

VERTRAULICH
bis zur Feststellung des
schriftlichen Ergebnisses der
letzten nicht öffentlichen
Ausschusssitzung durch
die/den Vorsitzende/n!

Stadt Heidelberg

Federführung:
Dezernat II, Stadtplanungsamt

Beteiligung:

Betreff:

Entwicklung der US-Liegenschaften

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	16.06.2009	N	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Haupt- und Finanzausschuss	18.06.2009	N	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	
Gemeinderat	02.07.2009	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	

Inhalt der Information:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss, der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen nachfolgende Information zur Kenntnis.

A. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes:

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
SL5 SL6	+	Bauland sparsam verwenden, Innen- vor Außenentwicklung Flächenverbrauch senken, Flächen effektiv nutzen Begründung: Mit einer Konversion der militärischen Liegenschaft können die Baulandpotentiale im Innenbereich stärker genutzt werden.
WO 1 WO 4	+	Ziel/e: Wohnraum für alle, 8-10.000 Wohnungen mehr Verdrängungsprozesse verhindern Begründung: Es könnten kurzfristig viele Wohnungen im mittleren Preissektor mit guter Verkehrsanbindung bereitgestellt werden.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

keine

B. Begründung:

Gegenstand des Antrags 0040/2009/AN vom 21.01.2009 ist die Aufforderung an die Verwaltung,

- darzulegen, ob die Gebiete der US-Liegenschaften mit dem besonderen Städtebaurecht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme oder mit anderen Instrumenten entwickelt werden können und welche Vor- bzw. Nachteile mit diesen Instrumenten jeweils verbunden sind;
- eine Entscheidung über das Planungsinstrumentarium bald herbeizuführen;
- eine Satzung über das Vorkaufsrecht über die amerikanischen Liegenschaften in Heidelberg aufzustellen.

Die Antragsteller führen als Begründung an:

„Die Unsicherheit über den Abzug der US-Streitkräfte darf nicht zur Untätigkeit der Stadtverwaltung dahingehend führen, dass sie keine Vorstellung entwickelt, wie zukünftig mit den militärisch genutzten Flächen umgegangen werden soll. Die nahe Lage zur Innenstadt und die gute Erreichbarkeit lassen ein gutes Entwicklungspotential für Wohnen und Arbeiten im Bereich der Südstadt und Rohrbachs erwarten. Selbst wenn die Amerikaner länger als erwartet in Heidelberg blieben, brauchen wir eine vorausschauende Planung, da nach aller Erfahrung die US-Streitkräfte sehr schnell verlagert werden können, sobald die US-Administration ihre strategischen Ziele ändert.“

Vorbemerkung.

Der Gemeinderat hat sich im Zusammenhang mit der Zustimmung zum Flächennutzungsplan 2015/2020 des Nachbarschaftsverbands Heidelberg-Mannheim dafür ausgesprochen, die begonnenen Diskussion über eine nachhaltige Entwicklung im Verbandsgebiet und damit auch über künftige Veränderungen bei den US-Militärstandorten fortzusetzen. Die Verbandsversammlung hat deshalb die Einleitung eines neuen Verfahrens zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans beschlossen.

Die Stadt befasst sich seit längerem mit möglichen Szenarien über die Konsequenzen des Abzugs der amerikanischen Streitkräfte auf die Stadtentwicklung. Die Aufgabe von Liegenschaften der amerikanischen Streitkräfte und die Entwicklung dieser Standorte für zivile Nutzungen hätten natürlich Auswirkungen auf das gesamtstädtische Entwicklungskonzept. Die Verwaltung hat das Büro Michael Braum und Partner¹ aus Berlin beauftragt, die Aufgaben und Potenziale zur Aufwertung der einzelnen Teilräume herauszuarbeiten.

