen Wettbewerb, bei dem der Preis allenfalls eine stark nachgeordnete Bedeutung hat, einer Vielzahl von Bauherrinnen und Bauherren die Möglichkeit eröffnet, sich mit ihren Konzepten einzubrin-

gen. Hiervon profitieren zum Beispiel Baugemeinschaften, Genossenschaften und Stiftungen mit Spezialkonzepten – das Spektrum der denkbaren Konzepte und letztlich auch der angesprochenen Zielgruppen weitet sich aus.

Hiermit im Zusammenhang steht ein dritter Vorteil: Eine Grundstücksvergabe im **Höchstpreisverfahren** hat in der Regel eine beträchtliche **Verteuerung des Bodenpreises** zur Folge, die dann wiederum über die Vermietung oder den Verkauf refinanziert werden muss. Die Schaffung von günstigem Wohnraum (gerade auch oberhalb des öffentlich geförderten Preissegments) wird dadurch schwieriger, Spielräume für ungewöhnliche, ggf. besonders innovative Konzepte verengen sich.

Praxisbeispiele

Stadtwerkegrundstück, Neustadt in Holstein

Ein Beispiel für die Anwendung eines Konzeptvergabeverfahrens in Schleswig-Holstein bildet ein ca. 8 Hektar großes Grundstück in **Neustadt in Holstein**, das zuvor von den Stadtwerken genutzt wurde. Charakteristisch für dieses Verfahren ist die Kombination der Bauherrinnen- und Bauherrenauswahl über Konzepte mit einem städtebaulich-hochbaulichen Wettbewerb. Entsprechend ist eine Beteiligung an der Ausschreibung ausdrücklich nur für diejenigen Bauträgerinnen und Bauträger bzw. Investorinnen und Investoren möglich, die ihr Angebot zusammen mit Stadtplanerinnen und Stadtplanern und/oder Architektinnen und Architekten anbieten. Insgesamt wird in diesem Verfahren eine große Breite an Wettbewerbsfeldern eröffnet:

- Mit 20 % wird das Nutzungskonzept gewichtet, insbesondere die Erfüllung der wohnungspolitischen Ziele der Stadt und die geforderte Integration von Kita, Stadtteilreffpunkt, Büro und Dienstleistungen. Sehr starke Differenzierungsmöglichkeiten sind hier nicht möglich.
- Die Überzeugungskraft des Erschließungs- und des Stellplatzkonzeptes werden mit insgesamt 10 % bewertet.
- Weitere 20 % fließen in die städtebauliche und architektonische Qualität der Bebauung. Als Bewertungsmaßstab gelten insbesondere die Einfügung in die Umgebung, die Maßstäblichkeit und die Orientierung an den städtebaulichen Zielen der Stadt. In diesem Feld ist eine Differenzierung der Angebote gut möglich.
- Ebenfalls mit 20 % werden Nachhaltigkeitsthemen gewertet: Die Berücksichtigung der Klimaschutzziele, eine Lebenszyklusanalyse und die Umsetzung der Grundlagen des nachhaltigen Bauens sind hier wichtige Aspekte.

- Schließlich entfallen 30 % auf das eingereichte Kaufpreis-/ bzw. Erbbauzinsangebot.

Das Konzeptvergabeverfahren in Neustadt in Holstein gewichtete neben dem Preis überdurchschnittlich stark die städtebauliche und architektonische Qualität der Gebote. Dies geschieht durch die prozentuale Gewichtung der Kriterien, aber auch dadurch, wie detailliert bzw. wie offen in den jeweiligen Themenfeldern die Erwartungen an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorgegeben werden. Bezeichnenderweise wurde für das Grundstück auch noch kein Bebauungsplan beschlossen; er soll erst aufgestellt werden, wenn der Sieger bzw. die Siegerin des Verfahrens feststeht und eine Verständigung über die angestrebte Verteilung und Gestaltung der Baukörper erfolgt ist.

Es gibt zahlreiche Konzeptvergabeverfahren, in denen die Gewichtungen ganz anders gesetzt werden als in Neustadt. Städtebau und Architektur spielen dann keine oder eine komplett nachgeordnete Rolle (bzw. werden diese später in einem gesonderten Wettbewerbsverfahren ermittelt). Die Vorgaben für das Wohnen bzw. die ergänzenden weiteren Flächen werden zum Teil mit präzisen Mindestanforderungen fixiert, andererseits jedoch so formuliert, dass ein echter Wettbewerb stattfinden kann – z. B. um die Umsetzung des Ziels der sozialen Mischung, um gute Ideen für die Nutzungen im Erdgeschoss, um eine besonders kreative Umsetzung der Nachhaltigkeitsansprüche oder um Lage und Ausgestaltung der zu errichtenden Gemeinschaftsflächen.

Ökosiedlung, Friedrichsdorf

Friedrichsdorf, eine 25.000 Einwohnerinnen und Einwohner fassende Stadt nördlich von Frankfurt, hat für die Realisierung eines sieben Hektar großen Baugebiets in Form einer ökologischen Siedlung ein Konzeptvergabeverfahren durchgeführt. Hierbei hat zunächst eine Kommission aus unterschiedlichsten Akteuren (u. a. Bürgerinnen und Bürger) Empfehlungen zu Zielen, Kriterien und dem Verfahren erarbeitet, das soziokulturelle und ökologische aber auch architektonische und städtebauliche Qualitäten schaffen sollte. Die Bewertungsmatrix, die durch einen externen Dienstleistenden in Zusammenarbeit mit der Stadt und juristischem Beistand entwickelt wurde, untergliedert sich in zwei Oberthemen (*Integrierte Quartiersentwicklung* und *Wirtschaftlichkeit & Vertragswerk*) und mehrere Unterthemen. In diesen gab es ein abgestuftes Kriteriensystem, in dem die Planungs- und Ökologiekriterien 55% der Gesamtpunktzahl ausmachten. 35% entfielen auf den Kaufpreis und 10% auf den Vertrag. Dabei wurden u. a. folgende Aspekte bewertet: städtebauliches Konzept, Freiraum- und Freiflächenkonzept, soziale Infrastruktur und ergänzende Nutzungen sowie das Architektur- und Wohnraumkonzept. Das ganze Verfahren zeichnet sich durch seinen integrierten, auf Zusammenarbeit fokussierten Erarbeitungsprozess aus, bei dem mithilfe ausgewogener Vergabekriterien eine Ökosiedlung mit 350 Wohneinheiten umgesetzt wird und die städtebaulichen Ziele der Stadt erreicht werden (vgl. Rosenthal 2016; Frank Gruppe 2023).

→ Website Ökosiedlung: <https://www.frankundfrieda.de/>



Abbildung 3: Visualisierung der Ökosiedlung Friedrichsdorf. Quelle: moka-studio.de



Abbildung 4: Übersichtsplan der Ökosiedlung Friedrichsdorf. Quelle: moka-studio.de

Oberthema	Unterthema		Oberkriterien					
Integrierte Quartiersentwicklung 550 Punkte	Gesamtkonzept 325 Punkte	→	105 P.	Städtebauliches Konzept	105 P.	Ökologisches Konzept	105 P.	Freiflächenkonzept
	Konzept für Infrastruktur 125 Punkte	→	45 P.	Verkehrerschließungskonzept	50 P.	Energieversorgungskonzept	30 P.	Wasser- Ver- und Entsorgungskonzept
	Gebäudekonzept 100 Punkte	→	60 P.	Architektur- und Wohnraumkonzept	35 P.	Soziale Infrastruktur (Ergänzende Nutzungen)	5 P.	Verlagerung Schießanlage
Wirtschaftlichkeit und Vertragswerk 450 Punkte	Einnahmen der Stadt 350 Punkte	→	350 P.			Kaufpreisangebot (Einnahmen der Stadt für die Grundstücke bei Übernahme aller Bauaufgaben und Leistungen durch den Investor)		
	Vertrag 100 Punkte	→				Vertragswerk (inkl. Gewährleistungsrisiken, Risiken Rücktrittsrechte, Sicherheitskonzept, Sanktionsmechanismen und Vertragsstrafen)		

Abbildung 5: Bestandteile der Bewertungsmatrix der Konzeptvergabe Friedrichsdorf. Quelle: Stadtplanung, Umwelt- und Hochbauamt Friedrichsdorf

Städtebauförderungsmaßnahme Ortskern - Kronshagen

Der Ortskern der 12.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden Gemeinde **Kronshagen** wird nach bereits länger andauernden Diskussionen, Planungen und Bürgerbeteiligungen nun unter anderem mithilfe eines konzeptbasierten Festpreisverfahrens saniert. Die Sanierung wurde auf Basis eines als Konzeptvergabe gestalteten Investorenauswahlverfahrens durchgeführt, in das zuvor die Inhalte/Anregungen stattgefundener Bürgerbeteiligungsformate integriert wurden. Dabei waren vor allem Elemente wie das Hochbaukonzept inkl. Wohnungsmix, Nutzungs- und Vermarktungskonzept sowie das Verkehrs- und Freiraumkonzept Bestandteile der Bewertungsmatrix. Eine unter anderem aus Bürgerinnen und Bürgern bestehende Jury bewertete die abgegebenen Konzepte, und die Gemeindevertretung bestätigte das Ergebnis einstimmig. Das Gewinnerkonzept stammte von der Baugenossenschaft Mittelholstein und einem Entwurf von BSP Architekten BDA Kiel und zeichnet sich durch eine Mischung aus genossenschaftlichen

Mietwohnungen, geförderten Wohnungen und Eigentum sowie einer Mischung aus Gewerbe und Gastronomie in Kombination mit attraktiv gestalteten Begegnungsräumen aus (vgl. Gemeinde Kronshagen 2023; Baugenossenschaft Mittelholstein eG 2023; D&K Drost Consult 2023; BSP Architekten BDA 2023).



Abbildung 6: Ein neuer Ortskern als Ergebnis der Konzeptvergabe. Quelle: The Digital Bunch

Die mitunter vorgetragenen Bedenken hinsichtlich der Rechtssicherheit der Konzeptvergabe sind vielfach geprüft und besprochen worden. Grundsätzlich gilt zunächst einmal, dass eine Fixierung des Preises zur Ausschaltung des Preiswettbewerbes keinen Verstoß gegen die Vergabeordnung darstellt, da einerseits keine Veräußerung unter Verkehrswert erfolgt, und andererseits der Wettbewerbscharakter aufrechterhalten, nun aber über die Konzeptqualität ausgetragen wird.

Betrachtet man die Interessen der potentiellen Bauherrinnen und Bauherren, so stellt die Konzeptvergabe aus Sicht von finanzschwächeren unter ihnen (Genossenschaften, Baugemeinschaften etc.) eine große Chance dar, sich tatsächlich in allen Quartieren einzubringen – die Idee, soziale Mischung möglichst im gesamten Stadtgebiet zu etablieren, erhält so eine realistische Umsetzungsperspektive. Finanzstärkere Bieterinnen und Bieter haben sich auf die veränderte Ausschreibungspraxis vieler Kommunen eingestellt und bieten inzwischen zum Teil konzeptionell deutlich komplexere Pakete an. Zudem wird der Preisanteil bei vielen Konzeptvergaben weiterhin mit 30 % gewichtet, so dass ihr Vorteil nicht komplett verloren geht, sondern nur abgeschwächt wird.

Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

◦ Bekomme ich ausreichend viele und hinreichend qualifizierte Konzepte für meine Fläche?

Mit steigender Distanz zu den Ballungszentren und sinkendem Druck auf den Bodenmarkt steigt die Sorge von Kommunen, mit einer Konzeptausschreibung ein quantitativ und/oder qualitativ unbefriedigendes Ergebnis zu erzielen. Die Frage ist dann, ob potentielle Interessentinnen und Interessenten mit zu weitreichenden und zu differenzierten Anforderungen verschreckt werden. Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Konzeptvergaben ist eine **frühzeitige und vielschichtige Marktmobilisierung**. Hierzu ist es erforderlich, im zeitlichen Vorfeld der Ausschreibung allen potentiellen Bieterinnen und Bieterinnen die kommunalen Zielsetzungen und dahinterstehenden Motivlagen nahezubringen. Im Gespräch mit den verschiedenen potentiellen Bieter-Typen (klassische Projektentwicklungen, aber z. B. auch Genossenschaften, Baugemeinschaften, Bauherrinnen und Bauherren mit Fokus auf betreutes Wohnen etc.) kann deren Bereitschaft, sich zu bewerben, sondiert werden. Die jeweiligen Perspektiven und für eine Mitwirkung erforderlichen Rahmenbedingungen möglicher Bieterinnen und Bieter gilt es zu erkunden und ggf. so in die Ausschreibung zu integrieren, dass die von der Stadt mit der Ausschreibung verfolgten Zielsetzungen anschlussfähig zu den Interessen der angesprochenen Akteure bleiben.

