

\AFS\SBE05053.TAT/gra

Betreff: Städtebauliche Verträge nach § 6 BauGB-MaßnahmenG

hier: Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 16.03.94

- Beschluß des AfS vom 25.06.1993:  
Prüfungsantrag zu städtebaulichen Verträgen

B e s c h l u ß

des Ausschusses für Stadtforschung,  
Stadtentwicklung und Stadterneuerung

vom 05.05.1994

- öffentlich -

Einstimmig beschlossen

I. Vorgezogene Bebauungspläne nach § 1 Abs. 2 BauGB-MaßnahmenG, mit denen abweichend vom Flächennutzungsplan neue Wohnbaugebiete geschaffen werden, sollen künftig erst eingeleitet werden, wenn mit den Grundstückseigentümern der neuen Wohnbauflächen vertragliche Vereinbarungen geschlossen wurden, mit denen diese die folgenden Folgekosten der Infrastruktur übernehmen, sowie soziale Bindungen und Bauverpflichtungen eingehen:

1. Übernahme der vollen Erschließungskosten (100 %) und der nicht abrechenbaren gebietsbezogenen Erschließungsmaßnahmen.
2. Übernahme der anteiligen Folgekosten für Kindergärten, Kinderhort, Grund- und Hauptschule.
3. Übernahme der Kosten ökologischer Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft, soweit der Ausgleich nicht auf den Baugrundstücken erfolgt.
4. Bei größeren Baugebieten mit erheblichem Anteil an Geschosswohnungsbau:

Verpflichtung zum Bau von Sozialwohnungen (1. Förderweg) im Umfang von 30 % der zulässigen Geschoßfläche für Geschosswohnungen oder Abgabe der entsprechenden Baugrundstücke zu einem niedrigen Bodenpreis an Bauträger, die zweckgebunden Sozialwohnungen errichten.

5. Festlegung von Bauverpflichtungen binnen angemessener Frist.

Bei bereits eingeleiteten Verfahren für vorgezogene Bebauungspläne ist entsprechend zu verfahren.

II. Referat VI/Stpl

Der Vorsitzende:

i. v.

*W. Zwack*

Der Referent:

*M. D. A.*

Die Schriftführerin:

*Z. F. E.*

*2/6*

Stadt Nürnberg 610/01

Die Anwendung städtebaulicher Verträge gemäß § 11 Baugesetzbuch (BauGB)

Beschluß

des Stadtplanungsausschusses

vom 18.03.1999

öffentlicher Teil

*Einstimmig beschlossen*

I. 1. In der Stadt sollen grundsätzlich in den nachfolgenden Fällen städtebauliche Verträge zur Abdeckung der Planungsfolgekosten angestrebt werden, wenn

- ❖ bisher im FNP als landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen sowie als Grünflächen dargestellte Grundstücke in Verbindung mit der derzeit laufenden Neuaufstellung des FNP (angestrebte Billigung bis 2002) dem Wohnungsbau,
- ❖ im FNP als Sonderbauflächen für Gemeinbedarf bzw. als Flächen für Bahnanlagen dargestellte Grundstücke einer Wohnnutzung
- und
- ❖ im FNP als Sonderbauflächen für sonstige Zwecke (ehem. Militärfächen) einer Wohn- und gewerblichen Nutzung

zugeführt werden sollen.

Die Einzelfälle sind im Stadtrat zu beschließen

2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Anwendung des Instrumentes der städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB im Rahmen eines Arbeitskreises mit Vertretern der Wohnungswirtschaft und Mitgliedern der Stadtratsfraktionen und -gruppen zu erörtern. Über das Ergebnis der Gespräche soll berichtet werden.

II. Referat VI / Stpl

Der Vorsitzende:  
i. V.

*Wim Zwack*

Der Referent:

*h. d. d. d.*

Die Schriftführerin:

*Zefie*

*Be*

Die Anwendung städtebaulicher Verträge gemäß § 11 Baugesetzbuch (BauGB)

Beschluss

des Stadtplanungsausschusses

vom 12.10.2000

öffentlicher Teil

- I. 1. Im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung sollen zur Abdeckung der Planungsfolgekosten in der Regel städtebauliche Verträge abgeschlossen werden.

