



► Nr. VO/2022/10984  
öffentlich

Lübeck, 10.03.2022

## Vorlage -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:  
5.610 - Stadtplanung und Bauordnung

Bearbeitung: Julia Zimmer (E-Mail: [julia.zimmer@luebeck.de](mailto:julia.zimmer@luebeck.de) Telefon: 122-6118)

## Vergabe von Wohnbaugrundstücken im Rahmen von Bebauungsplanverfahren: Vorgabe in städtebaulichen Verträgen

### Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
14.03.2022	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
21.03.2022	Bauausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
29.03.2022	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
31.03.2022	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Entscheidung

### Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird aufgefordert, folgende Regelungen in städtebaulichen Verträgen zur Vergabe von Wohnbaugrundstücken im Rahmen Bebauungsplanverfahren zu vereinbaren:

1. Für Bebauungsplanverfahren in Travemünde wird folgende Vorgabe vertraglich vereinbart:

*Der Vorhabenträger wird mindestens 50 % der (Grundstücke für) Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser an Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind verkaufen, sofern nicht im Einzelfall zwingende Gründe entgegenstehen.*

2. Für das übrige Stadtgebiet wird abweichend wie folgt vereinbart:

*Der Vorhabenträger wird mindestens 60 % der (Grundstücke für) Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser an Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind verkaufen, sofern nicht im Einzelfall zwingende Gründe entgegenstehen.*

3. Die Regelung soll für alle Baugebiete gelten, bei denen städtebauliche Verträge oder Kaufverträge abgeschlossen werden und unabhängig davon, ob die Grundstücke bebaut oder unbebaut verkauft werden.
4. Können die Grundstücke nicht innerhalb einer angemessenen Frist an berechnigte Interessenten vergeben werden, so darf der Vorhabenträger die Grundstücke frei vergeben

### Verfahren:

Bereiche/Projektgruppen	Ergebnis
-------------------------	----------

1.300 Recht	Keine rechtlichen Bedenken
2.280 Wirtschaft und Liegenschaften	Zustimmung

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gem. § 47 f GO ist erfolgt:

  


Ja  
 Nein- Begründung:

Die Belange von Kindern und Jugendlichen werden durch die Regelung nicht in besonderem Maße berührt.

Die Maßnahme ist:

  
  


neu  
 freiwillig  
 vorgeschrieben durch:

Finanzielle Auswirkungen:

  


Ja (Anlage 1)  
 Nein

Auswirkung auf den Klimaschutz:

  


Nein  
 Ja – Begründung:

Begründung der Nichtöffentlichkeit gem. § 35 GO:

### Begründung:

Die Bürgerschaft hat am 28.03.2019 folgenden Antrag beschlossen (Auszug):

*Kurswechsel in der Wohnungspolitik (VO/2019/07446)*

...

*5) Bei der Vermarktung von Baugrundstücken und Wohnungen sind Lübecker Bürgerinnen und Bürger (z. B. junge Familien, Auszubildende, Studenten, Senioren und Behinderte) bevorzugt zu berücksichtigen. Hierfür ist durch die Stadtverwaltung ein Konzept zu erstellen und der Bürgerschaft bis spätestens Herbst 2019 vorzulegen. Entsprechend diesem Konzept sind mit den Bauherren städtebauliche Verträge zu schließen.*

...

Die Verwaltung hat hierzu einen Bericht vorgelegt, der am 20.12.2021 durch den Bauausschuss und am 25.02.2022 durch die Bürgerschaft zur Kenntnis genommen wurde (Auszug):

*Kurswechsel in der Wohnungspolitik (VO/2021/10609)*

...

*Zu 5) Die rechtliche Grundlage für die Entwicklung eines sog. Einheimischenmodells bietet § 11 Abs. 1 S. 2 Nr.2 BauGB. In städtebaulichen Verträgen mit dem Investor kann der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung als Vorgabe vereinbart werden.*

*Zulässig sind somit nur vertragliche Vereinbarungen, die sicherstellen, dass der einheimischen Bevölkerung angemessener Wohnraum zum Erwerb angeboten wird, wenn festgelegte Obergrenzen von Einkommen und Vermögen eingehalten werden.*

*Einheimischenmodelle, die vorrangig oder ausschließlich die Ortsansässigkeit der Bewerber:innen berücksichtigen, verstoßen gegen die Niederlassungsfreiheit gem. EU-Recht.*

*Da solche Vorgaben die Gewinnspanne des Entwicklers aufgrund des i. d. R. reduzierten Baulandpreises für angemessenen Wohnraum schmälern, ist in jedem Einzelfall zu prüfen, inwieweit diese Vorgaben noch angemessen sind, da in den städtebaulichen Verträgen bereits vielfältige Vorgaben vereinbart werden (z. B. 30 %-Regelung, öff. Grünflächen, Kita, Spielplatz, Erschließung, Energiekonzept).*

*Die Verwaltung schätzt ein, dass solche Auflagen im Hinblick auf die Gesamtvorgaben i. d. R. nicht angemessen sind und rät (auch im Hinblick auf den Zeitaufwand) davon ab, ein solches Modell zu entwickeln.*

...