◦ Was sind Mindestanforderungen und was sind Differenzierungsmerkmale (Wertungskriterien)?

Im Rahmen einer Konzeptausschreibung sind einerseits **Anforderungen** zu definieren, die von allen Bieterinnen und Bieter zu erfüllen sind. Zum Beispiel können dies die Zahl der Wohneinheiten, Vorgaben zu Wohnungsgrößen, aber z. B. auch der Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen oder bestimmte energetische Standards sein. Die Erfüllung dieser Anforderungen verschafft den Bieterinnen und Bieter keine Punkte im Rahmen der Bewertung des besten Konzeptes.

Andererseits formuliert die Kommune in ihrer Ausschreibung sehr genau, bei welchen Aspekten sie einen **Ideenwettbewerb** wünscht und entsprechend Punkte für das jeweilige Konzept vergibt. Diese Differenzierungsmerkmale bilden die Wertungskriterien. Hier kann es um die genaue Ausgestaltung der sozialen Mischung gehen und z. B. die Integration von Menschen mit Schwierigkeiten beim Zugang zu Wohnraum, um Ideen für Erdgeschossnutzungen und Gemeinschaftsflächen, um die Bezugnahme zum umgebenden Quartier, um die Gestaltung der Freiflächen oder die Integration von nachhaltigen Mobilitätsangeboten.

Die Kriterien werden mit der **Ausschreibung** festgelegt. Es empfiehlt sich, den Teil der Wertungskriterien nicht zu eng zu fassen, um den Bieterinnen und Bieter hinreichend Platz zu lassen, sich konzeptionell zu zeigen.

◦ Bewertung der Konzepte durch eine Fachjury oder einen Kriterienkatalog?

In der Bewertung von Konzeptvorschlägen haben sich in den letzten Jahren zwei Verfahren etabliert. Im Fall einer quantitativen Bewertung wird auf Grundlage einer **Bewertungsmatrix** entschieden. Jedes Differenzierungsmerkmal wird mit einer bestimmten, vorher definierten maximal erreichbaren Punktezahl gewichtet. Auf diese Weise kristallisiert sich die Gewinnerin bzw. der Gewinner der Ausschreibung heraus. Grundlage der Bewertung mit Punkten ist neben dem schriftlich eingereichten Dokument auch die persönliche Präsentation, zu der die Bieterinnen und Bieter (oder Teile von ihnen) in der Regel eingeladen werden.

In einem qualitativen Vorgehen bespricht und bewertet eine Fachjury die eingereichten Konzeptvorschläge, die wie bei dem zuvor besprochenen Verfahren in schriftlicher Form und im Rahmen einer persönlichen Vorstellung vermittelt werden. Eine fachlich kompetente Jury aus Internen und Externen bildet ein gutes Fundament für die inhaltliche und rechtliche Absicherung der Entscheidung (vgl. BBSR 2020: 117).

In jüngerer Vergangenheit ist die Kombination der beiden Verfahren, d. h. eine Bewertung sowohl mit Punktekatalog als auch als Ergebnis eines Austauschs im Beirat zu dem

bevorzugten Vorgehen geworden (vgl. Bundesweiter Austausch Konzeptvergabe 2021: 16).

◦ Ist die Konzeptvergabe rechtssicher?

Grundsätzlich ist es möglich, vom kommunalrechtlichen Gebot abzuweichen, Vermögensgegenstände nur zum vollen Wertersatz zu veräußern oder zu verpachten. Dies ist dann der Fall, wenn Gründe des öffentlichen Interesses dafür angeführt werden können, zum Beispiel städtebauliche Aspekte oder soziale Zielsetzungen – dann ist der Grundstücksverkauf auch zu einem Wert unterhalb des Höchstpreises möglich (vgl. Hess. Ministerium 2017: 16). Wie die vielen Beispiele erfolgreich durchgeführter Konzeptvergaben zeigen, ist auch die Einhaltung des anspruchsvollen Europäischen Beihilferechts gut möglich, sie erfordert jedoch Aufmerksamkeit und transparente Vorgehensweisen. Um den Vorwurf einer Begünstigung auszuschließen, ist die Orientierung am **Marktpreis** erforderlich. Der kann über ein *diskriminierungsfreies Ausschreibungsverfahren* oder über das Gutachten einer oder eines unabhängigen Sachverständigen ermittelt werden. Dieser Marktwert kann dann in der Ausschreibung als Festpreis oder Mindestpreis dienen.

Wird der vom Gutachtenden ermittelte Marktwert als zu hoch erachtet, kann er auch noch weiter unterschritten werden – ohne gegen das Europäische Beihilferecht zu verstoßen. Dies ist dann möglich, wenn der Bietende eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse liefert, „die für die Allgemeinheit erbracht wird und vom Markt nicht oder nicht in dieser Form angeboten wird“ (Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen 2017: 15). Diese Dienstleistung muss aus den Kriterien des Konzeptvergabeverfahrens abgeleitet werden und kann dann z. B. im Bereich des geförderten Wohnungsbaus, des Umweltschutzes oder anderer sozialer Aspekte liegen. Die Höhe der Begünstigung darf in diesem Fall den Ausgleich des durch die Gemeinwohlverpflichtung entstehenden Nachteils nicht übersteigen (vgl. ebd.).

◦ Wie erfolgt die Sicherung der vereinbarten Qualitäten?

Da die Ergebnisse von Konzeptvergaben sich nicht nur in einem Preis ausdrücken, sondern in differenzierten konzeptionellen Ideen in verschiedenen Themenfeldern, kommt der Sicherung der im Angebot formulierten Qualitäten eine besondere Bedeutung zu. Es empfiehlt sich, diese Aspekte im Rahmen eines Kaufvertrags, → *Erbbaurechtsvertrags* (s. HLF3 K.4) oder → *städtebaulichen Vertrags* (s. HLF3 K.5) sehr präzise und detailliert festzuhalten und auch Wege zu definieren, die Umsetzung der vereinbarten Ziele zu überprüfen.

o Erfordern Konzeptverfahren zu hohe Personalressourcen?

Konzeptverfahren dienen dazu, strategisch bedeutsame Grundstücke innerhalb der Kommune zielgerichtet und qualitativ zu entwickeln. Dies erfordert personelle Ressourcen. Sehr zeitaufwändig ist erstens die Verständigung auf strategische Zielsetzungen der Flächenentwicklung, die dann in eine präzise Projektbeschreibung sowie die Festlegung von Mindestanforderungen und Wertungskriterien mündet. Zweitens bindet auch die für den Erfolg der Ausschreibung wesentliche Marktaktivierung erhebliche personelle Ressourcen. Und drittens erfordert natürlich auch die Durchführung des Bewertungsverfahrens bis hin zur Herbeiführung einer Vergabeentscheidung einen gewissen Aufwand.

Die oben beschriebenen Vorteile von Konzeptverfahren sind jedoch so gewichtig, dass ein hoher Personaleinsatz durchaus angemessen erscheint. Möglich bei der Durchführung von Konzeptvergaben ist zudem die Einbindung von externen Stadtplanungsbüros und das Zurückgreifen auf andernorts gesammelte Erfahrungen.

Gängige Praxis bei der Qualitätssicherung im Rahmen von Konzeptvergabeverfahren sind abschließende vertragliche Regelungen. So wird das Instrument zumeist mit einem Kaufvertrag, einem → *Erbbaurechtsvertrag (HLF3 K.4)* und oder einem → *städtebaulichen Vertrag (HLF3 K.5)* kombiniert.

Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlungen

Die Vergabe und strategische Nutzung kommunaler Grundstücke muss ausgesprochen sorgsam bedacht werden, da hier besonders günstige Möglichkeiten zur Umsetzung strategischer Zielsetzungen für die Gemeinde bestehen, zugleich jedoch in vielen Kommunen kaum noch eigene Flächen zur Verfügung stehen. Eine Konzeptvergabe stellt nicht nur die **Umsetzung zentraler strategischer Ziele** der Kommune sicher, sondern sorgt durch den Wettbewerb um die besten Ideen auch für eine bestmögliche Nutzung der Flächen.

Variationsmöglichkeiten, Kombinierbarkeiten

Konzeptverfahren eignen sich hervorragend, um an strategische Festlegungen sowie bereits getroffene Grundsatzbeschlüsse zur weiteren Entwicklung der Kommune – z. B. Stadtentwicklungskonzepte und → *Baulandbeschlüsse (s. HLF1 K.2)* – anzuknüpfen.

Vertiefende Literatur und Quellen

Baugenossenschaft Mittelholstein eG (2023): Richtfest in Kronshagen <https://www.bgm-wohnen.de/aktuelles/nachricht-ausfuhrlich/richtfest-in-kronshagen.html>, letzter Zugriff: 03.05.2023.

Baugenossenschaft Mittelholstein eG (2023): Kronshagen – Bgm gestaltet neue Ortsmitte, <https://www.bgm-wohnen.de/aktuelles/nachrichtenarchiv/nachricht-archiv-ausfuhrlich/kronshagen-bgm-gestaltet-neue-ortsmitte.html>, letzter Zugriff: 03.05.2023.

BSP Architekten BDA (2023): <https://www.b-s-p.net/projekte/roter-backsteinhof-am-rathausmarkt-kronshagen-1-preis/>, letzter Zugriff: 03.05.2023.

Bundesministerium für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020): Baukultur für das Quartier. Prozesskultur durch Konzeptvergabe, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/>

[DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/konzeptvergabe.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/konzeptvergabe.html), letzter Zugriff: 24.04.2022.

CDU Schleswig-Holstein; Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Schleswig-Holstein (2022): Ideen verbinden. Chancen nutzen. Schleswig-Holstein gestalten. Koalitionsvertrag 2022-2027, <https://sh-gruene.de/blog/2022/06/22/koalitionsvertrag/>, letzter Zugriff: 24.04.2022.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2019): Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren, <https://www.bundestag.de/resource/blob/675304/0b008f38d439b-0f7c04cd85c3c980731/WD-7-176-19-pdf-data.pdf>, letzter Zugriff: 24.04.2022.

D&K Drost Consult (2023): Kieler Straße Kronshagen, <http://drost-consult.de/de/projekte/investorenauswahlverfahren-kieler-strasse-in-kronshagen---474/>, letzter Zugriff: 03.05.2023.

Frank Gruppe (2023): <https://frank.de/projekte/oekosiedlung>, letzter Zugriff 03.05.2023.

Gemeinde Kronshagen (2023): Laufende Projekte, <http://kronshagen-ortskernsanierung.de/laufende-projekte/>, letzter Zugriff: 03.05.2023.

Mitbauzentrale München (Hrsg.); Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V.; Netzwerk Leipziger Freiheit (2021): Dokumentation, 4. Bundesweiter Erfahrungsaustausch Konzeptverfahren zum Liegenschaftsgeschäft mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten, https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/wp-content/uploads/2022/05/4-AnhangBundesweiterAustauschKonzeptverfahren2021_final.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2022.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2017): Grundstücksvergabe nach Qualität von Konzepten. Verfahren und

Praxisbeispiele, <https://wohnungsbau.hessen.de/sites/wohnungsbau.hessen.de/files/2022-09/leitfaden-grundstuecksvergabe-konzeptqualitaet.pdf>, letzter Zugriff: 24.04.2022.

Rosenthal I. (2016): Ökosiedlung Friedrichsdorf. Das Vergabeverfahren, https://www.friedrichsdorf.de/down/loads/presentation_i._rosenthal.pdf, letzter Zugriff 03.05.2023.

Stadtwerke Neustadt in Holstein (Hrsg.) 2020: Konzeptvergabeverfahren „Stadtwerkegrundstück“, https://www.stadt-neustadt.de/media/custom/2455_2006_1.PDF?1591788897, letzter Zugriff: 24.04.2022.

Stadtwerke Neustadt in Holstein, 2021: Konzeptvergabeverfahren „Stadtwerkegrundstück“ - Dokumentation des Konzeptvergabeverfahrens Mai 2020 - November 2020

4. Erbbaurecht

Erbbaurecht - ein Gestaltungswerkzeug mit kurz- und langfristig positiven Effekten

Das Erbbaurecht hat in den letzten Jahren eine Renaissance erlebt und wird Kommunen von vielen Seiten als geeignetes Instrument zur langfristigen Sicherung der eigenen Handlungsfähigkeit angepriesen. In anderen Ländern wie zum Beispiel in den Niederlanden oder der Schweiz kommt es deutlich häufiger zur Anwendung, beispielsweise gehören der Stadt Amsterdam 80 % der städtischen Flächen, die meisten davon sind über Erbbaupacht vergeben (vgl. Löhr 2020: 1). In Deutschland wurde das schon über 100 Jahre alte Erbbaurechtsgesetz in einzelnen Städten wie zum Beispiel in Lübeck und Wolfsburg durchaus intensiv genutzt, insbesondere im Bereich von Ein- und Zweifamilienhäusern, so dass hier schon Erfahrungen vorliegen.