Die positiven Impulse für die Stadtentwicklung sollten in Szenarien erörtert, die zu entwickelnden Konzepte auf ihre inhaltliche und stadträumliche Integrierbarkeit in die gesamtstädtische Entwicklungsplanung überprüft werden, auch vor dem Hintergrund einer erforderlichen Fortschreibung des „Modells Räumliche Ordnung“ (MRO). Die „Städtebaulichen Studien zu ausgewählten militärischen Liegenschaften“ sind auch als erster Beitrag zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans zu verstehen. Professor Braum hat das Ergebnis seiner Untersuchungen am 12.03.2008 dem Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss vorgestellt.

Als erfolgreiche Konversionsprojekte gelten Umnutzungen, die sich langfristig wirtschaftlich tragen, innovative Nutzungen anziehen und sich gleichzeitig in das vorhandene urbane beziehungsweise landschaftliche Umfeld einfügen. Die Möglichkeiten einer erfolgreichen Nachnutzung werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Prof. Braum hat in seiner Studie vergleichbare Nachnutzungsprojekte vorgestellt. Auch wenn die Dokumentation einen vielseitigen Katalog von Strategien aufzeigt, macht sie aber auch deutlich, dass jedes Konversionsprojekt individuell ist.

Im Fall eines Abzugs müsste jeder Standort in Heidelberg einerseits einzeln betrachtet werden und andererseits muss er sich in ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept einbinden lassen. Dabei sind die Liegenschaften in Patrick-Henry-Village anders zu behandeln als jene in Rohrbach. Die Antwort auf die mögliche Nachnutzung des Patrick-Henry-Village und der Einbindung dieses Satellitenstadtteils in das Stadtgefüge ist schwerer zu finden, als bei einem innerstädtischen Standort wie Mark-Twain-Village in Rohrbach mit guter Lagegunst. Hier bieten die Nachbarschaft eines prosperierenden Wohngebiets mit Einzelhandelsangebot wie beispielsweise Furukawa und ausgezeichnete Verkehrsanbindungen gute Voraussetzungen, an diesem Standort das Wohnungsdefizit in Heidelberg zu mindern. Es ist allenfalls eine besondere Strategie notwendig, diesen Bereich gegenüber der Bahnstadt mit einem Alleinstellungsmerkmal zu versehen – und umgekehrt – um hier keine vermarktungsbeeinflussenden Konkurrenzen entstehen zu lassen.

Konversion als Prozess

Nach Aufgabe einer militärischen Nutzung werden die Flächen in der Regel dem Eigentümer, im vorliegenden Fall der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) für die weitere Verwertung überlassen. Die Flächen unterliegen nach Aufgabe der militärischen Nutzung der kommunalen Planungshoheit.

¹ Professor Braum hat mit seinem damaligen Büro das 1999 verabschiedete Modell Räumliche Ordnung erarbeitet.

Die BlmA ist als öffentlich-rechtlicher Rechtsträger im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen an das Haushaltsrecht des Bundes gebunden. Die in der Anstalt getroffenen Entscheidungen unterliegen nicht nur der Fach- und Rechtsaufsicht, auch der Bundesrechnungshof übt Prüf- und Kontrollrechte aus. Bei der Durchführung von Konversionsprojekten stehen sich deshalb oftmals die gegenläufigen wirtschaftlichen Interessen des Bundes als Grundstückseigentümer und der Kommune gegenüber. Die Kaufpreisfindung erweist sich dabei häufig als das zentrale Hemmnis aller städtebaulichen Konversionsprozesse. Bei der Wertfindung müssen die Erwartungen der Kommunen einerseits, aber auch die Spielräume und Möglichkeiten der BlmA andererseits berücksichtigt werden.

Es gibt mehrere Faktoren, die die Kommune bei der Entscheidung über das Durchführungsmodell bereits vor Beginn der Konversionsmaßnahme berücksichtigen sollte:

- die beträchtlichen Vorhaltekosten, die mit einem frühzeitigen Erwerb der Konversionsflächen durch die Kommune verbunden wären,
- die zumeist nicht hinreichend abschätzbaren Altlastensanierungskosten,
- die Aufwendungen für die Herstellung der Erschließungsanlagen,
- der Konversionsflächentyp (siehe Anlage 1),
- das Vermarktungsrisiko.