In Ergänzung der vorgenannten Antwort der Verwaltung zu 5) werden nachfolgend unter 1. Einheimischenmodelle etwas ausführlicher beleuchtet.

Unter 2. wird ein Vorschlag zur Vergabe von Grundstücken in der Neuen Teutendorfer Siedlung erläutert.

In Punkt 3. wird eine für alle Neubaugebiete anzuwendende Vorgabe für die Vergabe von bebauten und unbebauten Einfamilienhaus-Grundstücken und die Verankerung in städtebaulichen Verträgen hergeleitet

In Punkt 4. wird abschließend der Unterschied zwischen vorhabenträgergestützten und städtischen städtebaulichen Entwicklungen dargelegt.

#### 1. Einheimischenmodelle

Im Jahr 2007 leitete die Europäische Union ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein, da sie in den Einheimischenmodellen einen Verstoß gegen europäische Grundrechte sah (Grundsatz der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit, allgemeines Diskriminierungsverbot, allgemeines Freizügigkeitsrecht, Arbeitnehmerfreizügigkeit). Der Europäische Gerichtshof hat 2013 entschieden, dass Einheimischenmodelle mit EU-Recht vereinbar seien, wenn hiermit sozioökonomische Ziele, also die Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen, verfolgt werden. Daraufhin haben sich im Jahr 2017 die BRD und die EU auf Leitlinien für Einheimischenmodelle geeinigt („EU-Kompromiss“) und das Vertragsverletzungsverfahren wurde eingestellt.

Gemäß dem Leitlinienkompromiss können bei Einheimischenmodellen grundsätzlich all jene Bewerber:innen berücksichtigt werden, die unterhalb bestimmter Vermögens-/Einkommengrenzen liegen. Die Ortsansässigkeit spielt als Zugangsvoraussetzung keine Rolle.

Erst im zweiten Schritt - bei der Auswahlentscheidung aus mehreren berechtigten Bewerbern - kann der Ortsbezug zu max. 50 % bei der punktbasierten Gewichtung angerechnet werden; mind. 50 % sind hingegen sozialen und ökonomischen Aspekten vorbehalten. Dies bedeutet nicht, dass von den berechtigten Bewerbern 50 % aus dieser Gemeinde/Stadt ausgewählt werden.

Für ergänzende Informationen siehe Anlagen 1 bis 3; zu den Auswahlkriterien und -verfahren siehe insbesondere Anlage 2.

#### 2. Übertragung auf die Neue Teutendorfer Siedlung

Den o. g. Auftrag der Bürgerschaft aufgreifend hat die Verwaltung mit dem ehemaligen Vorhabenträger der Neuen Teutendorfer Siedlung zunächst eine Vergabequote an Lübecker:innen bzw. an Familien vertraglich vereinbaren wollen. Da zum Zeitpunkt des Auslegungsbeschlusses (07.06.2021, VO/2021/10096) der städtebauliche Vertrag nicht ausreichend abgestimmt werden konnte, wurde ein Eckpunktepapier mit den wesentlichen Zielen des städtebaulichen Vertrages dem Bauausschuss zur Billigung vorgelegt. Das Eckpunktepapier beinhaltet u. a. folgenden Passus:

- *die Vergabe von Einfamilienhaus-Grundstücken (Einzelhäuser, Doppelhäuser, Reihen-/Stadthäuser) und Eigentumswohnungen bevorzugt an Haushalte mit minderjährigen Kindern oder Personen mit Lübeck-Bezug (insbesondere Arbeitnehmende in und um Lübeck sowie Ortsansässige)*

Die Formulierung lässt offen, ob eine Vergabe an Lübecker:innen/Personen mit Lübeck-Bezug ohne familiären Hintergrund, an Familien aus Lübeck oder an Familien ohne Ortsbezug erfolgen soll, da eine rechtliche Bewertung zur Machbarkeit einer (freiwilligen) Berücksichtigung von Ortsansässigen bei der Grundstücksvergabe zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgenommen wurde. Die abschließende Bewertung fand im Zuge der o. g. Berichterstellung statt. In der Konsequenz nimmt die Verwaltung davon Abstand, einen Lübeck-Bezug als Vergabekriterium vertraglich zu vereinbaren, um die Rechtssicherheit des städtebaulichen Vertrags nicht zu gefährden.