In den letzten Jahren gab es zudem in vielen deutschen Städten Initiativen zu einer veränderten Liegenschaftspoli-

itik. Zuletzt machte Hamburg auf sich aufmerksam, indem es beschloss, Wohngrundstücke grundsätzlich vom Verkauf auszuschließen und sie nur noch auf Erbbaubasis zu vergeben - und zugleich die Konditionen zur Gestaltung von Erbbaurechten so weiterzuentwickeln, dass die Wirtschaftlichkeit für die Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften gewahrt wird. Und auch im Koalitionsvertrag des Landes Schleswig-Holstein wird die **Entwicklung neuer Kombinationen aus Erbbaurecht und Konzeptvergabe** explizit erwähnt - mit dem Ziel, den Einfluss der Kommunen auf die Nutzung von Grundstücken und damit die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu stärken (vgl. CDU Schleswig-Holstein; Bündnis 90/Die Grünen 2022: 78).

Das Erbbaurecht einfach erklärt

Das Prinzip des Erbbaurechts besteht darin, die Eigentumsverhältnisse von Boden und Gebäude für eine festgelegte Zeitdauer voneinander zu trennen.

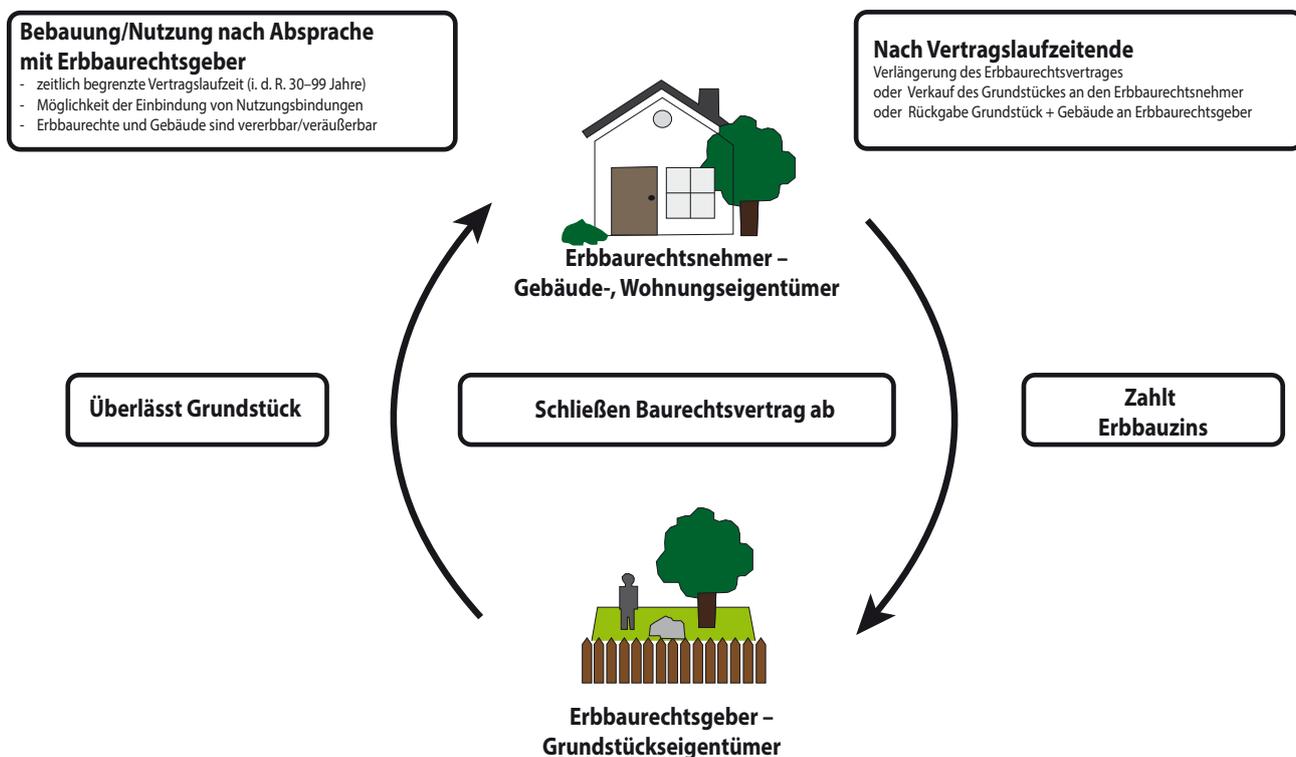


Abbildung 7: Schematischer Aufbau und Funktionsweise eines Erbbaurechts. Quelle: eigene Darstellung

Praxisbeispiel

Lübeck und das nachbarschaftliche Quartier St. Lorenz

Lübeck ist eine der Städte, die in Deutschland über die meisten Erbbaurechte für Wohnzwecke verfügt, vor allem im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser.

Um die Schaffung von Wohnraum auf Erbbaubasis auch in Mehrfamilienhäusern zu fördern, hat die Hansestadt Lübeck im November 2021 die Konditionen zum Erbbaurecht angepasst. So gelten für alle neu abzuschließenden und vorzeitig verlängerten Erbbaurechte für Mehrfamilienhäuser im Geschosswohnungsbau mit mehr als zwei abgeschlossenen Wohneinheiten nun folgende Regeln:

Der Erbbauzins ist dinglich auf 2 % des Bodenwertes festzusetzen und mit einer Wertsicherungsklausel (Bindung an den Verbraucherpreisindex VPI) zu versehen.

Sofern das einzelne Gebäude anteilig mehr als 50 % sozial geförderte Wohneinheiten (soziale Wohnraumförderung 1./2. Förderweg, bzw. entsprechende Regelungen nach städtebaulichen Verträgen) enthält, ist für die ersten 35 Jahre der Laufzeit der dingliche Erbbauzins auf 1,7 % des Bodenwertes festzusetzen und mit einer automatischen Wertsicherungsklausel (Bindung an den Verbraucherpreisindex) zu versehen. Ab dem 36. Jahr ist der Erbbauzins auf 2 % dinglich festzusetzen und mit einer automatischen Wertsicherungsklausel zu versehen. Die Laufzeit ab Vertragsschluss beträgt 40, 60 oder 80 Jahre. Erbbaurechtsgrundstücke sind im Eigentum der Hansestadt Lübeck zu halten und nicht an die Erbbauberechtigten zu verkaufen.

Eine Teilung nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) wird zukünftig schuldrechtlich ausgeschlossen (vgl. Hansestadt Lübeck: 2021).

Diese Regelungen bilden auch die Basis für die Entwicklung des nachbarschaftlichen Quartiers in St. Lorenz. Bei dem Erbpachtgrundstück handelt es sich um eine Konversionsfläche in zweiter Reihe. Diese ist durch Reihen- und Mehrfamilienhäuser aus den 1970er Jahren umschlossen. Die entstehenden 100 bis 120 Wohneinheiten sollen die Bedarfe aus dem Stadtteil decken. Insgesamt wird eine Quote von 30 % bis 40 % für öffentlich geförderte Wohnungen angestrebt. Um eine hohe städtebauliche Qualität zu erzielen, führte die städtische Wohnungsbaugesellschaft TRAVE einen konkurrierenden Wettbewerb mit vier eingeladenen Büros durch (vgl. Hansestadt Lübeck 2022: 7).

Die Hansestadt Lübeck und die Stiftung Lübecker Wohnstiftung fungierten in diesem Projekt als Erbbaurechtsgeberin, die TRAVE und (für ein Teilgrundstück) die Jürgen-Wessels-Stiftung als Erbbaurechtsnehmer. Die Sicherung der städtebaulichen, architektonischen sowie programmatischen Aspekte des Projektes wurden dabei über das erwähnte Wettbewerbsverfahren, das parallel laufende Bebauungsplanverfahren sowie den Erbbaurechtsvertrag gesichert. Auf einen zusätzlichen städtebaulichen Vertrag wurde verzichtet, was auch damit zusammenhängt, dass die TRAVE als städtische Wohnungsbaugesellschaft bereits in zahlreichen Projekten bewiesen hat, dass sie auch ohne zusätzliche vertragliche Vereinbarungen die sozialen Ziele der Stadt Lübeck verfolgt (vgl. TRAVE 2022).

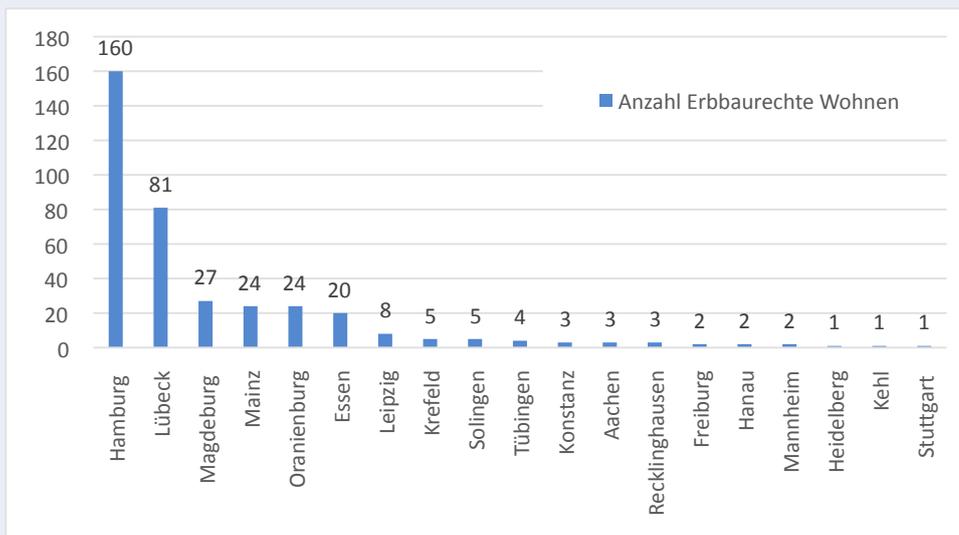


Abbildung 8: Anzahl der 2013-18 vergebenen Erbbaurechte für Wohnzwecke in 44 deutschen Großstädten. Quelle: eigene Darstellung nach GEWOS 2018

Konkret heißt das: Der Erbbaurechtsgebende (Grundstückseigentümerin oder -eigentümer) erteilt dem Erbbaurechtsnehmenden das Recht, auf seinem Grundstück zu bauen. Der Erbbaurechtsnehmende zahlt für die bauliche Nutzung des Grundstücks Erbbauzinsen an die Grundstückseigentümerin oder den Grundstückseigentümer. Während sich das Gebäude dann im Eigentum des Erbbaurechtsnehmenden befindet, verbleibt das Grundstück im Eigentum des Erbbaurechtsgebenden. Wird der Erbbaurechtsvertrag nach Ende der Laufzeit des Erbbaurechts nicht verlängert, geht das Gebäude in das Eigentum der Grundstückseigentümerin oder des Grundstückseigentümers über. Der (frühere) Erbbaurechtsnehmende ist dann nach Maßgabe der vertraglichen Regelungen zu entschädigen. Das stets zeitlich befristete Erbbaurecht kann belastet, verkauft und vererbt werden, es ist ein beschränktes dingliches Recht (vgl. BMI 2019: 10).

Der Erbbaurechtsgebende verkauft sein Grundstück insofern nicht, sondern **verleiht nur für einen befristeten Zeitraum** Rechte, die auf das Grundstück bezogen sind. Zugleich ist es möglich, die Vergabe eines Erbbaurechts für die Dauer des Erbbaurechts mit Nutzungsbindungen zu verknüpfen – was gerade für die Schaffung kostengünstigen Wohnraums von hoher Relevanz sein kann. So können im Erbbaurechtsvertrag Vorgaben zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum, die Realisierung von gefördertem Wohnungsbau oder die Umsetzung von energetischen Standards verankert werden.