Werden planungsbedingt Lasten bei der Stadt Nürnberg ausgelöst und führen diese Planungen zu einer Bodenwertsteigerung in nicht unerheblichem Umfang, sind Bebauungsplan- und entsprechende Satzungsverfahren künftig nur dann einzuleiten, wenn sich die Planungsbegünstigten zur Kostenbeteiligung an den tatsächlich entstehenden Kosten verpflichtet haben.

2. Für bereits eingeleitete Bebauungsplan-Verfahren sollen einzelfallbezogen Übergangslösungen vereinbart werden.

*Einstimmig beschlossen*

3. Antrag der CSU-Stadtratsfraktion vom 12.10.2000 auf Ergänzung von Punkt 1:  
.....sollen „nach Vorinformation an den Stadtrat“ zur Abdeckung.....

*Mit 6 Gegenstimmen beschlossen*

4. Antrag von Stadtrat Schuh vom 12.10.2000:

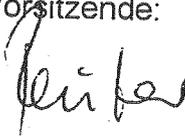
In zwei Jahren soll dem AfS ein Erfahrungsbericht vorgelegt werden.

*Einstimmig beschlossen*

II. Referat VI/Stpl

Der Vorsitzende:

i. V.



Der Referent:



Die Schriftführerin:



## **Die Anwendung städtebaulicher Verträge gemäß § 11 Baugesetzbuch (BauGB)**

### **Sachverhaltsdarstellung:**

#### **1. Ausgangslage:**

Städtebauliche Planungen sind in der Regel mit erheblichen wirtschaftlichen Belastungen für die Gemeinden verbunden. Die Herstellungskosten für die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen werden dabei zu einem überwiegenden Teil von der Allgemeinheit finanziert (Steuern, Abgaben) und führen für die Gemeinde bis an die Grenze der Leistungsfähigkeit. Der Grundstückseigentümer trägt die Kosten der Baureifmachung seines Grundstückes nur zu einem geringen Teil. Durch Herstellung der Infrastruktur tritt die Gemeinde zudem in eine Vorleistung, ein Einfluss auf die Realisierung von Bauvorhaben bzw. Entwicklung des Gebietes besteht jedoch nicht. Für den Eigentümer wird durch die Schaffung von Baurecht die Wertsteigerung seines Grundstückes abgesichert. Planungsbegünstigter ist damit ausschließlich der Grundstückseigentümer.

Bei einer Betrachtung der oben genannten Situation unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre in der Konsequenz die Planungstätigkeit aus Kostengründen weitgehend einzustellen. Da die städtebauliche Planung als elementarer Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung unverzichtbar ist, hat der Gesetzgeber 1993 durch die Einführung eines vierten Abschnitts „Zusammenarbeit mit Privaten“ in das Baugesetzbuch (BauGB) den Gemeinden ausdrücklich ermöglicht, im Zusammenwirken mit den Planungsbegünstigten die Finanzierung der ausgelösten Kosten sicherzustellen.

Neben der Anwendung städtebaulicher Verträge gemäß § 11 BauGB kommen dabei inhaltlich ähnliche Verträge in Form von Durchführungsverträgen zu Vorhaben- und Erschließungsplänen nach § 12 BauGB sowie in Form von Erschließungsverträgen gemäß § 124 BauGB zum Tragen. Die genannten Vertragsformen gleichen sich durch die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den entstehenden Kosten. Städtebauliche Verträge sind damit Vereinbarungen zwischen Planungsbegünstigtem bzw. Projektentwicklern und der Stadt Nürnberg und Teil einer „Public-Private-Partnership“.

