

**Vfg.**

1. Vermerk

**Aktive Baulandentwicklung in der Hansestadt Lübeck**

Im Zusammenhang mit dem „Grundsatzbeschluss für den Entwurf des Flächennutzungsplans und den Verkehrsentwicklungsplan“ (VO/2021/10558) hat der Bereich Stadtplanung und Bauordnung einen flankierenden Beschlussvorschlag zur aktiven Baulandentwicklung in der Hansestadt Lübeck eingebracht (Anlage C). Nach dem Vorzugsszenario der Verwaltung sollen Bauflächen im Außenbereich ausschließlich in den neuen Flächennutzungsplan aufgenommen werden, wenn die Bedarfe nach Wohn- und Gewerbeflächen durch Maßnahmen der Innentwicklung nicht abgedeckt werden können. Ziel ist ein nachhaltiger und ressourcenschonender Umgang mit dem Gut Boden. Auch in dem Vorzugsszenario können die Bedarfe an zusätzlichen Bauflächen nicht ausschließlich durch Maßnahmen der Innenentwicklung gedeckt werden, weswegen auf Flächen im Außenbereich zurückgegriffen werden muss. Neue Bauflächen, die in den Flächennutzungsplan dargestellt werden, unterliegen einem gesteigerten Spekulationsdruck. Dies gilt insbesondere für Flächen im Außenbereich aufgrund der planungsbedingten Bodenwertsteigerung und der sich daraus ergebenden hohen Preisspanne zwischen Ackerland und dem späteren Bauland. Im Bewusstsein dieser Problemlage wurde seitens der Verwaltung der Beschlussvorschlag zur aktiven Baulandentwicklung eingebracht. Nach dem Beschlussvorschlag verfolgt die Hansestadt Lübeck aktiv die Umsetzung des Flächennutzungsplans. Der Grundansatz des Beschlussvorschlags basiert darin, dass die Stadt als Trägerin der Planungshoheit gleichzeitig auch die Eigentümerin der Flächen ist. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Siedlungsflächenentwicklung auf städtebaulich geeignete Flächen gelenkt wird, die geeigneten Flächen aktiv durch die Stadt mobilisiert werden und die städtebaulichen Zielsetzungen der Hansestadt Lübeck abgesichert werden.

Der Beschlussvorschlag zur aktiven Baulandentwicklung in der Hansestadt Lübeck enthält drei wesentliche Beschlusspunkte:

- Flächen im städtischen Eigentum werden bevorzugt in den FNP aufgenommen
- die HL betreibt eine strategische Bodenbevorratung zur Umsetzung des FNP
- Zwischenerwerb im Außenbereich durch die HL: Bauleitplanungen werden ausschließlich eingeleitet, wenn min. 50% der Bruttobaufläche in der Verfügungsgewalt der HL stehen

An die Verwaltung wurde die Frage herangetragen, ob vergleichbare Ansätze, insbesondere in Bezug auf den Zwischenerwerb, auch in anderen Städten in der gleichen Größenordnung wie der HL angewendet werden. Daher hat der Bereich Stadtplanung und Bauordnung einige Beispiele aus anderen Großstädten mit einer Bevölkerungszahl von 100.000 bis zu 350.000 Einwohner:innen zusammengetragen, die vergleichbare „Baulandbeschlüsse“ bereits anwenden oder gerade erarbeiten.

Der Beschlusspunkt Flächen im städtischen Eigentum bevorzugt in den Flächennutzungsplan aufzunehmen bzw. zu entwickeln, wenn diese für eine bauliche Entwicklung geeignet sind, wird nahezu von jeder Stadt unabhängig von der Größenordnung angewendet. Diese Vorgehensweise ist nicht nur planerisch sinnvoll, sondern im Hinblick auf den kommunalen Haushalt geboten. Grundvoraussetzung ist, dass überhaupt städtebaulich geeignete Flächen im kommunalen Eigentum zur Verfügung stehen. Die Hansestadt hat zwar relativ viel Grundeigentum, aber nicht alle Flächen sind für

bauliche Entwicklungen geeignet bzw. gibt es viele konkurrierende Nutzungen, weswegen in der HL die Flächenbedarfe nicht ausschließlich auf stadteigenen Flächen gedeckt werden können (mit der Ausnahme vom Szenario D).

Um den Flächenanteil im städtischen Eigentum zu erhöhen wird in nahezu allen Städten mit einer hohen Flächennachfrage die langfristige Bodenbevorratung in unterschiedlicher Intensivität praktiziert. Die Bodenbevorratung erfolgt in diesen Fällen auch ohne konkrete Realisierungsabsichten. Nur teilweise bestehen detaillierte politische Beschlüsse zur langfristigen Bodenbevorratung, da es sich oftmals um eine seit Jahrzehnten gelebte und etablierte Praxis handelt. In der Hansestadt Lübeck wird die Bodenbevorratung ebenfalls angewendet, wobei ein klarer Bezug zur Umsetzung gegeben ist. Beispielhaft kann hier das Gewerbegebiet Semiramis genannt werden. Die bereits bestehenden Aktivitäten in der Bodenbevorratung müssen jedoch ausgebaut und zielgerichtet auf die Umsetzung des FNP ausgerichtet werden. Dafür müssen die personellen und finanziellen Kapazitäten der zuständigen Bereiche der Verwaltung bzw. der städtischen Tochtergesellschaften überprüft und bei Bedarf aufgestockt werden.