Ziele und Interessen bei der Anwendung von Erbbaurecht

Im Wesentlichen sind zwei Perspektiven näher zu betrachten, wenn wir die Vor- und Nachteile des Erbbaurechts diskutieren: Die des Erbbaurechtsgebenden und die des Erbbaurechtsnehmenden. Auch wenn das Spektrum der möglichen **Erbbaurechtsgebenden** breit ist und zum Beispiel auch Akteurinnen und Akteure wie Kirchen und Stiftungen umfasst, sollen im Folgenden primär die Kommunen betrachtet werden. Was macht das Erbbaurecht für die Grundstückseigentümerin Kommune interessant, was sind mögliche Bedenken?

Der große Vorteil des Erbbaurechts liegt zunächst darin, Flächen einer Nutzung zuführen zu können, ohne selber investieren oder das Grundstück verkaufen zu müssen. Das Grundstück als Vermögenswert verbleibt also beim Erbbaurechtsgebenden, die oder der damit auch von Bodenwertsteigerungen profitiert. Erbbaurechtsverträge sichern den Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümers damit langfristig regelmäßige Einnahmen (Erbpachtzins) und ermöglichen zugleich strategisch-konzeptionelle Einflussnahmen, zum Beispiel die Realisierung sozialen oder

preisgedämpften Wohnungsbaus. Im Falle von sozialen Bindungen im Mietwohnungsbau können diese mitunter auch langfristiger ausgestaltet werden als in den klassischen Angeboten der Wohnraumförderung. Schließlich wird der Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht auch eine dämpfende Wirkung auf die Entwicklung der Boden- und Immobilienpreise zugeschrieben, was für viele Kommunen von großer Bedeutung ist.

Aufgrund des Verzichts auf einen Grundstücksverkauf entfällt andererseits die Option, kurzfristig Einnahmen zu generieren, was insbesondere dann nachteilig sein kann, wenn Grundstücke in der Absicht erworben wurden, sie nur für eine kurze Zeit zu halten, sie zu entwickeln und dann weiterzuverkaufen (siehe: Zwischenerwerb, revolvingender Bodenfonds). Darüber hinaus werden der Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand und das damit verbundene Konfliktpotential des noch wenig vertrauten Instruments Erbbaurecht als eher hoch eingeschätzt. Insbesondere beziehen sich die Sorgen auf die späte Phase der Vertragslaufzeit, wenn zu erwarten ist, dass der oder die Erbbaurechtsnehmende nicht mehr in das Objekt investieren wird, solange nicht eine Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages absehbar ist. Schließlich muss der oder die Erbbaurechtsgebende auch für den Fall Vorsorge treffen, dass er/sie tatsächlich den Erbbaurechtsnehmenden nach Vertragsende entschädigen muss. Das bedeutet, frühzeitig finanzielle Rückstellungen zu tätigen.

Wie stellt sich das Instrument Erbbaurecht aus Sicht der **Erbpachtnehmenden** dar? Der große Vorteil liegt für sie in dem deutlich geringeren Bedarf an liquiden Finanzmitteln bei der Errichtung von Gebäuden, da die Kosten für den Grundstückserwerb entfallen. Insbesondere in hochpreisigen Wohnungsmarktregionen und für Bauherrinnen und Bauherren mit beschränkter Liquidität kann das ein erheblicher Mehrwert sein, zumindest dann, wenn die Erbpachtzinsen moderat gestaltet sind und ggf. sogar unterhalb des Niveaus der Zinssätze auf dem Kapitalmarkt liegen. Der oder die Erbbaurechtsnehmende erhält ein belast-, veräußer- und vererbbares Nutzungsrecht, das allerdings oft noch eine etwas geringere Akzeptanz bei der Beleihung aufweist. Nachteilig können die Einschränkungen bzw. größeren Abstimmungserfordernisse bei möglichen Nutzungsänderungen angesehen werden und die Notwendigkeit, regelmäßig Erbpachtzinsen zahlen zu müssen, die ggf. in ihrer Höhe auch noch angepasst werden. Am stärksten ins Gewicht fallen jedoch vermutlich die Planungs- und Finanzierungsrisiken gegen Ende der Vertragslaufzeit, die potentielle Erbbaurechtsnehmende oft kritisch sehen.

Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

◦ Wie flexibel ist die Ausgestaltung von Erbbaurechtsverträgen?

Die Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge weist gerade in Bezug auf die zentralen Stellschrauben wie Laufzeit, Zinshöhe, Entschädigung und Nutzungsbindungen **erhebliche Spielräume** auf. Generell gesprochen empfiehlt es sich daher, ausreichend Zeit in die kooperative Ausgestaltung der Verträge zu investieren. Grundsätzlich haben Kommunen die Möglichkeit, durch eine entsprechend attraktive Ausgestaltung der Erbbaukonditionen die zum Teil noch bestehende Skepsis gegenüber dem Instrumentarium abzubauen. Die Regelungen müssen sich dazu an den Realitäten des Marktes orientieren, um für beide Vertragsparteien ein attraktives Angebot darzustellen. Darüber hinaus sollten die Verträge eher schlank gehalten werden und nicht mit Themen überfrachtet werden, die auch im Bebauungsplan oder in einem städtebaulichen Vertrag geklärt werden können (vgl. Senner 2019: 203).

◦ Wie lange ist die Laufzeit von Erbbaurechtsverträgen?

Klassischerweise wurden Erbbaurechte über 99 Jahre abgeschlossen. Basierend auf Erfahrungen in der Praxis des Erbbaurechts spricht jedoch einiges dafür, die **Laufzeiten auf 75-80 Jahre** auszulegen, da dies zwei Sanierungszyklen eines Gebäudes entspricht. Auf diese Weise wird die Laufzeit des Erbbaurechts mit den gängigen Gebäude- und Sanierungszyklen synchronisiert (vgl. ExWoSt: 39). In verschiedenen Kommunen werden aber auch noch kürzere Laufzeiten angeboten (z. B. 40 oder 60 Jahre).

◦ Welche Höhe hat der Erbbauzins?

Besonders attraktiv ist das Erbbau-Modell aus Sicht der Erbbaurechtsnehmenden dann, wenn die Zinsen für Baugeld hoch sind, die Grundstücke teuer sind (hochpreisige Wohnmarktregion) und die eigene Liquidität (Eigenkapitalquote) beschränkt ist. Daher sollte der Erbbauzinssatz auch nach Möglichkeit **nicht höher als der Kapitalmarktzinssatz** sein. Ein Investment wäre sonst aus Sicht der Erbbaurechtsnehmenden wirtschaftlich unattraktiv. Häufig liegt die Höhe des jährlichen Erbbauzinses zwischen 3 % und 5 % des Grundstückswertes. Einige Städte (z. B. Hamburg oder Freiburg) liegen noch deutlich unter diesen Zinssätzen und verlangen für den Geschosswohnungsbau nur 1,5 oder 2 %, zum Teil allerdings verbunden mit der Auflage, einen erheblichen Anteil geförderten Wohnungsbaus auf dem Grundstück zu realisieren. Grundsätzlich ist die Höhe des Erbbauzin-

ses frei verhandelbar und unterliegt keinen bestimmten gesetzlichen Vorschriften.

Um Veränderungen der Kapitalmarktsituation widerzuspiegeln, wird der Erbbauzinssatz in der Regel **variabel** gestaltet und enthält eine Wertsicherungsklausel mit Anpassungen des Zinssatzes in Anlehnung an die Bodenwertsteigerung oder den Verbraucherpreisindex.

◦ Ist die Errichtung geförderter Wohnungen auf Erbbaurechtsgrundstücken möglich?

Ja, grundsätzlich können auch auf Grundstücken, die im Erbbaurecht vergeben wurden, geförderte Wohnungen realisiert werden. Der kapitalisierte Erbbauzins ist dabei auch förderfähig. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit ist auf die Differenz von Förderzins und Erbbauzins sowie auf den Vermögensaufbau durch den Erwerb zu achten. Ein zu hoher Erbbauzins kann sich je nach Fallkonstellation im Vergleich zum Ankauf negativ auf die Gesamtinvestition auswirken.

◦ Laufender Erbbauzins oder kapitalisierter Erbbauzins (Einmalentgelt)?

Für das Erbbaurecht ist entweder ein laufender Erbbauzins (monatlich, quartalsweise, halbjährlich oder jährlich) oder ein auf die Laufzeit kapitalisiertes Einmalentgelt zu zahlen. Beide Varianten können für unterschiedliche Erbpachtnehmende interessant sein. Erbbaurechtsnehmende mit geringem Eigenkapital schätzen den **Liquiditätsvorteil durch den Wegfall des Grundstückskaufs**, sie profitieren vom langfristig und regelmäßig zu entrichtenden Erbbauzins. Finanzstärkere Erbbaurechtsnehmende präferieren womöglich ein Einmalentgelt beim Vertragsabschluss. Dieses erfordert jedoch in der Regel eine Vorfinanzierung und geht meist mit entsprechenden Sollzinsen für Fremdkapital einher. Keinesfalls empfehlenswert ist die einseitige Festlegung auf einen kapitalisierten Erbbauzins, da dies eigenkapitalschwächere Marktakteurinnen und Marktakteure ausschließen würde.

◦ Was passiert mit Grundstück und Gebäude am Ende der Erbpachtdauer?

Kommt es zum Ablauf der Erbpachtzeitraums nicht zu einer Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages (bzw. zu einem Neuabschluss des Vertrages) fällt das Grundstück zurück an die Erbbaurechtsgebenden. Für das auf dem Grundstück stehende Gebäude muss der oder die Erbbaurechtsgebende dem oder der Erbbaurechtsnehmenden eine finanzielle Entschädigung zahlen. In vielen Verträgen sind als Höhe der Entschädigung **zwei Drittel des Verkehrswertes** vorgesehen. In den letzten Jahren setzt sich jedoch zunehmend die Ansicht durch, die Entschädigung am vollen Verkehrswert der Immobilie zu orientieren. Argumentiert wird dabei, dass eine Zwei-Drittel-Entschädigungsregelung gerade in der Spätphase der

Vertragslaufzeit nur geringe Anreize für Instandhaltungen des Gebäudes durch die Erbbaurechtsnehmenden setzt, so dass die Gefahr von Modernisierungsrückständen oder Verfall steigt. Bei einer Entschädigung zum vollen Verkehrswert kann hingegen von einer kontinuierlichen Instandhaltung des Gebäudes durch die Erbbaurechtsnehmenden ausgegangen werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Ausrichtung der Entschädigung am vollen Verkehrswert der Immobilie zur Steigerung der Akzeptanz des Erbbaurechtes erheblich beiträgt (vgl. BBSR 2019: 40).

◦ **Wie umgehen mit begrenzten Restlaufzeiten?**

Eine besonders kritische Phase beim Erbbaurechtsmodell stellen die letzten Jahre vor Auslaufen des Erbbaurechtsvertrages dar. Für die Erbbaurechtsnehmenden bestehen nicht unerhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Nutzung des Grundstücks und den damit zusammenhängenden Fragen der Planung und Finanzierung. Es empfiehlt sich daher, in Erbbaurechtsverträgen eine **Sprechklausel** zu verankern, die sich auf eine frühzeitige Verständigung zwischen den Vertragsparteien über eine mögliche Verlängerung oder das Auslaufenlassen des Erbbaurechtsvertrages bezieht.

◦ **Was ist der Heimfall?**

Den Heimfall, der nicht mit dem regulären Vertragsende verwechselt werden darf, kann die Grundstückseigentümerin bzw. der Grundstückseigentümer ausrufen, wenn der oder die Erbbaurechtsnehmende seinen Vertrag nicht erfüllt. Gründe der Nichterfüllung können zum Beispiel die Nichtzahlung von Erbbauzinsen, die Insolvenz des oder der Erbbaurechtsnehmenden oder ein Verstoß gegen die Zweckbestimmungen des Vertrages (z. B. die Nicht-Einhaltung von Mietpreis- und Belegungsbindungen) sein. In diesem Fall kann die Grundstückseigentümerin bzw. der Grundstückseigentümer die Übertragung des Erbbaurechts auf sich selbst verlangen, muss aber die im Vertrag genannte Entschädigung leisten. Diese kann von Null bis zum vollen Verkehrswert reichen. Gängig ist eine **Entschädigung von 2/3 des Verkehrswertes**. In der Praxis sind die Fälle der Inanspruchnahme des Heimfalls äußerst selten (vgl. Initiative Stadt Neudenken und Stiftung trias, 2017: 11 / Nagel 2017: 2).

