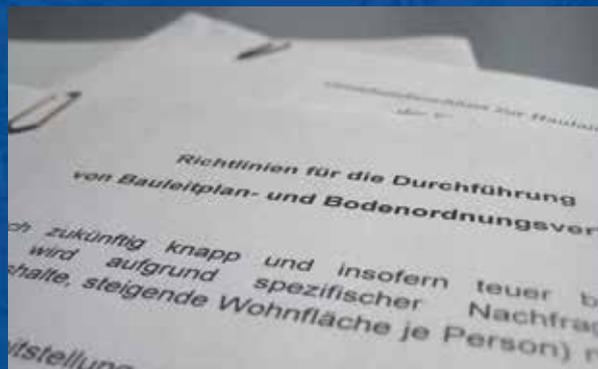


# Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik

Wohnbaulandstrategien und  
Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand



# Impressum

## Herausgeber

Forum Baulandmanagement NRW

[www.forum-bauland.nrw.de](http://www.forum-bauland.nrw.de)

## Mitglieder (Stand: Januar 2017)

Stadt Aachen • Stadt Bergisch Gladbach • Stadt Bocholt • Stadt Bonn • Stadt Bornheim  
• Stadt Datteln • Stadt Dinslaken • Stadt Düsseldorf • Stadt Essen • Stadt Gelsenkirchen  
• Stadt Gladbeck • Stadt Gronau • Stadt Hamm • Stadt Heiligenhaus • Stadt Herne •  
Stadt Kaarst • Stadt Kerpen • Stadt Krefeld • Stadt Leverkusen • Stadt Minden • Stadt  
Münster • Stadt Ratingen • Stadt Recklinghausen • Stadt Rheinbach • Stadt Stolberg •  
Stadt Velbert • Stadt Wesel • Gemeinde Westerkappeln • Stadt Witten • Stadt Wuppertal  
• Städtetag NRW • Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) • Ministerium für Bau-  
en, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV  
NRW) • ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH • Institut für  
Bodenmanagement (IBoMa) • Drees & Sommer Infra Consult und Entwicklungsmanage-  
ment GmbH • DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH • DU  
Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG • DZ Immobilien + Treuhand GmbH • GEBAG  
Duisburger Baugesellschaft mbH • NRW.URBAN GmbH & Co. KG

## Bearbeitung

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)

Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung

Hohe Straße 28

44139 Dortmund

Tel. +49 (0)231 952975-0

E-Mail [info@iboma.de](mailto:info@iboma.de)

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld

unter Mitarbeit von Dipl.-Ing. Christian Hemprich

## Kontakt

Koordinierungsstelle des Forum Baulandmanagement NRW

c/o STADTRAUMKONZEPT GmbH

Huckarder Straße 12

44147 Dortmund

Tel. +49 (0)231 5323-446

E-Mail [kontakt@forum-bauland.nrw.de](mailto:kontakt@forum-bauland.nrw.de)

Dipl. Geogr. Sebastian Siebert

## Layout & Satz

STADTRAUMKONZEPT 

1. Auflage 2017

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung und Quellenangabe  
des Herausgebers

# Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik

Wohnbaulandstrategien und  
Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld  
Dipl.-Ing. Christian Hemprich

## Prolog

*„Der höhere Wert, zu dem der Boden durch eine höhere Nutzung aufsteigen kann, schwebt als „floating value“ wie eine Wolke über der Landschaft. Jeder Bodenbesitzer glaubt oder hofft zumindest, diese Wolke werden ihren Segen gerade über seinem Grundstück entladen, und so hält er an seinem Grundstück fest, bis es, wenn auch erst nach langer Zeit, zu guter Letzt doch einmal für die höhere Nutzung benötigt und in Anspruch genommen wird.“*

Oswald von Nell-Breuning: Bodeneigentum – Bodenpolitik – Bodenmarkt.  
DASL-Berichte Nr. 8, 1983

Anmerkung des Autors: Oswald von Nell-Breuning war Jesuit und wohl der bedeutendste Vertreter der katholischen Soziallehre der Nachkriegszeit im letzten Jahrhundert.