Der kommunale Zwischenerwerb ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kommune in einem zur Bebauung anstehenden Bereich die Grundstücke vollständig oder in Teilen kauft, bis zur Baureife entwickelt oder entwickeln lässt und an Bauwillige veräußert. Der kommunale Zwischenerwerb wird oftmals durch Grundsatzbeschlüsse untermauert, welche die Rahmenbedingungen für den Zwischenerwerb festschreiben. In der folgenden Tabelle werden beispielhaft die wesentlichen Inhalte der Baulandbeschlüsse, insbesondere zum kommunalen Zwischenerwerb im Außenbereich, vereinfacht zusammengefasst.

**Grundsatzbeschlüsse:**

Städte	Bevölkerung	Bodenbevorratung		Zwischenerwerb im Außenbereich				Link zum Dokument
		ja/ nein	Art der Nutzung	ja/ nein	Art der Nutzung	Flächenanteil Stadt	Öffnungsklausel zum Zwischenerwerb	
Braunschweig	248.292	ja	Wohnen und Gewerbe	ja	Wohnen	min. 50 % der Fläche	nein	<a href="#">Beschluss Braunschweig</a>
Würzburg	127.880	ja	Wohnen	ja	Wohnen	min. 70 % der Fläche	Ausnahme vom Grundsatzbeschluss im Einzelfall durch Beschluss des Stadtrats/ zuständigen Ausschuss	<a href="#">Beschluss Würzburg</a>
Bielefeld	333.786	ja	Wohnen und Gewerbe	ja	Wohnen und Gewerbe	min. 50 % der Fläche	Im Einzelfall können städtebauliche Verträge zur Entwicklung von Flächen kleiner 1 ha eingesetzt werden	<a href="#">Beschluss Bielefeld</a>
Bergisch-Gladbach	111.366	nein	Wohnen	ja	Wohnen	min. 50 % der Fläche	Im Einzelfall können städtebauliche Verträge zur Entwicklung von Flächen eingesetzt werden (Voraussetzung nur eine Eigentümer:in)	<a href="#">Beschluss Bergisch-Gladbach</a>
Münster	314.319	ja	Wohnen und Gewerbe	ja	Wohnen	min. 50 % der Fläche	nein	<a href="#">Beschluss Münster</a>

In der Spalte „Link zum Dokument“ können die einzelnen Beschlüsse der Städte eingesehen werden.

Der Fokus beim kommunalen Zwischenerwerb liegt im Wesentlichen auf unbebauten Flächen im Außenbereich. Das Modell wird deswegen regelmäßig in Städten angewendet, die ihren Bedarf an zusätzlichen Siedlungsflächen nicht ausschließlich durch Innenentwicklungsmaßnahmen abdecken können und über keine städtebaulich geeigneten Außenbereichsflächen im kommunalen Eigentum verfügen.

Wie in den Fallbeispielen deutlich wird, wird der kommunale Zwischenerwerb überwiegend zur Entwicklung von Wohnbauflächen angewendet, wohingegen die langfristige Bodenbevorratung sowohl im Hinblick auf die Mobilisierung von Wohnbau-, Gewerbe-, Tausch- als auch Kompensationsflächen zur Anwendung kommt. Insbesondere Landwirte sind eher an Tauschflächen als an der Veräußerung von Flächen interessiert. In der HL sollte der Fokus bei der Mobilisierung der erforderlichen Gewerbeflächen ebenfalls auf der Bodenbevorratung liegen. Grundsätzlich kann der Beschluss zum kommunalen Zwischenerwerb auch in Bezug auf Gewerbeflächen angewendet werden, da in der HL, wie auch in anderen Städten, neue Gewerbegebiete nahezu ausschließlich durch die Stadt bzw. die stadteigenen Tochtergesellschaft entwickelt werden.

Um Transparenz und Gleichbehandlung für alle beteiligten Akteure zu gewährleisten enthalten die Baulandbeschlüsse oftmals keine Öffnungsklauseln für Ausnahmen oder die Ausnahmen werden abschließend definiert. Eine konsequente Umsetzung des kommunalen Zwischenerwerbs ist zwingend erforderlich, da der Beschluss zum Zwischenerwerb ansonsten seine Wirkung verfehlt.

Die Kosten für den Flächenerwerb zur Umsetzung des Flächennutzungsplanes sind abhängig vom gewählten Szenario, welches von der Hansestadt Lübeck verfolgt wird. Zudem können durch die strategische Bodenbevorratung Flächen zu Bodenpreise erworben werden, die deutlich unterhalb der Preise für Bauerwartungsland liegen. Um das Szenario C im Sinne der aktiven Baulandentwicklung umzusetzen, müssten die jährlich zur Verfügung stehenden Hausmittel für den Grundstückserwerb auf mindestens 1,8 Mio. € aufgestockt werden. Zudem ist mindestens eine zusätzliche halbe Personalstelle im Bereich Wirtschaft und Liegenschaften erforderlich.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass es sich um die Flächenbedarfe für die nächsten rd. 20 Jahre handelt und sich die Kosten für den Erwerb der Flächen durch die Entwicklung und Weiterveräußerung der Flächen mittel- bis langfristig refinanzieren.

Aus Sicht des Bereiches Stadtplanung und Bauordnung ist es unerlässlich vor der Aufstellung des Flächennutzungsplanes sich darüber Gedanken zu machen, wie der Flächennutzungsplan umgesetzt werden kann bzw. sichergestellt werden kann, dass die Flächen im Sinne der Hansestadt Lübeck entwickelt werden.