◦ **Welche Einflüsse hat der Erbbaurechtsgebende während der Vertragslaufzeit?**

Die Grundstückseigentümerin bzw. der Grundstückseigentümer hat nach Vertragsschluss zwar nur noch begrenzte, aber durchaus wichtige Eingriffsmöglichkeiten, die einen entscheidenden Vorteil gegenüber dem Verkauf des Grundstücks darstellen. Ihre oder seine Zustimmung ist in der Regel erforderlich für eine Änderung der zulässigen Nutzung, eine Beleihung des Erbbaurechts

und für baugenehmigungspflichtige Maßnahmen (vgl. Initiative Stadt Neu denken und Stiftung trias, 2017: 11).

◦ **Lassen sich Nutzungsbindungen festschreiben?**

In Erbbaurechtsverträgen können Nutzungsbindungen und Zustimmungsvorbehalte festgeschrieben werden. Auf diese Weise können Zielsetzungen des Erbbaurechtsgebenden wie z. B. Sozialbindungen oder preisgedämpftes Wohnen für bestimmte Zielgruppen zu einer festen Verpflichtung für den Erbbaurechtsnehmenden gemacht werden. Ebenso ist es der Grundstückseigentümerin bzw. dem Grundstückseigentümer möglich, auf deren Grundstück bestimmte Einrichtungen oder Nutzungen auszuschließen.

◦ **Wie sichere ich bezahlbares Wohnen in Erbbaurechtsverträgen?**

Das Erbbaurecht sorgt nicht per se für bezahlbares Wohnen, bietet aber bei richtiger Anwendung die Möglichkeit dafür. Der gängigste Weg, durch Erbbaurecht zu bezahlbarem Wohnraum zu kommen, besteht darin, den laufend bezahlten Erbbauzins dann zu reduzieren, wenn eine bestimmte Anzahl geförderter Wohnungen geschaffen wird. Im oben dargestellten Praxisbeispiel (Hansestadt Lübeck) wurde dieses Modell angewendet: Der Erbbauzins wurde hier bei Schaffung von mindestens 50 % gefördertem Wohnraum über eine Laufzeit von 35 Jahren von 2,0 % auf 1,7 % reduziert.

◦ **Beleihbarkeit von Erbbaurechten?**

Ein häufiger Kritikpunkt am Erbbaurecht ist deren mangelnde Akzeptanz bei Banken als Sicherheit für Kredite. Grundsätzlich ist es so, dass das Erbbaurecht, wie das Grundstück selbst, mit einer Hypothek beliehen werden kann, so hierzu auch die Zustimmung des oder der Grundstücksgebenden vorliegt. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass nicht alle Kreditinstitute Erbbaurechte als Sicherheit akzeptieren, insbesondere wenn die Vertragslaufzeit nur noch 30 Jahre oder weniger beträgt. Das erschwert es für die Erbbaurechtsnehmenden, Investitionen in den Bestandserhalt des Gebäudes zu tätigen.

◦ **Lassen sich Erbbaupacht und revolving Bodenfonds vereinen?**

Bei → *revolvierenden Bodenfonds* (s. HLF2 K.2.3) setzen Kommunen die aus der Bewirtschaftung / dem Verkauf von Grundstücken entstandenen Erträge für den Zukauf von weiteren Grundstücken ein. Solche → *Strategien* (HLF1 K.2) aktiver Liegenschaftspolitik von Kommunen scheinen sich mit dem Einsatz von Erbbaurechten zu widersprechen, da im Erbbaumodell vergebene Grundstücke bei marktgerichtetem Zinssatz nicht genügend Erlöse generieren, um neue Liegenschaften zu erwerben. Eine Ausnahme hiervon bildet der kapitalisierte Erbbauzins

(Einmalentgelt). Alternativ ist ein Vorgehen denkbar, bei dem strategisch besonders wichtige Flächen über Erbbaurechte vergeben werden, während andere Grundstücke Teil eines revolvingenden Bodenfonds werden (vgl. BBSR 2019: 35; Löhr 2022: 231).

Variationsmöglichkeiten, Kombinierbarkeiten

Das Erbbaurecht bietet erhebliches Potential zur **strategischen und langfristigen Steuerung der Stadtentwicklung** und der kommunalen Bodenpolitik. So bleibt der oder die Erbbaurechtsgebende (z. B. eben die Kommune) Eigentümerin oder Eigentümer ihres / seines Grundstücks und hat somit die Möglichkeit, die konzeptionelle Ausrichtung dieser Flächen im eigenen (stadt- und wohnungspolitischen) Interesse zu gestalten. Im Zuge der Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht ist es möglich, bestimmte Nutzungsvorgaben für lange Zeiträume festzuschreiben oder Förderanreize zu setzen (z. B. Quotenregelungen für den sozialen Wohnungsbau / temporäre Reduzierung des Erbbauzinses bei sozialer Zweckeinhaltung). Zudem können Erbbaurechte mit einer Bauverpflichtung angereicht werden, die der Spekulation mit Boden entgegenwirkt und sicherstellt, dass auf den vorgesehenen Flächen auch tatsächlich innerhalb eines vergebenen Zeitraums gebaut wird (vgl. ExWoSt 2019: 43)

Explizit möglich ist auch die Kombination des Erbbaurechts mit Grundstücksvergaben über → *Konzeptvergaben (HLF3 K.3)*. Hier können konzeptionelle Qualitäten gefördert und Nutzungsziele mit Hilfe der flexibel möglichen Vertrags-

gestaltung festgelegt werden. Ein Beispiel hierfür ist das Projekt Niddastraße in Frankfurt.

Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Boden ist eine knappe, nicht vermehrbare Ressource. Das ist eine Erkenntnis, die vielen Kommunen in den letzten Jahren immer drängender deutlich wird. Durch den Verkauf von Grundstücken sinken die stadtplanerischen und sozialen Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen in erheblichem Maße. Das Erbbau-Modell bietet eine **funktionsfähige Alternative zum Verkauf von Grundstücken**, das zudem in konzeptioneller Hinsicht (wie gezeigt) erhebliche Akzentsetzungen ermöglicht.

Ein Aspekt ist abschließend zu betonen: Das Erbbaurecht trägt auch dazu bei, zusätzliche Flächen für den Wohnungsbau zu aktivieren, da es auch Flächen mobilisiert, die für den Verkauf nicht zur Verfügung stehen – das Angebot an Wohnbauland wird so potentiell erweitert. Die Motive, warum Eigentümerinnen bzw. Eigentümer ihre Grundstücke nicht aktiv entwickeln, aber auch nicht verkaufen wollen, können vielfältig sein. Das Erbbaurecht bietet ihnen eine risikoarme Alternative, den Wert des Grundstücks zu steigern, ohne selbst in eine Immobilie investieren zu müssen.

Praxisbeispiel

Frankfurt am Main Niddastraße - Konzeptvergabe und Erbbaurecht in Kombination

Im NIKA.HAUS in **Frankfurt** hat eine Gruppe von 42 Personen ein Bürogebäude (Bestandsimmobilie im Frankfurter Bahnhofsviertel) dauerhaft in ein selbstveraltetes und unverkäufliches Wohnhaus mit dauerhaft bezahlbaren Mieten transformiert. Die Erbbaurechtskonditionen sehen 2,5% Erbbauzins über 99 Jahre vor. Der oder die Erbbaurechtsnehmende wurde im Zuge einer Konzeptausschreibung ermittelt (vgl. Nika.Haus 2023).

→ *Website Nikahaus - <https://www.nika.haus/>*



Abbildung 9: Das NIKA.Haus im Frankfurter Bahnhofsviertel
Quelle: @nika.haus

Vertiefende Literatur und Quellen

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Drucksache 21/18514, https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/68224/haushaltsbeschluss_2019_2020_einzelpart_9_1_finanzen_2019_2020_nachbewilligung_nach_35_landeshaushaltsordnung_fuer_die_haushaltsjahre_2019_2020_sozial_ger.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- CDU Schleswig-Holstein; Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Schleswig-Holstein (2022): Ideen verbinden. Chancen nutzen. Schleswig-Holstein gestalten. Koalitionsvertrag 2022-2027, <https://sh-gruene.de/blog/2022/06/22/koalitionsvertrag/>, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.) für Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR) (2019): Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht, https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Broschüren/Dokumentation_Fachdialog_Erbbaurecht_final_bf.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- Evangelische Kirche (2017): Arbeitshilfe Erbbaurecht, <https://www.kirchenrecht-ekvw.de/document/6062>, letzter Zugriff: 5.02.1984.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.); Faller, Bernhard; Löhr, Dirk; Beyer, Colin (2022): Der Einsatz des Erbbaurechts aus kommunaler Perspektive, https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/Forum-Baulandmanagement-NRW_Arbeitshilfe-Erbbaurecht.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- Hansestadt Lübeck (2021): Auszug – Neuregelung von Erbbaurechten für Mehrfamilienhäuser, gewerbliche Nutzungen und Gemeinbedarfsnutzungen; <https://www.luebeck.de/de/rathaus/politik/pil/bi/to020.asp?TOLFDNR=1093144#allisBS>, letzter Zugriff: 30.01.2023.
- Hansestadt Lübeck (2022): Kurzbegründung zum Bebauungsplan 04.12.00 – Schönböckener Straße 55, https://luebeck.de/files/stadtentwicklung/stadtplanung/Bebauungsplaene/B-Plan%2004.12.00-%20Schönböckener%20Straße%2055/04-12-00_Kurzbegründung_2022-09-19_korr.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- Initiative Stadt Neudenken und Stiftung trias mit Unterstützung der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2017): Erbbaurechte in Berlin, Dokumentation der Expertenwerkstatt, https://www.exrotaprint.de/wp-content/uploads/2018/01/Erbbaurechtswerkstatt_Dokumentation.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- Kommunales Liegenschaftsmanagement Sylt (KLM) (2022): Eigenes Interview mit Rudi Stiewe am 13.09.2022.
- Nagel, Matthias (Hrsg.) Rote Seiten 03.17 (2017): Erbbaurecht. Neue Perspektiven auf einen Klassiker, https://erbbau-rechtsverband.de/fileadmin/user_upload/rote-seiten/ROTE_SEITEN_SONDERDRUCK_3-17_eJournal.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- Nika.Haus (2023): Unverkäuflich und solidarisch Wohnen im Frankfurter Bahnhofsviertel, <https://www.nika.haus>, letzter Zugriff: 03.05.2023.
- Senner, Kathrin (2019): Mit Erbbaurecht zu mehr bezahlbarem Wohnungsbau, https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/4_2019/FWS_4_19_Senner.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.
- Springer, Gabler (Hrsg.) Löhr, Dirk (2020): Marktgerechte Erbbaurechte, Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können.
- TRAVE (2022): Eigenes Interview mit Matthias Rasch am 20.12.2022.

5. Städtebaulicher Vertrag

Kooperative Stadtentwicklung durch die Nutzung städtebaulicher Verträge

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Abstimmungs- und Regelungserfordernisse zwischen den Kommunen und privaten Investorinnen bzw. Investoren deutlich zugenommen. Dabei wird die Schnittstelle zwischen dem Aufgabenbereich der öffentlichen Hand und den Aktivitäten der privaten Investoren hinterfragt und neu ausgehandelt. Es entstehen neue Formen der Kooperation und der Arbeitsteilung, um die bei der Entwicklung von Grundstücken und Quartieren anfallenden Kosten und Leistungen in fairer Weise aufzuteilen. Zur formalen Regelung und Sicherung dieser kooperativen Beziehung hat sich in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten das Instrument des städtebaulichen Vertrags etabliert. Es ersetzt nicht den Bebauungsplan, sondern ergänzt diesen. Im städtebaulichen Vertrag können sehr **unterschiedliche Inhalte** festgehalten werden, auch solche, die in einem **Bebauungsplan nicht festgesetzt werden können**, wie zum Beispiel die zu erfüllende Quote an öffentlich geförderten Wohnungen. Der städtebauliche Vertrag ist damit im Vergleich zum Bebauungsplan das deutlich flexiblere Instrument und kann auch Regelungen zur Wohnraumbereitstellung für Einheimische, zu Maßnahmen des Quartiersmanagements oder zur Übernahme von Folgekosten, die der Gemeinde aufgrund der Entwicklungsmaßnahme entstehen (z. B. für den Bau eines Kindergartens). Der städtebauliche Vertrag kann damit auch als ideales Umsetzungsinstrument des → *Baulandbeschlusses* (s. HLF1 K.2) betrachtet werden: Die im Baulandbeschluss formulierten Ziele können durch städtebauliche Verträge in die Umsetzung gebracht und somit gesichert werden.