Wie oben dargelegt, sind Einheimischenmodelle rechtswidrig, die den Ortsbezug als Zulassungsvoraussetzung aufweisen. Selbst unter Beachtung der Leitlinien für Einheimischenmodelle beurteilt die Verwaltung, dass für die Neue Teutendorfer Siedlung ein solches Modell aus folgenden Gründen nicht realisierbar ist:

- Das Gebot der Angemessenheit (vgl. § 11 Abs. 2 BauGB), das Vorhabenträgern bei Bauleitplanverfahren einen angemessenen Gewinn ermöglichen soll, ist zu wahren. Einheimischenmodelle bedingen aufgrund der Grenzen bezüglich Gehalt und Vermögen voraussichtlich eine Reduzierung des marktüblichen Verkaufspreises der Grundstücke.

Für den Vorhabenträger wird die Auflage einer Verkaufspreisobergrenze für die Einfamilienhausgrundstücke im Hinblick auf die sonstigen Belastungen, u. a. Renaturierung der Moorbek, sehr hoher öffentlicher Grünflächenanteil von ca. 40 %, geförderter Wohnungsbau, vergünstigte Abgabe zweier Kita-Grundstücke, Verlegung der oberirdischen Hochspannungsleitung als nicht mehr angemessen beurteilt

- Aufgrund der aktuell in Planung befindlichen Wohnbauvorhaben, ist anzunehmen, dass sich für Einheimische vielfältige Chancen zur Eigentumbildung ergeben. Eine drohende Benachteiligung von Ortsansässigen ist nicht erkennbar. Die Aufstellung eines Einheimischenmodells ist für die Neue Teutendorfer Siedlung somit nicht zu rechtfertigen.

Durch die Vergabe eines Teils der Grundstücke an Familien kann jedoch mittelbar ein Lübeck-Bezug erreicht werden. Folgende Maßnahmen sollen hierzu im städtebaulichen Vertrag bzw. in den Festsetzungen des Bebauungsplans verankert werden:

- Bei der Vergabe von Grundstücken ist eine bestimmte Quote für Haushalte mit mind. einem minderjährigen Kind vorzusehen: Bei der Ansiedlung von Familien ist überwiegend von einem bestehenden Lübeck-Bezug auszugehen, da die Wohnortsuche einer Familie i. d. R. in der Nähe des Arbeitsplatzes erfolgt. Die Kinder werden im Regelfall Kitas und Schulen vor Ort besuchen. Dieser Personenkreis sorgt für eine Verjüngung der Bevölkerungsstruktur in Travemünde und für Nachwuchs bei den Vereinen, religiösen Gemeinschaften, Ehrenamtstätigkeiten u. ä. – unabhängig von dem vorherigen Wohnsitz. Für diese Haushalte besteht ein erheblicher Bedarf an Wohngrundstücken, so dass auch weitere städtebauliche Gründe für das geplante Vorgehen vorliegen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB).

### 3. Vorgabe für die Vergabe von Grundstücken und deren Verankerung in städtebaulichen Verträgen im Rahmen von Bebauungsplanverfahren

Im Ergebnis der vorangehend dargelegten Erkenntnisse und Überlegungen hat die Verwaltung für die Vergabe von bebauten und unbebauten Wohnbaugrundstücken folgende Regelung entwickelt:

*Der Vorhabenträger wird mindestens 50 % bzw. 60 % der (Grundstücke für) Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser an Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind verkaufen.*

Hierzu folgende Erläuterungen:

#### Quote:

Der Vorschlag von mindestens 50 % wird von der Verwaltung als Mindestsatz für Baugebiete angesehen. Je nach Anforderungen in einem Baugebiet (bspw. geringumfängliche weitere Lasten) kann auch eine höhere Quote, bspw. 60 %, vereinbart werden.

Im Modellfall der Neuen Teutendorfer Siedlung, die insgesamt über ca. 560 Wohneinheiten verfügt, entsprechen 50 % der Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser ca. 130 Wohneinheiten. Die Beschränkung auf 50 % erfolgt hier einerseits aufgrund der kostenintensiven Anforderungen zur Entwicklung des Baugebietes, andererseits um die Käuferklientel und damit Vermarktbarkeit der Grundstücke nicht zu sehr einzuschränken.