Daraus ergeben sich Überlegungen, ob

- die Liegenschaft insgesamt oder teilweise von der Kommune erworben und entwickelt werden soll,
- die frühzeitige Überantwortung der Entwicklung auf private Investoren eine sinnvolle Alternative darstellt,
- städtebauliche Vereinbarungen mit dem Eigentümer (BlmA) die größere Kosten- und Ablaufsicherheit für das Konversionsprojekt bieten.

Folgende Modelle stehen grundsätzlich für die Abwicklung einer Konversion zur Verfügung:

Kommunale Regieentwicklung

- Die Gemeinde erwirbt die Gesamtfläche vom Eigentümer und stellt sie in ihr Finanzvermögen ein. Die Grundstücke werden von der Kommune beplant, erschlossen und als baureife Grundstücke veräußert.
- Bei dieser Lösung hat die Kommune den weitestgehenden Einfluss auf die Konversion und die Abwicklung.
- Die Kommune muss hohe finanzielle Vorhaltekosten in Kauf nehmen, zu einem Zeitpunkt, an dem die Veräußerung noch nicht absehbar ist.
- Die Gemeinde trägt das alleinige Risiko für Planung, Erschließung und Vermarktung.

Kommunale Eigengesellschaft (GmbH)

- Eine Eigengesellschaft erwirbt die Gesamtfläche vom Eigentümer und stellt sie in ihr Finanzvermögen ein. Die Grundstücke werden von der Gesellschaft beplant, erschlossen und als baureife Grundstücke veräußert.
- Die Eigengesellschaft ist dabei flexibler als die Kommune, da sie den Restriktionen des Haushaltsrechts nicht in dem gleichen Maße wie die Kommune unterworfen ist.
- Der Einfluss der Kommune auf die Konversion kann durch gesellschaftsrechtliche Regelungen sichergestellt werden.
- Die Gesellschaft und damit indirekt die Gemeinde trägt das alleinige Risiko für Planung, Erschließung und Veräußerung.

Kommunales Kooperationsmodell

- An der Eigengesellschaft werden auch private Investoren beteiligt (kommunales Kooperationsmodell), eine Projektentwicklungsgesellschaft wird gegründet.
- Die Kommune verliert dadurch einen Teil ihrer Einflussmöglichkeiten.
- Das Vermarktungsrisiko wird anteilig unter den Gesellschaftern aufgeteilt.
- Sowohl bei der Auswahl der zu beteiligenden privaten Investoren, als auch bei der Projektabwicklung sind die Vergaberichtlinien für öffentliche Aufträge einzuhalten.

Treuhändermodell

- Die Kommune sieht von einem Zwischenerwerb ab und bedient sich stattdessen eines Treuhänders, der im eigenen Namen für Rechnung der Kommune handelt.
- Bei diesem Modell werden zum Beispiel Landesentwicklungsgesellschaften eingesetzt, die die wirtschaftliche Vorleistung übernehmen und die Kosten aus den Verkaufserlösen erwirtschaften.
- Das Kosten- und Finanzierungsrisiko wird gesenkt, verbleibt in der Regel aber - abhängig von der Vertragsgestaltung - weitgehend bei der Kommune.

Ausschreibungsmodell

- Veräußerung der Liegenschaften durch die BImA an einen privaten Investor.
- Städtebauliche Zielsetzungen der Kommune werden der Ausschreibung zugrunde gelegt.
- Auf die Verhandlungen zwischen der BImA und dem privaten Investor über den Kaufpreis hat die Kommune keinen Einfluss, so dass Konstellationen entstehen können, bei dem sich der Investor nicht mehr in der Lage sieht, die städtebaulichen Zielsetzungen umzusetzen, da das Grundstück möglicherweise überteuert erworben wurde.
- Daher ist ein städtebaulicher Vertrag sinnvoller.