Ziel der Anwendung städtebaulicher Verträge ist also die angemessene Beteiligung des Grundstückseigentümers/Planungsbegünstigten an den tatsächlich anfallenden Kosten der Baureifmachung eines Gebietes. Theoretisch soll durch die Kostenbeteiligung ein Druck ausgeübt werden auf den Bodenwert vor Planungsrecht (Eingangswert),- eine Verteuerung von Baulandpreisen soll durch Anwendung städtebaulicher Verträge i. V. mit den am Markt orientierten Grundstückspreisen (Ausgangswert) vermieden werden. Als besonders geeignet zur Anwendung städtebaulicher Verträge erscheinen Flächen, für die eine Neuausweisung von Baurecht erst geplant ist, also mit vermuteter hoher Wertsteigerung.

## 2. Städtebaulicher Vertrag und planungsbedingte Bodenwertsteigerung:

Gegenstand städtebaulicher Verträge in Verbindung mit der Schaffung von Baurecht durch Planung sind entsprechende Absprachen zur Planung und deren Umsetzung, die im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung einer städtebaulichen Maßnahme erforderlich sind. Im einzelnen sind zu nennen:

- Übernahme der Kosten der städtebaulichen Planungen (Bauleitplanung) und Grundstücksordnung
- Herstellungs- und Grundstückskosten der Erschließungsanlagen im Planungsgebiet (Straßen und sonstige Verkehrsflächen, Grün- und Immissionsschutzanlagen)
- Herstellungs- und Grundstückskosten der notwendigen insbesondere sozialen Infrastruktur (Kindergärten, Hort, Grundschule)
- Herstellungs- und Grundstückskosten der naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 1 a BauGB
- Wohnungs- und gewerbepolitische Verpflichtungen (z. B. geförderter Wohnungsbau, Kleingewerbe etc.)

Die Anwendung orientiert sich an einer Wertsteigerung der durch die Planung betroffenen Grundstücke, bei der es sinnvoll und zumutbar ist, dem planungsbegünstigten Grundstückseigentümer die von dem Planungsvorhaben ausgelösten ursächlichen Kosten bzw. Bindungen zur Sicherung bestimmter städtebaulicher Ziele zu übertragen, soweit sie Voraussetzung oder Folge der geplanten Vorhaben sind und Lasten für die Stadt Nürnberg ausgelöst werden.

Die Anwendung der Regelungen des städtebaulichen Vertrages wird in dreifacher Hinsicht eingeschränkt:

- Die Übertragung vertraglicher Pflichten auf Bauwillige ist nicht zulässig, wenn das Vorhaben von sich aus genehmigungsfähig ist (bestehendes Baurecht).
- Zwischen Vorhaben und zu übernehmenden Kosten und Aufwendungen muss eine Verknüpfung bestehen (Kausalität).
- Die versprochenen Leistungen müssen insgesamt in einem angemessenen Verhältnis stehen (Verhältnismäßigkeit).

Als sinnvoll erscheinen städtebauliche Verträge somit bei größeren Projektdimensionen („Erheblichkeitsschwelle“) insbesondere vor einer Überplanung bzw. vor Schaffung von Baurecht und in Verbindung mit einer Bauträgergesellschaft als Vertragspartner.

## 3. Anwendung städtebaulicher Verträge in Nürnberg:

In der Sitzung des AfS vom 12.10.2000 wurden die bisherigen Erfahrungen (seit 1994) mit der Anwendung des Instruments der städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB ausführlich dargelegt. Grundlage zur Festlegung des Anwendungsbereiches städtebaulicher Verträge war unter anderem das Ergebnis eines Arbeitskreises mit Vertretern der Wohnungswirtschaft, Bauträgern und der Stadtverwaltung, über dessen Ergebnis dem AfS berichtet wurde. Dabei wurde bei den Bauwilligen die Übernahme von Kosten und die Verpflichtung zur Schaffung bzw. Zahlung von Geld zur Schaffung von Infrastruktureinrichtungen weitgehend akzeptiert. Als Ergebnis des Arbeitskreises wurde der Anwendungsbereich für städtebauliche Verträge in Nürnberg angepasst,- mit der Empfehlung, städtebauliche Verträge als Regelfall zur Schaffung neuen Baurechtes einzuführen.

Mit Beschluss des AfS wurde der Anwendungsbereich städtebaulicher Verträge neu festgelegt,- mit der Auflage in zwei Jahren einen Erfahrungsbericht vorzulegen. Im Detail wird auf den als Beilage angefügten AfS-Beschluss vom 12.10.2000 verwiesen.