**Stefan Raetz**

Bürgermeister der Stadt  
Rheinbach und Vorsitzender des  
Forum Baulandmanagement NRW

Die mangelnde Verfügbarkeit oder Aktivierbarkeit von geeigneten Flächen stellen nach Ansicht vieler Experten derzeit mit die größten Hindernisse für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum dar. Viele Kommunen stehen vor der Aufgabe, die Mobilisierung von Flächen im Innenbereich, etwa für eine Nachverdichtung, zu forcieren, aber auch neue Baulandpotenziale zu erschließen. Dabei gilt es u. a., den Zugang zu Wohnraum auch für niedrigere Einkommensgruppen sicherzustellen und die Planungsbegünstigten in rechtskonformer Weise an den Folgekosten der Baulandentwicklung zu beteiligen.

Neben weiteren sozialen, ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen sind es gerade die genannten Aspekte, die in vielen Baulandbeschlüssen aufgegriffen werden. Dabei gilt es nicht nur für Städte in expandierenden Wohnungsmärkten, Baulandressourcen umsetzungsbezogen und nachfrageorientiert zu managen. Letztlich sind alle Kommunen gefordert, die vorhandenen Instrumente auszuschöpfen und, um einen möglichst effektiven Einsatz zu erzielen, diese strategisch miteinander zu verknüpfen. Auch Kommunen, die bereits über ein solches strategisches Baulandmanagement verfügen, u. U. auch bereits einen Baulandbeschluss gefasst haben, müssen dieses beständig evaluieren und an neue Erfordernisse und Aufgaben anpassen.

Die vorliegende Untersuchung zu Rahmenbedingungen, Stand der Praxis und Erfolgsfaktoren der kommunalen Boden- und Liegenschaftspolitik stellt für diese Prozesse eine wertvolle Arbeitshilfe dar, indem sie ausgehend von einer umfassenden Analyse unterschiedlichster kommunaler Vorgehensweisen praxisnahe, konkrete Empfehlungen zur (Weiter-) Entwicklung eigener Baulandstrategien und -beschlüsse gibt. Die Studie stellt deutlich heraus, wie aus einer unverbindlichen Absichtserklärung ein Baulandmodell wird, dass eine nachhaltige, sozialgerechte Stadtentwicklung ermöglicht und die Kommune in die Lage versetzt, aktiv das Baulandangebot mit zu gestalten.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle insbesondere den Vertreterinnen und Vertretern der an der Untersuchung beteiligten Kommunen, die durch ihre Erläuterungen und Erfahrungen entscheidend zum Entstehen dieser Arbeitshilfe beigetragen haben.

## Vorwort

## Inhalt

<b>I</b>	<b>Einleitung und Aufgabenstellung</b> .....	<b>7</b>
	Ausgangssituation und Problemdarstellung .....	7
	Zielsetzungen der Arbeit.....	9
	Aufbau der Arbeit und methodische Vorgehensweise.....	10
	Das Forum Baulandmanagement NRW .....	11
<b>II</b>	<b>Empirische Grundlagenarbeiten – ein Rückblick</b> .....	<b>13</b>
	Studien der Forschungsgruppe Stadt + Dorf.....	13
	Studien des Instituts für Bodenmanagement.....	15
	Bausteine zum Baulandbeschluss.....	16
	Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien.....	18
	Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick.....	20
	Studie des DVW-Arbeitskreises 5 „Landmanagement“ .....	22
	Umfrage des Deutschen Städtetages.....	24
<b>III</b>	<b>Neue Herausforderungen an die Kommunen</b> .....	<b>25</b>
<b>IV</b>	<b>Rechtliche Aspekte zur Ausgestaltung der inhaltlichen Vorgaben</b> ...	<b>29</b>
	Rechtliche Hinweise zum Instrument des städtebaulichen Vertrages.....	29
	Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN).....	29
	Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen .....	31
	Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Einheimischenmodell aus Belgien...	35
<b>V</b>	<b>Beispiele für sonstige Initiativen außerhalb von Baulandstrategien bzw. -beschlüssen</b> .....	<b>36</b>
	Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen.....	36
	Nachhaltiges Kommunales Flächenmanagement.....	38
	Flächenpool NRW .....	40
	MELAP PLUS.....	41
<b>VI</b>	<b>Begriffliche Einordnung und Abgrenzung</b> .....	<b>42</b>
	Flächenmanagement .....	42
	Baulandstrategie.....	43
	Baulandbeschluss.....	46
	Gemeinsamkeiten und Abgrenzungen .....	49
<b>VII</b>	<b>Aktuelle Baulandbeschlüsse in der Praxis</b> .....	<b>50</b>
	Methodik .....	50
	Analyse der Baulandbeschlüsse und -strategien.....	54
	Grundsätzliche Erkenntnisse .....	54
	Ziele und Veranlassung.....	56
	Wahl des Instruments bzw. der Instrumente.....	58
	Inhaltliche Festsetzungen.....	60
	Organisationsstrukturen.....	72
	Beurteilung der Beschlüsse durch die Kommunen – Aufgabe des Beschlusses.....	73