Städtebaulicher Vertrag

Fall A:

Die Bundesanstalt bleibt Eigentümer, die Kommunen führen die Erschließung und Entwicklung durch. Hierzu schließt die Bundesanstalt mit den zuständigen Kommunen einen städtebaulichen Vertrag, in dem sich die Bundesanstalt maßgeblich an den Erschließungs- und Entwicklungskosten auf der Grundlage eines abgestimmten Planungs- und Baurechts sowie entsprechender Kosten- und Erlösprognosen beteiligt.

Fall B:

Die Bundesanstalt verkauft an private Investoren, die ihrerseits über den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit den Kommunen die Entwicklungsverpflichtungen übernehmen. Dabei wird der Kaufpreis auf der Grundlage künftiger Nutzungsvorstellungen der Kommunen unter Berücksichtigung u. a. von Freilegungs-, Erschließungs- und Vermarktungskosten ermittelt. Vorhandene Unsicherheiten werden durch Risikoabschläge berücksichtigt. Übersteigen in Ausnahmefällen die geschätzten Entwicklungskosten den auf der Grundlage der Nutzungsvorstellungen geschätzten heutigen Wert der Liegenschaft, ist die Bundesanstalt damit einverstanden, wenn der Investor den nach Abzug der tatsächlichen Entwicklungskosten verbleibenden Kaufpreis erst nach Herrichtung und Weiterveräußerung bzw. Nutzung an die Bundesanstalt entrichtet.

In beiden Fällen verbleibt das Vermarktungsrisiko bei den Eigentümern. Diese können an den Erschließungskosten eingeschränkt beteiligt werden. Die Refinanzierung erfolgt über die Veräußerungserlöse und somit indirekt durch die späteren Käufer und Nutzer. Der Erfolg ist vom Verhandlungsgeschick der Eigentümer abhängig; diese können nicht zum Vertragsabschluss gezwungen werden.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist das Instrumentarium der „letzten Wahl“. Bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §§ 165 ff. BauGB werden Entwicklungsgebiete für Flächen festgelegt, die in der Regel im Eigentum Dritter stehen. Dadurch kann unter anderem erreicht werden, dass der Bodenwert auf den sogenannten entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert festgeschrieben wird. Grundstücke können in der letzten Konsequenz, das heißt, wenn eine einvernehmliche Regelung nicht erzielt werden kann, „enteignet“ werden. Nach erfolgter Grundstücksentwicklung können diese dann zum sogenannten Endwert veräußert werden, um aus der Differenz die entwicklungsbedingten (sozialen, ökologischen, baulichen) Infrastrukturkosten zu decken. Ein Risiko liegt unter anderem darin, mit der BImA eine tragfähige Einigung über den Anfangswert zu erzielen, so dass sich das Verfahren in die Länge ziehen kann.

Die Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme muss nicht zwangsläufig zum späteren förmlichen Erlass einer Entwicklungssatzung führen, so dass die Kommune auch noch nicht zum Erwerb der Kasernenflächen verpflichtet ist. Die zur Vorbereitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme durchzuführenden vorbereitenden Untersuchungen lassen insbesondere die Möglichkeit vertraglicher Vereinbarungen, wie z.B. städtebaulicher Verträge oder die Option der Gründung einer Entwicklungsgesellschaft bestehen. Somit lässt der Einleitungsbeschluss zahlreiche vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten offen.

Sonderfälle: Beispiel für nachgelagerte Finanzierung:

Konversionsflächen, für die eine Bauleitplanung aufgestellt werden muss, bei denen z. B. Gebäude rückgebaut oder Flächen entwickelt werden müssen, können Kommunen oder von ihnen getragenen Gesellschaften oder Treuhändern zunächst gegen eine moderate Anzahlung überlassen werden. Der Kaufpreis wird erst nach Weiterveräußerung gezahlt. Er ermittelt sich aus dem Weiterveräußerungserlös abzüglich der Anzahlung sowie einer angemessenen Beteiligung der Bundesanstalt an den Erschließungs-, Entwicklungs- und Folgekosten.