Insgesamt wurden in Nürnberg bisher zu 21 Bebauungsplänen, Vorhaben- und Erschließungsplänen bzw. städtebaulichen Satzungen städtebauliche Verträge bereits abgeschlossen bzw. befinden sich im fortgeschrittenen Verfahren. Die Zahl städtebaulicher Verträge hat sich gegenüber der Darstellung aus dem Jahre 2000 um 10 städtebauliche Verträge erhöht. Die Anwendung vertraglicher Vereinbarungen i.V. mit Bauleitplan-Verfahren ist damit in vielen Fällen das geeignete Instrument zur Sicherung planerischer Erfordernisse.

Die Beteiligung an Kosten und Lasten städtebaulicher Planungen erfolgt dabei im Rahmen der im BauGB vorgegebenen Rechtsinstrumentarien. Eingesetzt werden können:

- der städtebauliche Vertrag gemäß § 11 BauGB
- der Durchführungsvertrag gemäß § 12 BauGB zu einem Vorhaben- und Erschließungsplan
- der Erschließungsvertrag gemäß § 124 BauGB
- vertragliche Regelungen des ökologischen Ausgleichs nach § 1a BauGB

in Verbindung mit dem Vollzug

- der Umlegung gemäß §§ 45 ff. BauGB bzw.
- dem Baugebot gemäß § 176 BauGB und
- der privaten Bodenordnung

Über die genannten Anwendungsbereiche hinaus können – unter der Voraussetzung des Bedarfes aus dem Baugebiet heraus - im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages noch Vereinbarungen getroffen werden zur Kostenbeteiligung an der sozialen Infrastruktur (Kindergarten, Hort, Grundschule). Die Notwendigkeit zur Übernahme von Kosten zur Schaffung von Infrastruktureinrichtungen ergibt sich aus der Bedarfsprüfung im Einzelfall.

#### 4. Erfahrungsbericht zur Anwendung städtebaulicher Verträge in Nürnberg:

Städtebauliche Verträge sind freiwillige Vereinbarungen zwischen Planungsbegünstigtem bzw. Projektentwicklern und der Kommune und Teil einer „Public-Private-Partnership“. Auf der Grundlage der vom Gesetz vorgegebenen Maßgaben ergibt sich ein flexibles Handlungsinstrument, das der Baulandsituation angepasst werden kann.

Die Erfahrungen zeigen, dass das Instrument der städtebaulichen Verträge insgesamt positiv angenommen wurde. Eine frühzeitige Einbeziehung der betroffenen Gremien, Institutionen und Bauträger und eine didaktisch aufgearbeitete Darstellung der Sachlage führt im allgemeinen zu einem frühzeitigen Verständnis und zu einem tragfähigen Konsens zwischen allen Beteiligten.

Nach bisherigen Erfahrungen ist das Instrument der städtebaulichen Verträge insbesondere bei konkreten Vorhaben zur Neuausweisung von Baurecht in Verbindung mit einer zeitnahen Realisierung ein sinnvolles Instrument. Städtebauliche Verträge tragen damit nicht unwesentlich zur Baulandaktivierung bei.

In Einzelfällen haben sich Übergangslösungen für bereits eingeleitete Bebauungsplan-Verfahren ergeben, i.d.R. aufgrund neuer rechtlicher Rahmenbedingungen,- z.B. städtebauliche Vereinbarungen aus der Erforderlichkeit der Sicherung ökologischer Ausgleichsmaßnahmen.

Das Instrument des städtebaulichen Vertrages findet in Nürnberg vor allem Anwendung bei größeren Projektdimensionen, insbesondere vor einer Überplanung bzw. vor Schaffung von Baurecht und in Verbindung mit einer Bauträgergesellschaft als Vertragspartner oder in Planungsbereichen mit einer begrenzten Zahl von Eigentümern. Eine größere Zahl von Vertragspartnern in einem städtebaulichen Vertrag zu binden hat sich aufgrund divergierender Absichten der privaten Vertragspartner –auch bei vereinbarter privater Umlegung- als unrealistisch erwiesen. Hier greifen die Instrumentarien der „klassischen Bauleitplanung“ (Abwägung) i.V. mit einer gesetzlichen Umlegung am effektivsten.