Städtebauliche Verträge einfach erklärt

Der städtebauliche Vertrag ist ein Instrument der öffentlichen Hand zur Zusammenarbeit mit privaten Investorinnen bzw. Investoren. Die kooperative Ausarbeitung der Vertragsinhalte und der erfolgreiche Abschluss können dazu beitragen, bedarfsgerechten, zukunftsfähigen Wohnraum zu realisie-

ren. So können im städtebaulichen Vertrag boden- und wohnungspolitische Ziele gesichert werden. Unter anderem gilt das für die Schaffung von bezahlbarem (Miet-) Wohnraum, für die Sicherung von Bauplätzen für die lokale (ggf. weniger finanzstarke) Bewohnerschaft und auch für ökologische und energiepolitische Ziele.

Im städtebaulichen Vertrag werden neben den angestrebten Nutzungen auch **Aspekte der Kostenübernahme** durch die privaten Investorinnen bzw. Investoren geregelt. Im Gegenzug dazu schafft die Kommune durch die Aufstellung eines Bebauungsplans Baurecht. Dabei ist festzuhalten, dass der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages nicht unmittelbar vertraglich an die Schaffung des Baurechts gekoppelt werden kann. Es entsteht kein Anspruch auf die Schaffung von Baurecht.

Die Liste der Inhalte, die im städtebaulichen Vertrag eine Regelung erfahren können, ist lang – gerade auch in Bezug auf die Erstellung von bedarfsgerechtem und zukunftsfähigen Wohnraum. Im Folgenden wird eine **Übersicht über Regelungsinhalte** in städtebaulichen Verträgen gegeben (vgl. Baumeister 2019; Birk 2022; diverse recherchierte städtebauliche Verträge):

- Prozentualer Anteil an geförderten Wohnungen (*Sozialquote*)
- Sicherung von Benennungsrechten bei der Belegung geförderter Wohnungen
- Verpflichtung zur Errichtung von *preisgedämpften* Mietwohnungen, d. h. von Wohnungen ohne öffentliche Förderung, aber mit einem gedeckelten Mietpreis, der oberhalb des geförderten Mietwohnungsbaus liegt
- Verpflichtung zur Abtretung von Bauplatzflächen an die Stadt zum verminderten Wert
- Rückzugsrecht zugunsten ehemaliger Wohnungsmieterrinnen bzw. Wohnungsmietern (im Fall von Abriss-Neubau Projekten)
- Dauerhafter Verzicht auf die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen
- Bevorzugte Berücksichtigung von *Einheimischen*
- Bauliche Maßnahmen zur Förderung des inklusiven Charakters des Quartiers
- Einbindung von Integrationsprojekten
- Berücksichtigung von Baugemeinschaften
- Umsetzung von Maßnahmen des Quartiersmanagements
- Kostentragung der Planungs-, Entwicklungs- und Erschließungskosten

- Kostenbeteiligung an sozialen Infrastrukturmaßnahmen
- Integration von gewerblichen Angeboten, speziell in Erdgeschosslagen
- Sicherstellung von schützenswerten Knick-, Baum- und Gehölzbeständen
- Nutzungs- und Umbaukonzepte für Bestandsimmobilien

Städtebauliche Verträge unterliegen der Vertraulichkeit, weshalb im Folgenden wesentliche Vertragsinhalte vorgestellt, die Verträge selbst jedoch nicht direkt zitiert werden.

Praxisbeispiele

Ergänzung eines B-Plans durch einen städtebaulichen Vertrag in Bargteheide

In **Bargteheide** wurde ein städtebaulicher Vertrag als Ergänzung zu einem Bebauungsplan (Am Bornberg / Nelkenweg) abgeschlossen. Dabei wurde erstens eine Sozialquote mit einem Anteil von 40 % geförderten Wohnungen festgelegt und zweitens ein kommunales Benennungsrecht für eine Dauer von 35 Jahren ab Erstbezug verabredet. Drittens wurde die Umsetzung eines eigens erstellten Quartierskonzepts im städtebaulichen Vertrag gesichert. Ziel ist die Entwicklung eines inklusiv ausgerichteten „Generationenquartiers“, das in seiner Umsetzung auf drei Bausteinen basiert: Es ist eine feste Ansprechperson für das Quartier zu installieren

(Kümmern-Funktion oder Quartiersmanagement), die an einem konkreten Ort regelhaft aufzufinden ist (Quartiersbüro) und der den Betrieb eines Quartierstreffs verantwortet; die Investorin bzw. der Investor errichtet Wohneinheiten für das Wohnen im Alter und das Wohnen mit erweitertem Betreuung-/ Pflegebedarf gemäß dem Plus-WohnenKonzept 2015 der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen; es werden ambulante Pflegedienstleistungen angeboten, die idealerweise allen Bewohnerinnen bzw. Bewohnern des Quartiers potentiell zugutekommen.

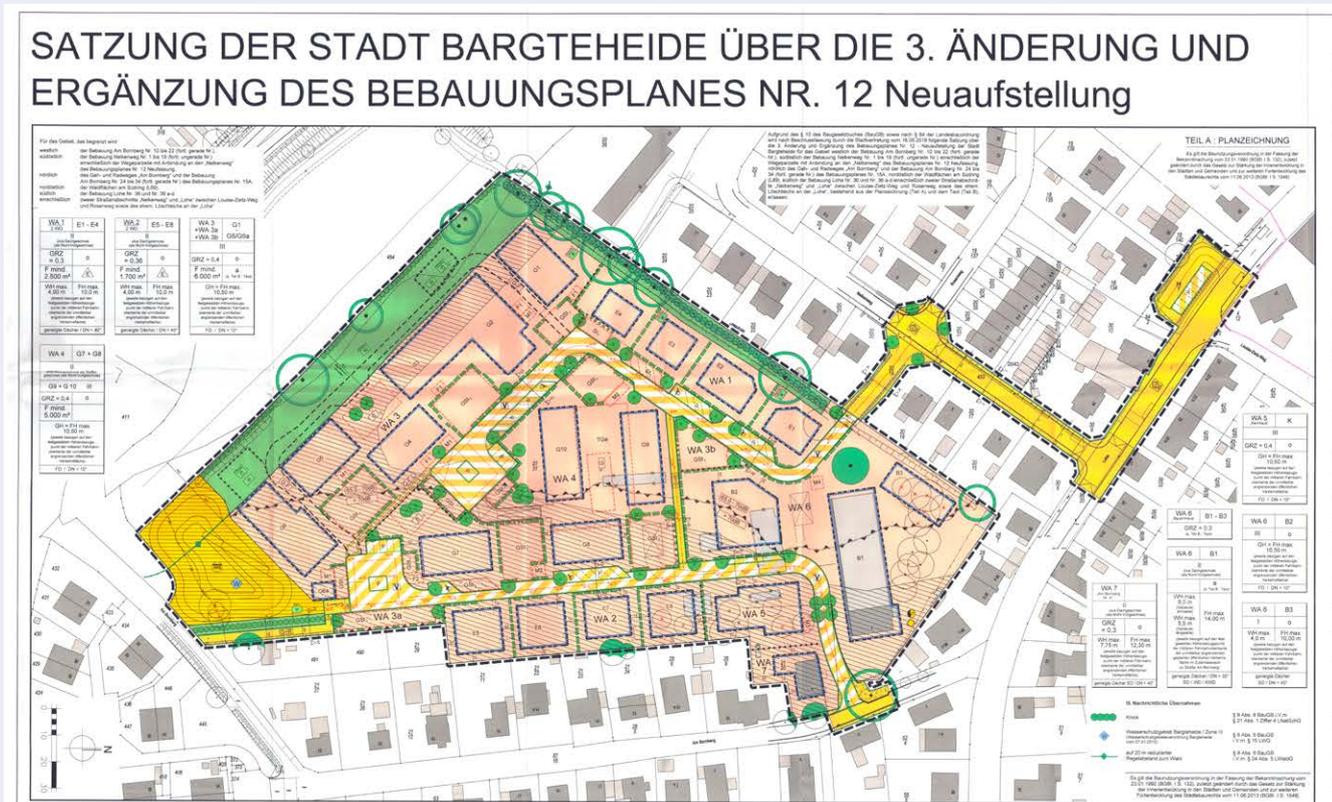


Abbildung 10: Bebauungsplan des um Regelungen des städtebaulichen Vertrags ergänzten Gebietes

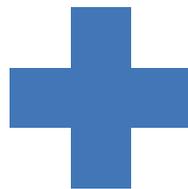
B-Plan Ergänzung in Elmshorn

Auch in **Elmshorn** wird ergänzend zu einem Bebauungsplan ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen (Wohngebiet Bokholter Damm). Festgeschrieben werden u. a. eine Kostenbeteiligung an sozialen Infrastrukturmaßnahmen wie Spielplätzen und Krippenangeboten, die Herstellung der Erschließung auf eigene Kosten sowie die Errichtung und dauerhafte Pflege der Lärmschutzmaßnahmen. Außerdem werden Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Ent-

wicklung von Boden, Natur und Landschaft definiert. Hieraus werden konkrete Anforderungen an die Investorin bzw. den Investor abgeleitet wie Erhaltungs-, Anpflanz- und Pflegegebote im Hinblick auf den Baumbestand, erforderliche Ausgleichsmaßnahmen und Kostenbeteiligungen bei der Umsetzung des Grünkonzeptes. Bemerkenswert ist hier die Kleinteiligkeit, mit der auch einzelne Bäume und wegfallende Abschnitte von Knicks aufgeführt werden.

Standardfestsetzungen B-Plan

- Art der baulichen Nutzung
- Maß der baulichen Nutzung
- Bauweise, überbaubare Grundstücksfläche
- Garagen, Stellplätze, Nebenanlagen
- Aufschüttungen und Abgrabungen
- Naturschutzbelange
- Emissionsschutz



Festsetzungen städtebaulicher Vertrag

- Kostenbeteiligung soziale Infrastruktur
- Kostenübertragung Herstellung, Erschließung Lärmschutzmaßnahmen
- Beteiligung in Umsetzung Grünkonzept (Pflegegebote, Kostenbeteiligung) mit Kleinteiligkeit

Abbildung 11: Bandbreite der zusätzlichen ergänzenden Regelungsmöglichkeiten eines städtebaulichen Vertrages am Beispiel Elmshorn. Quelle: eigene Darstellung

Städtebaulicher Vertrag statt städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Hamburg-Altona

In **Hamburg-Altona** wurde im neuen Quartier „Mitte Altona“, einer vormals von der Bahn genutzten Konversionsfläche, mit den privaten Eigentümerinnen bzw. Eigentümern basierend auf intensiven Verhandlungen, aber auch weitreichenden Beteiligungs- und Abstimmungsprozessen mit der interessierten Öffentlichkeit, ein städtebaulicher Vertrag geschlossen. Die Stadt verzichtet hierin darauf, das Projektareal als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB festzulegen und in der Folge ihr Vorkaufsrecht auszuüben („Abwendungsvereinbarung“). Im Gegenzug sagen die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer zu, sich in Höhe der durch die Entwicklungsmaßnahme bedingten Wertsteigerung ihrer Grundstücke an den Entwicklungskosten zu beteiligen. Im Detail werden zahlreiche konkrete Verabredungen getroffen, um die anvisierten und in einem von der Hamburgischen Bürgerschaft beschlossenen Masterplan festgehaltenen städtebaulichen und wohnungspolitischen Ziele zu erreichen. Unter anderem wird die Realisierung eines Drittels geförderten Wohnungsbaus sichergestellt, in dem die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer sich verpflichten, die dafür vorgesehenen Grundstücke an Bauherinnen bzw. Bauherren zu veräußern, die den geförderten Wohnungsbau realisieren. Ähnlich verhält es sich mit der



Abbildung 12: Siegevvisualisierung vor dem Hintergrund des städtebaulichen Vertrages in Hamburg „Mitte-Altona“. Quelle: Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen/André Poitiers Architekt Stadtplaner. RIBA in Kooperation mit arbos Freiraumplanung

verabredeten Vergabe von 20 Prozent der Geschossfläche an Baugemeinschaften – auch hier verpflichten sich die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer dazu, die vorgesehenen Flächen zu verkaufen, in diesem Fall an die Stadt. Weitere Regelungen im Rahmen des städtebaulichen Vertrags beziehen sich u. a. auf den Bau mehrerer Kindertagesstätten, die Errichtung eines rund 2,7 Hektar großen Parks, die Förderung von Mobilität und Inklusion und die Einrichtung eines Quartiersmanagements – jeweils gesichert mit klaren

wechselseitigen Verpflichtungen. Insgesamt ist dieser 44 Seiten umfassende Vertrag ein gutes Beispiel dafür, wie ein städtebaulicher Vertrag dazu genutzt werden kann, um den konzeptionellen Charakter eines neuen Quartiers detailliert auszuformulieren und zu sichern (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2014).