Bauleitplanung:

Die Aufstellung von Bauleitplänen ist in der Regel erst zweckmäßig, wenn die zukünftigen Nutzungen hinreichend konkretisiert sind. Die Aufstellung von Bebauungsplänen ist in der Regel mit einer Wertsteigerung der Grundstücke im Geltungsbereich verbunden. Eine Militärfäche ohne Nutzung hat dagegen nur einen geringen Grundstückswert. Durch die Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB kann die Kommune den Grundstückswert auf diesem niedrigen Niveau „einfrieren“ und sich damit die Option eines Erwerbs von Flächen zu dem günstigen Eingangswert sichern.

Der Idealfall:

BlmA und Kommune vereinbaren eine permanente Zusammenarbeit, Arbeitsteilung und Bündelung ihrer Aktivitäten zur Verwertung der Konversionsflächen auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts. Ein Gesamtkonzept wird neben städtebaulichen Gründen auch deshalb erforderlich sein, um zu vermeiden, dass vorrangig die Entwicklung von Flächen mit hohem Inwertsetzungspotential erfolgt und die finanziellen Aufwendungen für die Entwicklung von unrentablen, schwer entwickelbaren Flächen nicht in die Berechnung einfließen, so dass deren Entwicklung dann zu Lasten der Kommune ginge.

Wichtig ist die Einigung darüber, dass die BlmA beispielsweise unter anderem einen Teil der Verfahrens- und Planungskosten für ein städtebauliches Konzept sowie für die notwendigen Voruntersuchungen übernimmt. In der Konversionsvereinbarung sollte darüber hinaus die Kostenübernahme der Altlastenuntersuchung und –sanierung, soweit dies zur Verkaufsvorbereitung notwendig ist, geregelt werden. Gleiches gilt für eine möglicherweise erforderliche Kampfmittelräumung. Unter diesen Voraussetzungen steht einer Verwertung der Flächen unter Renditegesichtspunkten der BlmA nichts entgegen.

Sollte der Abzug der US-Streitkräfte nicht mehr zu verhindern sein, empfiehlt es sich, in einem ersten Schritt zu versuchen, ein kooperatives Modell in dem oben beschriebenen Sinne zu entwickeln. Welches Verfahren auch immer gewählt wird, ein zu langer Leerstand würde sich in jedem Fall negativ auf die Vermarktung auswirken.

Die Stadt hat gemäß § 25 Absatz 1 Ziffer 2 Baugesetzbuch die Möglichkeit, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung eine Vorkaufsrechtssatzung für die betreffenden Flächen zu erlassen. Diese Möglichkeit wird die Verwaltung genauer prüfen.

Förderprogramme:

Das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West wurde erstmals im Jahr 2004 aufgelegt. Mit dem Programm sollen Städte und Gemeinden gefördert werden, die entweder durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, militärische Konversion oder Wohnungsleerstände Nachteile aufweisen oder erleiden werden. Die Finanzhilfen sollen Städte und Gemeinden aller Größenordnungen in die Lage versetzen, sich frühzeitig auf strukturelle Veränderungen und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen. In Baden-Württemberg konzentriert sich das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West in erster Linie auf die Wiederbelebung ehemals industriell oder militärisch genutzter und heute brachliegender Flächen.

Europäische Förderprogramme stehen aus heutiger Sicht nicht zur Verfügung. Das Land Baden-Württemberg hat aus dem EFRE-Programm (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) die Mittel für den Programmschwerpunkt "Nachhaltige Stadt- und Kommunalentwicklung" zu dem thematisch die militärische Konversion zuzuordnen wäre, auf die vier Oberzentren Mannheim, Heilbronn, Pforzheim, Villingen-Schwenningen konzentriert.

gezeichnet

Bernd Stadel

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
A 01	Konversionsflächentyp nach REFINA-KoM