#### Bebaute/unbebaute Grundstücke:

Eine Quote soll im Sinne der Gleichbehandlung für alle Baugebiete vorgegeben werden, bei denen städtebauliche Verträge abgeschlossen werden, unabhängig davon, ob die Grundstücke bebaut oder unbebaut verkauft werden.

#### Wohnformen:

Der Vorschlag bezieht nicht die im Beschluss geforderten Wohnungen mit ein, da nur ein Teil der Wohnungen von der Größe familieneeignet ist und Familien insbesondere eine gartenbezogene Wohnform, wie Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser, bevorzugen.

#### Auswahl Zielgruppe:

Gemäß Beschluss sollen Lübecker Bürgerinnen und Bürger (z. B. junge Familien, Auszubildende, Studenten, Senioren und Behinderte) bevorzugt berücksichtigt werden. Wie vorangehend dargelegt, ist eine Auswahl allein nach Ortsbezug nicht möglich.

Anstatt des Begriffs der „jungen Familie“ wird die Formulierung „Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind“ vorgenommen. Dies schließt alle Lebensgemeinschaften mit Kind(ern) ein. Eine Altersbegrenzung wird nicht vorgenommen.

Auszubildende und Studenten sind nicht Zielgruppe bei der Schaffung von Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäusern. Hierzu werden in bestimmten Baugebieten angepasste Wohnformen entwickelt (z. B. Bornkamp, Nördliche Wallhalbinsel). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich auf die übrigen frei zu vergebenden bzw. geförderten Wohnungen zu bewerben.

Auch Senioren werden nicht als zu bevorzugende Gruppe bei der Vergabe von Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäusern angesehen. Diese haben ebenfalls die Möglichkeit, sich auf die übrigen frei zu vergebenden Wohnungen zu bewerben.

Wohnungen für behinderte Menschen bedürfen häufig einer barrierefreien Ausstattung. Diese Vorgaben werden jedoch regelmäßig nicht bei Einzel-, Doppel-, und Reihenhäusern erfüllt, sondern lassen sich leichter im Geschosswohnungsbau umsetzen. Aus diesem Grund wird dieser Personenkreis nicht als priorisierte Zielgruppe eingesetzt. Im Bedarfsfall können behinderte Menschen insbesondere bei Wohnungen im Geschosswohnungsbau

oder bei der Vergabe von unbebauten Grundstücken in die Vergaberegulung aufgenommen werden.

Rückfalloption:

Im Modellfall der Neuen Teutendorfer Siedlung ist vorgesehen, je Bauabschnitt ca. 60 bis 70 Grundstücke mit einer Bewerbungszeit von drei Monaten den Haushalten mit mindestens einem minderjährigen Kind anzubieten. Finden sich innerhalb dieser Zeit nicht genügend berechnigte Kaufinteressenten, so erfolgt eine freie Vergabe durch den Vorhabenträger.

Diese Vorgehensweise würde angepasst auch für andere vorhabenträgergestützte Baugebiete vorgenommen werden. Als vorhabenträgergestützte Baugebiete werden Vorhaben angesehen, bei denen ein Vorhabenträger (Investor) Flächen von privaten Dritteigentümern erwirbt und entwickelt.

4. Unterschied städtische Entwicklung vs. Baugebietsentwicklung durch Investor

Wie vorangehend dargelegt, können Vorhabenträger nicht unbegrenzt mit Auflagen zur Vermarktung Ihrer Baugrundstücke belegt werden, da ihnen auch ein ausreichender Anteil an Gewinn zugestanden werden muss (Gebot der Angemessenheit).

Mit der vorgeschlagenen Maßnahme sowie ergänzenden Regelungen (u. a. Ausschluss von Ferienwohnen, Hauptwohnsitzverpflichtung) erfolgt dennoch eine gesellschaftsverträgliche Grundstücksvergabe, die den Vorhabenträgern zudem ausreichenden Handlungsspielraum hinsichtlich der Vermarktbarkeit der Baugrundstücke ermöglicht.

Sollen Lübecker:innen bei der Vergabe von Baugrundstücken im Sinne eines Einheimischenmodells berücksichtigt werden, ließe sich dies ggf. bei stadt eigenen Bauprojekten realisieren. In Abstimmung mit dem Bereich Liegenschaften bzw. der KWL könnte bei einem noch zu entwickelnden Gebiet ein Einheimischenmodell gemäß den „*Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells*“ entwickelt werden, in welches zu maximal 50 % die Ortsansässigkeit einfließt. Dies wäre ggf. mit geringeren Einnahmen aus den Grundstücksverkäufen verbunden. Eine weitergehende Prüfung hat zu diesem Zeitpunkt nicht stattgefunden.

**Anlagen:**

Senatorin Joanna Hagen