→ Website Mitte Altona <https://mitte-altona.info/>

Die Praxisbeispiele zeigen, wie verschiedene Regelungen die Kooperation zwischen Entwicklerinnen bzw. Entwicklern und der Kommune ausgestalten. Die **Kombination unterschiedlicher Instrumente**, in der Regel von Bebauungsplan und städtebaulichem Vertrag, hat sich dabei bewährt. Beziehen sich die Verabredungen auf kommunale Grundstücke, die an eine Investorin oder einen Investor verkauft werden, dann wird das Instrument des städtebaulichen Vertrages durch den Grundstückskaufvertrag ersetzt, ohne dass daraus Unterschiede in der inhaltlichen Ausgestaltung erwachsen. Häufig reagieren die in den Verträgen festgesetzten Inhalte auf die mit dem Entwicklungsvorhaben verbundenen strategischen Zielsetzungen, die zu einem früheren Zeitpunkt beispielsweise in Integrierten Stadtentwicklungs- oder in Wohnungsmarktkonzepten festgelegt wurden.

Ziele & Interessen bei der Gestaltung städtebaulicher Verträge

Der städtebauliche Vertrag ist inzwischen zumindest in größeren Kommunen im Land ein regelhaft eingesetztes Instrument, das üblicherweise weder bei den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern noch bei privaten Investoren Widerstände oder Bedenken auslöst. Was macht das Instrumentarium so attraktiv?

Aus Sicht der Kommunen stellt der städtebauliche Vertrag ein **flexibel gestaltbares und in seiner Komplexität gut handhabbares Instrument** dar, um die Inhalte von Baulandbeschlüssen oder anderen, weniger umfassenden Gemeinderatsbeschlüssen (z. B. zur Sozialquote) umzusetzen und rechtlich abzusichern. Der Kommune bietet sich mit diesem Instrument die Möglichkeit, Kosten zu übertragen, die lange Zeit ganz selbstverständlich bei ihr verblieben, die eigene Bearbeitungstiefe zu verringern, inhaltliche Zielsetzungen gerade im sozialen Bereich umzusetzen und zeitliche Abläufe der Projektentwicklung festzuschreiben. In der Literatur werden besonders folgende Punkte hervorgehoben (vgl. Burmeister 2019, S.49-57; Birk 2022: 76ff.):

- Kostenneutrale Baulandentwicklung und -erschließung

- Minimierung gemeindlicher Anlaufkosten
- Beteiligung der Eigentümerin bzw. des Eigentümers/Investorin bzw. des Investors an Folgekosten
- Abschöpfung einer planungsbedingten Bodenwertsteigerung
- Unentgeltlicher oder verbilligter Grunderwerb von Flächen mit bestimmter städtebaulicher Zweckbindung
- Umsetzung wohnungspolitischer Ziele (bezahlbarer Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen; Bauplätze für Einheimische mit begrenzten Einkommen)

Doch auch die private Entwicklerin bzw. der private Entwickler hat durchaus Interesse daran, mit der Kommune eine formal gesicherte Kooperation zu seinem Vorhaben einzugehen. Das zentrale Motiv dazu liegt in der Herstellbarkeit von **Planungs- und Kalkulationssicherheit**. Die Absprachen im städtebaulichen Vertrag verpflichten nicht nur die Investorin bzw. den Investor zu bestimmten Leistungen, sondern auch die Kommune – und auch diese Leistungen können zeitlich definiert und mit Strafen für den Fall der Nichterbringung belegt werden. Ein solches Vertragsdokument kann insofern zur Beschleunigung der Realisierung von Vorhaben beitragen, es macht sie zudem weniger abhängig von mitunter rasch wechselnden politischen Stimmungslagen.

Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten – und Antworten dazu

◦ Ist der städtebauliche Vertrag nur ein Instrument für stark nachgefragte Lagen?

Nein, das ist nicht der Fall. Der städtebauliche Vertrag ist in jeder kommunalen Konstellation ein hilfreiches Instrumentarium, allerdings wird es in stark nachgefragten Lagen den Kommunen leichter fallen, finanzielle Entlastungen und wohnungspolitische Ziele im Dialog mit der Investorin bzw. dem Investor durchzusetzen. Wenn die Investorin bzw. der Investor hingegen absehen kann, dass sie oder er keine Mitbewerberinnen bzw. Mitbewerber zu

fürchten hat, dann wird sie oder er sich weniger entgegenkommend zeigen, und die Verhandlungsposition der Gemeinde ist schwächer.

◦ Wer verfasst den städtebaulichen Vertrag?

Aus Sicht der Fachverwaltung empfiehlt es sich, den Entwurf des städtebaulichen Vertrages nicht der Investorin bzw. dem Investor zu übertragen und auch nicht an die eigene Rechtsabteilung oder einen externen Anwalt zu delegieren, sondern ihn selbst durchzuführen. Nur so ist gewährleistet, dass die fachlichen Zielsetzungen der Kommune und die zuvor mit der Investorin bzw. dem Investor besprochenen Inhalte auch tatsächlich in der beabsichtigten Weise Eingang in das Vertragswerk finden. In einem zweiten Schritt kann immer noch juristische Expertise hinzugezogen werden.

◦ Gibt es Musterverträge?

Häufig wird der nachvollziehbare Wunsch nach Musterverträgen laut, um den kommunalen Verwaltungen eine größere Sicherheit bei der Entwicklung eines städtebaulichen Vertrages zu geben. In der Praxis ist das Spektrum der zu regelnden Sachverhalte jedoch so vielfältig, dass doch immer wieder aufs Neue und individuell formuliert ein Vertrag entworfen werden muss. Beispiele für städte-

bauliche Verträge finden Sie in der Literaturliste.

◦ Ist der Bebauungsplan eine Gegenleistung der Kommune im Rahmen des städtebaulichen Vertrages?

Die Aufstellung eines Bebauungsplans kann von der Gemeinde rechtlich nicht als *Gegenleistung* im Verhältnis zur Leistung der Vorhabensträgerin bzw. des Vorhabenträgers eingeordnet werden, da hoheitliche Leistungen nicht an zusätzliche Gegenleistungen geknüpft sein dürfen (*Unzulässige Planbindung*). Folglich darf sich die Kommune nicht zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans vertraglich verpflichten. Die Schaffung von Planungsrecht bleibt somit außerhalb der vertraglich regelbaren Leistungsbeziehungen und kann auch nicht Teil eines städtebaulichen Vertrages sein.

Dessen ungeachtet schließt eine Eigentümerin bzw. ein Eigentümer oder Investorin bzw. Investor einen städtebaulichen Vertrag meistens mit der eindeutigen Erwartung ab, dass er oder sie von der Gemeinde im Anschluss das für sein Vorhaben notwendige Planungsrecht erhält. Dies kann zum Beispiel in folgender Weise auch Eingang in den städtebaulichen Vertrag finden:

Beispielhafte Inhalte des städtebaulichen Vertrages zum Palomaviertel in Hamburg.

(1) Hamburg unterstützt die in Rede stehende Planung und beabsichtigt, das für die Fläche erforderliche Planungsrecht zu schaffen. Die Einleitung des Bebauungsplan-Verfahrens ist am 17.02.2016 vom Stadtplanungsausschuss beschlossen worden. Bebauungsplangebiet und Gesamtvorhaben sind deckungsgleich in den Anlagen 2.1 bis 2.3 dargestellt. Falls das Bebauungsplangebiet bzw. das Gesamtvorhaben geändert werden und sich dies auf den Vertrag auswirkt, werden die Vertragsparteien entsprechende Änderungen im Sinne des § 28 dieses Vertrages vornehmen. § 2 (2) dieses Vertrages ist zu beachten.

(2) Die Vertragsparteien sind sich bewusst, dass durch diesen Vertrag kein Anspruch auf Erlass eines Bebauungsplanes begründet wird; § 1 Absatz 3 des Baugesetzbuchs bleibt unberührt. Beiden Vertragsparteien ist bekannt, dass sich Inhalt und Aufstellung des Bebauungsplans sowie die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften richten, dass insbesondere gemäß § 1 Absatz 7 des Baugesetzbuchs eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange vorzunehmen ist und dass diese von Entscheidungen der plangebundenen Gremien abhängen. Ein Rechtsanspruch auf die Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans besteht daher nicht. Auch stellen die in Absatz 1 genannten Absichten keine Zusage derartiger Ereignisse dar. Ebenso bestehen keine Schadenersatzansprüche bei Abbruch des Verfahrens oder bei einem anderen Inhalt als dem erwarteten.

(3) Dieser Vertrag sowie insbesondere auch die angehängten Planunterlagen ersetzen oder präjudizieren auch nicht die baurechtlich für das Vorhaben noch erforderlichen Genehmigungen oder andere, darüber hinaus gesetzlich vorgeschriebene Erlaubnisse oder Genehmigungen. Er wird unbeschadet der Rechte Dritter geschlossen. Die Vertragsparteien sind sich insbesondere darüber einig, dass über die baurechtliche Genehmigungsfähigkeit der Einzelvorhaben im Rahmen der durch Hamburg unter Beachtung der zu prüfenden Rechtsvorschriften durchzuführenden Genehmigungsverfahren zu entscheiden ist. Soweit sich im Rahmen der Baugenehmigungsverfahren herausstellt, dass einzelne Verpflichtungen dieses Vertrages

Quelle: Bezirksamt Hamburg-Mitte der Freien und Hansestadt Hamburg

o Kann ein städtebaulicher Vertrag den Bebauungsplan ersetzen?

Ein städtebaulicher Vertrag kann **keinen Bebauungsplan ersetzen** (*Erforderlichkeitsgrundsatz*). Schon §1 (3), S. 1 BauGB beschreibt die Verpflichtung der Aufstellung von Bebauungsplänen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Es wäre daher rechtlich unzulässig, die Grundsätze der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung ausschließlich über städtebauliche Verträge zu regeln, vielmehr muss sich die Strategie der Gemeinde in der Bauleitplanung widerspiegeln (vgl. Beckmann 2022: 45).

o Das Angemessenheitsgebot: Was kann der Investorin bzw. dem Investor zugemutet werden?

Die im städtebaulichen Vertrag festgeschriebenen Leistungen dürfen **keine unzumutbare Belastung** für die Investorin bzw. den Investor darstellen und müssen daher im Verhältnis zum wirtschaftlichen Wert der von der Kommune zu erbringenden Leistung stehen. Die durch die Bauleitplanung bewirkte Bodenwertsteigerung des Vorhabengrundstücks kann vollständig bei der Angemessenheitsbetrachtung einbezogen werden. Es besteht zudem Konsens darüber, dass der nach Erbringung der im städtebaulichen Vertrag geregelten Leistungen bei der Investorin bzw. dem Investor verbleibende Planertrag auch unter 50 % liegen kann (vgl. Beckmann 2022: 43). Das Münchener Modell der sozialgerechten Bodennutzung sieht z. B. ein Drittel der planbedingten Bodenwertsteigerung als hinreichenden Anreiz für die Investorin bzw. den Investor an.

o Das Kopplungsverbot: Besteht ein sachlicher Zusammenhang der Leistungen?

Die Gemeinde darf nur Leistungen von Investoren verlangen, wenn und insoweit sie durch die Aufstellung eines Bebauungsplans einen **Mehrwert für die Investorin bzw. den Investor** schafft. Besteht schon Baurecht auf Grundlage eines existierenden Bebauungsplans oder auf Basis von § 34 BauGB kann die Gemeinde ihre Forderungen nur auf das „Mehr“ im Zuge der Planänderungen beziehen, nicht jedoch auf das zu früherer Zeit geschaffene Baurecht (*Kopplungsverbot*). Aus diesem Grund dringen die Kommunen in der Regel darauf, die Unterzeichnung des städtebaulichen Vertrages vor der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanes zu vollziehen (vgl. Beckmann 2022: 44).

Wichtig ist darüber hinaus, dass sich Kommunen nur Gegenleistungen versprechen lassen dürfen, die in einem spezifischen Zusammenhang mit der Erfüllung der konkreten planerischen Konzeption stehen (*Konnexitätsgebot*).

o Welche Vertragsinhalte muss ich wirklich sichern?