Rechtlich bzw. ordnungspolitisch nicht geklärt ist die Frage, in welchem Fall und ab welcher Größenordnung es zur Anwendung städtebaulicher Verträge kommt (Erheblichkeitsschwelle). Als Voraussetzung wird hier allgemein von einer gewissen städtebaulichen Bedeutung des Vorhabens ausgegangen, von einer konkreten Maßzahl wird abgeraten.

Die Gleichbehandlung von Planungsbegünstigten und der wirtschaftliche Einsatz der städtischen Ressourcen macht in Verbindung mit der Neuausweisung von Bauland und der Schaffung von Baurecht in Nürnberg eine einheitliche Vorgehensweise zur Beteiligung der Planungsbegünstigten an Kosten und Lasten städtebaulicher Planungen erforderlich. Das Instrument der städtebaulichen Verträge sollte somit auf eine breite Basis gestellt werden, d.h. kein Einzelfall, sondern der Regelfall zur Schaffung von Baurecht sein. Neben der Gleichbehandlung von Planungsbegünstigten ergeben sich Gestaltungsräume in einzelfallsbezogenen Lösungen. Das Anwendungsfeld lässt sich damit den Gegebenheiten vor Ort bzw. dem Einzelfall anpassen.

Eine Verteuerung von Baulandpreisen durch Anwendung städtebaulicher Verträge und damit durch Übernahme von Folgekosten durch den Investor kann nicht bestätigt werden. Maßgeblich bleiben die am Markt orientierten Grundstückspreise. Auswirkungen sind damit gegeben für die Gewinnerwartungen der Investoren. Ein Einfluss auf den erzielbaren Bodenwert (Ausgangswert) obliegt den Verhandlungen des Investors.

Die Kalkulierbarkeit von Kosten und Lasten führt zu einer kürzeren Dauer der Bebauungsplan-Verfahren. Der Ansatz, hier Regelungen im Sinne des Allgemeinwohls und der Baulandmobilisierung vorzusehen, greift damit.

Vorhaben in Verbindung mit städtebaulichen Verträgen erfordern eine enge Zusammenarbeit zwischen Investor und Verwaltung,- in Verbindung mit der rechtlich zulässigen Übernahme von Aufgaben und Leistungen durch den Investor. Aufgrund der Darstellung und Quantifizierung von Kostenfaktoren im Rahmen einer Folgekostenaufstellung zum städtebaulichen Vertrag wird das Bewusstsein der Verwaltung für wirtschaftlich optimierte Lösungen geschärft. Auch an den Investor übertragene Aufgaben im Rahmen der Bauleitplanung führen zu Rückkopplungen hinsichtlich Durchführbarkeit und Wirtschaftlichkeit,- ggf. mit der Konsequenz, Vorhaben zu modifizieren oder nicht weiterzuverfolgen. Zielorientierte Planungen eines Investors vermeidet damit i.d.R. Fehlplanungen („am Bedarf vorbei“) der Kommune. In der Folge führt dies zunächst zu einer Konzentration der Verwaltung auf realisierbare Planungen und damit zu einer Verfahrensbeschleunigung von Bauleitplanungen.

Einschränkend festzustellen ist, dass eine Verfahrensbeschleunigung nur zu erwarten ist im Umgang mit Investoren, die über eine Mindesterfahrung im Umgang mit dem Instrument des städtebaulichen Vertrages verfügen. Im Umgang mit Investoren ohne entsprechende Erfahrungen oder mangelnde juristische Begleitung ist der Aufwand der Verwaltung insbesondere zur Vermittlung von rechtlichen und fachlichen Belagen im Rahmen der Ausarbeitung vertraglicher Vereinbarungen und den zugehörigen Bauleitplänen unverhältnismäßig hoch. Dies betrifft insbesondere auch die juristische Begleitung städtebaulicher Verträge. In diesem Sinne gibt es leider auch die negative Erfahrung einer übermäßigen ineffektiven Inanspruchnahme der städtischen MitarbeiterInnen.