Die Sicherung der Vertragsinhalte durch einen **abgestuften Katalog an Vertragsstrafen** ist von großer Bedeutung, um die Wirksamkeit des städtebaulichen Vertrages zu gewährleisten. Sind Vertragsstrafen zum Beispiel zu niedrig bemessen, besteht die Gefahr, dass die Investorin bzw. der Investor auf die Erfüllung der Leistung verzichtet und die Zahlung der Vertragsstrafe in Kauf nimmt. Ist die Vertragsstrafe hingegen unangemessen hoch, ist dieses als massives Misstrauensvotum gegen den Investor zu werten.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass sich auch die Kommune im Rahmen von städtebaulichen Verträgen zur pünktlichen Erbringung von Leistungen verpflichtet; die Sicherung der jeweiligen Leistungen und die Gestaltung von Vertragsstrafen erfolgt insofern meist reziprok.

Das Spektrum der zur vertraglichen Sicherung herangezogenen Instrumente ist im Übrigen breit und umfasst z. B. auch Bankbürgschaften, Patronatserklärungen, Zuzahlungsverpflichtungen, ein dinglich gesichertes Ankaufs- oder Wiederverkaufsrecht, Dienstbarkeiten oder Baulasten.

Variationsmöglichkeiten, Kombinerbarkeiten

Der städtebauliche Vertrag ist mit und ohne → *Baulandbeschluss* (s. HLF1 K.2) ein sehr gut geeignetes Instrument für Kommunen, um Absprachen mit privaten Investorinnen bzw. Investoren verbindlich zu machen (wer macht was bis wann?). Beide Seiten – Kommune wie Investorin oder Investor – erhöhen durch den Einsatz des Instruments die zeitliche Planbarkeit und die finanzielle Kalkulierbarkeit eines Entwicklungsvorhabens.

Die Kombination mit einem **differenzierten Baulandbeschluss** wird es Kommunen in der Regel erleichtern, die eigenen Ansprüche und Erwartungen an Entwicklungsvorhaben gegenüber Investorinnen und Investoren zu kommunizieren und durchzusetzen.

Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlungen

Städtebauliche Verträge sind heute zu einem sehr üblichen Instrumentarium geworden, das keine Investorin bzw. Investor mehr abschreckt oder beunruhigt. Die Ausformulierung von städtebaulichen Verträgen muss sich an einige Grundregeln halten, ist aber insgesamt sehr flexibel gestaltbar.

Die Aushandlung eines städtebaulichen Vertrages eröffnet

sowohl der betreffenden Kommune und der interessierten Investorin bzw. dem interessierten Investor als auch Politik und Verwaltung innerhalb der Kommune die Chance, sich darüber klarzuwerden, was das Entwicklungsvorhaben auszeichnen soll. Auch Bedenken und Anregungen aus öffentlichen Beteiligungsprozessen können in die Regelungen des städtebaulichen Vertrages einfließen. Städtebauliche Verträge können daher sehr knapp gehalten sein und nur wenige Seiten umfassen, sie können aber auch detailliert auf Bedenken und Wünsche eingehen, die vielleicht un-

angemessen kleinteilig erscheinen, die aber gut den angestrebten Charakter des Projektes veranschaulichen und absichern.

Damit haben städtebauliche Verträge das Potenzial, die in Leitbildern und Konzeptpapieren (Integriertes Stadtentwicklungskonzept, Wohnraumentwicklungskonzept, etc.) formulierten Entwicklungsziele bezogen auf das Projektgebiet zu konkretisieren und verbindlich in die Umsetzung zu bringen.

Vertiefende Literatur und Quellen

Baumeister, Thomas (2019): Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, 4. Auflage, vhw Verlag.

Beckmann, Jörg (2022): Baulandmobilisierung durch städtebauliche Verträge. In: Difu (Hrsg.) (2022): Bauland mobilisieren und schaffen. Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau, <https://repository.difu.de/handle/difu/583671>, letzter Zugriff: 24.04.2023.

Berg, Thomas (2011): Städtebauliche Verträge - Möglichkeiten und Konzepte für die Stadtentwicklung aus Sicht der Verwaltung, Bachelorarbeit an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen.

Birk, Hans-Jörg (2022): Städtebauliche Verträge, Inhalte und Leistungsstörungen, 6, vollständig neu bearbeitete Auflage, Richard Boorberg Verlag.

Freie und Hansestadt Hamburg (2018): SP 45 Städtebaulicher Vertrag Paloma-Viertel gemäß §11; <https://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/staedtebaulicher-vertrag-paloma-viertel?forceWeb=true>, letzter Zugriff: 24.04.2023.

Freie und Hansestadt Hamburg (2014): Städtebaulicher Vertrag nach § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 1. Alternative und § 11 BauGB zur Abwendung der förmlichen Festlegung eines

städttebaulichen Entwicklungsbereichs, <https://www.hamburg.de/contentblob/4321470/63728c804273ee9bf847d-4f7f0bd3574/data/staedtebaulicher-vertrag-mitte-altona.pdf>, letzter Zugriff: 24.04.2023.

Krautzberger, Michael (2007): Städtebauliche Verträge in der praktischen Bewährung, https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/UPR_2007_Staedtebauliche_Vertraege_in_der_praktischen_Bewaehrung.pdf, letzter Zugriff: 24.04.2023.

Oerder, Michael (2020): Wohnbaulandförderung durch städtebauliche Verträge? Erläuterungen anhand der Modelle in Köln, Düsseldorf und Bonn, <https://www.lenz-johlen.org/images/stories/SMinolta-C320031916580.pdf>, letzter Zugriff: 24.04.2023.

Owusu, Franziska (2017): Die Absicherung von Verpflichtungen in städtebaulichen Verträgen gemäß §11 BauGB, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1349.

6. Fazit: Kommunale Wohnraumentwicklung - aktiv, integriert und zielgerichtet

Die Kommunen selbst - und das heißt die Vertreterinnen und Vertreter der Politik, insbesondere der Fachpolitik, zusammen mit der Verwaltung - sind die Schlüsselakteure bei der Entwicklung von zukunftsfähigem und bedarfsgerechten Wohnraum!

Mit diesem Satz lässt sich vermutlich am ehesten zusammenfassen, was die hier vorliegenden Handlungsleitfäden veranschaulichen und in Bezug auf künftiges Handeln befördern wollen. Zugleich zeigte sich in den zahlreichen Interviews und Workshops im Zuge der Erarbeitung dieser Handlungsleitfäden aber auch, mit welcher Zurückhaltung sich viele Gemeinden bislang noch dieser verantwortungsvollen Aufgabe annähern. Für die mitunter zögerliche Haltung gibt es nachvollziehbare Gründe, seien es die knappen personellen und finanziellen Ressourcen, das drängende und damit langfristiges Denken erschwerende „Tagesgeschäft“, die oftmals starke Marktposition von Eigentümern und Investoren oder auch die klare Orientierung an Bewährtem sowie eine gewisse Innovationsscheu in der Gemeindepolitik. Im Ergebnis steht mitunter eine Selbstwahrnehmung, die geprägt ist von eigener Schwäche und fachlicher Unsicherheit.

Die Handlungsleitfäden wollen die Gemeinden dazu animieren, ihre **Flächen- und Entwicklungspolitik zu überdenken** und die Vorteile einer aktiven und zielgerichteten Wohnraumentwicklung für sich zu entdecken. Die in diesem Leitfaden offerierten Einblicke in den breiten und vielfältigen Instrumentenkasten, der den Kommunen aktuell schon zur Verfügung steht, haben den Anspruch, die Wissensgrundlage der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter zu fundieren, und ihnen zugleich Mut zuzusprechen, ihre Flächen- und Wohnungspolitik an langfristigen strategischen Zielen auszurichten.

Klar ist aber auch: Ein Leitfaden kann Orientierung geben, aber er stellt kein Patentrezept dar. Der Anspruch eines solchen Dokuments kann es nur sein, die Gemeinden anzuregen und sie in die Lage zu versetzen, die jeweils am besten **geeigneten Ziele und Instrumente für den eigenen Entwicklungsprozess zu finden** und an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. Welches Instrument in welcher Konstellation am besten passt, muss immer wieder neu im spezifischen kommunalen Kontext abgewogen werden.

Diese Abwägungsprozesse erfordern eine **integrierte Problemwahrnehmung und Handlungsperspektive** - hochbauliche, verkehrliche, soziale, fiskalische, demographische und viele weitere Aspekte müssen zusammengedacht und in ein Gesamtbild integriert werden. Oftmals hilft es dabei, die Komplexität über eine räumliche Eingrenzung zu reduzieren und über einen kommunalen Teilraum zu sprechen, das heißt über ein Quartier oder einen Ortsteil.

Bezogen auf den Bestand bilden **Quartiere** räumlich verbundene Bereiche, die oft auch in zeitlichem Zusammenhang und unter ähnlichen Rahmenbedingungen entstanden sind und sich ebenso weiterentwickelt haben. Entsprechend ähneln sich ebenfalls die Herausforderungen der einzelnen Gebäude eines Quartiers häufig, sei es aufgrund des Baualters der Gebäude, der soziodemografischen Bedingungen der Bewohnenden oder der infrastrukturellen Ausstattung. Es bietet sich daher an, auch die Lösungen für diese Herausforderungen auf Quartiersebene zu erarbeiten (z. B. energetische Sanierung, Altwerden in vertrauter Umgebung oder Mobilitätskonzepte). Integrierte Denkansätze in diesem Sinne können dabei auch helfen, die oftmals herausfordernde Kleinteiligkeit der Eigentümerstrukturen in den Quartieren zu überwinden.

In ähnlicher Weise lohnt sich der integrierte Blick auch im **Neubau**. Das Zusammendenken von mehreren Grundstücken / Blöcken ermöglicht nicht nur Synergien bei deren Entwicklung und Realisierung, sondern ermöglicht komplexere Angebote bei der Konzeption und Ausgestaltung von Folgebedarfen (z. B. Kinderspiel und -betreuung, Abdeckung von Mobilitätsbedarfen, Gemeinschaftsflächen, Formen von Einzelhandel und Gastronomie, usw.). Nicht zuletzt bilden Quartiere in besonderer Weise Ankerpunkte räumlicher Identifikation: Im Nahraum um die eigene Wohnung ist die Bereitschaft, sich zu engagieren und öffentliche Bereiche/Belange mitzugestalten, erfahrungsgemäß besonders hoch. Nachbarschaftliches Engagement kann bei entsprechender Förderung und Aktivierung zu einer wertvollen Ressource kommunaler Entwicklung werden.

Als Fazit bleibt: Eine zukunftsfähige und bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung hat viele Facetten und bedarf vieler Mitwirkender - vor allem benötigt sie aber eine Kommune, die sich ihrer Verantwortung bewusst ist und aktiv, integriert und zielgerichtet Wohnungspolitik gestaltet.

FORUM SH STADT & LAND.

Zukunftsfähige Städte und Gemeinden - für ein lebenswertes Schleswig-Holstein!

Das Forum Stadt&Land.SH ist eine gemeinsame Plattform und freiwilliger Verbund verschiedener Akteure aus der Stadt- und Ortsentwicklung, den kommunalen Planungs-verwaltungen, aus Hochschulen und fachpolitischen Ver-bänden. Das Forum versteht sich als offene Plattform, bei der weitere Partnerinnen und Partner herzlich willkommen sind, sich zu Fragen der Stadt- und Ortsentwicklung in Schleswig-Holstein auszutauschen und fortzubilden.

Partnerinnen und Partner des Forums sind:

ARCHITEKTEN- UND INGENIEURKAMMER
SCHLESWIG-HOLSTEIN



ARGE//eV
Arbeitsgemeinschaft
für zeitgemäßes Bauen e.V.



VEREINIGUNG
FÜR STADT-,
REGIONAL- UND
LANDESPLANUNG



DIE STÄDTEENTWICKLER
BUNDESVERBAND

Diakonie
Schleswig-Holstein



Haus & Grund®
Eigentum. Schutz. Gemeinschaft.



IHK Schleswig-Holstein
Flensburg-Kiel-Lübeck

SH
Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres,
Kommunales,
Wohnen und Sport

SHGT
Schleswig-Holsteinischer
GEMEINDETAG



Städteverband
Schleswig-Holstein



VNW - Verband norddeutscher
Wohnungsunternehmen e. V.



Deutsche Akademie für Städtebau
und Landesplanung (DASL)



TECHNISCHE
HOCHSCHULE
LÜBECK

IB.SH
Ihre Förderbank

Die Geschäftsstelle des Forums ist bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein angesiedelt. Diese nimmt Fragen, Anregungen oder Interesse zum vertieften Austausch gerne entgegen:

Geschäftsstelle Forum Stadt&Land.SH
Bei der
Investitionsbank Schleswig-Holstein
Wohnquartiersentwicklung / Städtebauförderung
Zur Helling 5-6
24143 Kiel

Quartiersfoerderung@ib-sh.de
0431 / 9905 -3315

IB.SH
Ihre Förderbank