Hinzu kommt: Mit den Verträgen wird eine Vielzahl von zeitlichen und finanziellen Bindungen durch die Stadt eingegangen. Der Vollzug der Regelungen ist deshalb sehr zeitintensiv. Bisher wurde die Arbeit von den städtischen Ingenieuren als jeweilige Sachbearbeiter mit erledigt. Durch die Vielzahl der nun eingegangenen Verträge ist die Grenze der Leistungsfähigkeit erreicht und es besteht die Gefahr, dass durch Personalmangel das Ziel zügiger und wirtschaftlicher Baurechtschaffung konterkariert wird.

Als weiteres Problem zeigt sich die Finanzierung der Unterhaltskosten. Durch die Ausweisung neuer Bauflächen sind immer entsprechende Erschließungsmaßnahmen und Grünflächen (Stichwort: ökologischer Ausgleich) auszuweisen. Die Herstellungskosten trägt in der Regel der Investor. Allerdings sind die Flächen und Anlagen nicht nur herzustellen, sondern über die Jahre zu unterhalten. Es handelt sich hier um neue Unterhaltskosten, die bisher in den Haushalten der Dienststellen nicht gedeckt sind und derzeit wohl auch nicht durch Erhöhungen der Unterhaltskosten von Tiefbauamt und Gartenbauamt aus dem allgemeinen Haushalt zu finanzieren sind. D.h., die Stadt muss versuchen auch die kausalen Unterhaltskosten für mind. 20 Jahre dem Investor abzuverlangen. Hierbei gibt es bei den Investoren Unverständnis und Widerstand.

Als letztes hier genanntes Problem zeigt sich die Komplementärfinanzierung. In den städtebaulichen Verträgen werden neben den Erschließungsanlagen, Grünflächen regelmäßig auch Regelungen über die sozialen Folgekosten getroffen. Der Investor wird im städtebaulichen Vertrag verpflichtet die kausalen Kosten für die Kindertagesstätte, für die Schuleinrichtungen und Kinderhort zu tragen. Die Gelder stehen im Prinzip mit Vertragsunterzeichnung zur Verfügung. Die Einrichtungen sind im Normalfall größer als es sich aus dem kausalen Zusammenhang ergibt. D.h., z.B. aus dem neuen Baugebiet ergibt sich 1 Kindergartengruppe, die Stadt plant jedoch einen 3-gruppigen Kindergarten, so dass der Investor 1/3 und die Stadt aus Eigenmitteln 2/3 zu zahlen hat. Die Stadt ist aber häufig nicht in der Lage kurzfristig ihren Eigenanteil zeitnah aufzubringen. Die Forderung muss also lauten, dass zeitgleich mit dem städtebaulichen Vertrag auch die Gelder im MIP zur Verfügung gestellt werden müssen.

Die Nichterfüllung vertraglicher Vereinbarungen durch die Stadt (Haushaltslage) hat aufgrund der im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen bekannten Planungsabsichten in Verbindung mit Realisierungszeiträumen von Bauvorhaben und Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Kindergarten) eine starke Öffentlichkeitswirkung. Vereinbarungen zu Folgekosten für Infrastrukturbedarfe sind bei Nichtrealisierung dieser Infrastrukturbedarfe abzuwickeln: Vom Investor bereits erbrachte Leistungen sind zurückzuerstatten.

**5. Weiteres Vorgehen bzw. Vorschlag zur künftigen Anwendung von städtebaulichen Verträgen in Nürnberg:**

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass städtebaulichen Verträge in Nürnberg insgesamt positiv zur Anwendung kommen. Insbesondere bei konkreten Vorhaben mit zeitnaher Realisierung konnte dieses Instrument mit Erfolg angewendet werden.

Die Kostenbeteiligung soll in den geeigneten Fällen weiterhin Regelfall und zur Voraussetzung für die Schaffung neuen Baurechts bleiben. Die vorliegende Beschlusslage sollte beibehalten werden.