<b>VIII</b>	<b>Ableitung von Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>75</b>
	<b>Voraussetzungen für ein erfolgreiches Baulandmanagement.....</b>	<b>75</b>
	<b>Organisation des Arbeitsprozesses zur Aufstellung eines Baulandbeschlusses ....</b>	<b>76</b>
	<b>Inhalt des Baulandbeschlusses.....</b>	<b>77</b>
	Regelungstiefe.....	77
	Zielausrichtung.....	77
	Quote für den öffentlich geförderten Wohnungsbau .....	78
	Voraussetzungen zur Einleitung des Bauleitverfahrens .....	78
	Finanzierung des Zwischenerwerbs .....	78
	Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten .....	79
	Vergabekriterien.....	79
	Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen bei Vertragsverstößen .....	79
	<b>Aufbau einer Organisationsstruktur zur Umsetzung des Baulandbeschlusses .....</b>	<b>80</b>
<b>IX</b>	<b>Fazit und Ausblick.....</b>	<b>81</b>
<b>X</b>	<b>Anhang: Ausgesuchte Baulandbeschlüsse und –strategien.....</b>	<b>83</b>
	<b>Bamberg.....</b>	<b>83</b>
	<b>Finnentrop .....</b>	<b>86</b>
	<b>Gelnhausen .....</b>	<b>88</b>
	<b>Gütersloh .....</b>	<b>90</b>
	<b>Hamm .....</b>	<b>97</b>
	<b>Hilden .....</b>	<b>105</b>
	<b>Kaufbeuren .....</b>	<b>106</b>
	<b>Köln .....</b>	<b>107</b>
	<b>Kreuzau .....</b>	<b>118</b>
	<b>Leonberg .....</b>	<b>119</b>
	<b>Leopoldshöhe.....</b>	<b>120</b>
	<b>Ludwigsburg .....</b>	<b>122</b>
	<b>Münster.....</b>	<b>124</b>
	<b>Neuss .....</b>	<b>132</b>
	<b>Nürnberg.....</b>	<b>134</b>
	<b>Osnabrück.....</b>	<b>136</b>
	<b>Regensburg .....</b>	<b>140</b>
	<b>Rheinbach .....</b>	<b>141</b>
	<b>Stolberg (Rhld.).....</b>	<b>144</b>
	<b>Wetter (Ruhr).....</b>	<b>145</b>
	<b>Würselen.....</b>	<b>146</b>
	<b>Verzeichnisse.....</b>	<b>148</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>148</b>
	<b>Abbildungs-, Karten- und Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>152</b>



# I Einleitung und Aufgabenstellung

## Ausgangssituation und Problemdarstellung

Der Wohnungsmarkt in Deutschland weist große regionale Unterschiede auf. Es gibt Regionen mit starker Zuwanderung – insbesondere die großen Städte haben hohe Wachstumsraten – während in anderen Regionen deutliche Schrumpfungstendenzen zu erkennen sind. Beide Entwicklungen bringen große Herausforderungen für die Stadtentwicklung mit sich.

„Bezahlbares und angemessenes Wohnen in einem guten und nachbarschaftlichen Umfeld gehört zu den Grundbedürfnissen aller Menschen. Gute Wohnverhältnisse sind dabei wesentliche Voraussetzungen für sozialen Frieden und gesellschaftlichen Zusammenhalt.“<sup>1</sup>

Es gilt aber: Keine Stadtentwicklung ohne Grundstücke!

Eine angemessene Wohnraumversorgung benötigt zuerst (bezahlbares) Wohnbauland. Der Baulandmarkt ist und bleibt dem Wohnungsmarkt vorgelagert. Knappes und damit teures Bauland verteuert das Wohnen, erschwert die Wohneigentumsbildung und führt zu Bodenspekulationen. Ein ausreichendes und auch verfügbares Baulandangebot ist der Schlüssel zu einer quantitativ und qualitativ ausgewogenen Wohnraumversorgung. Das Baulandangebot ist dabei in einem erheblichen Maße durch die kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik präjudiziert. Mit anderen Worten: Hohe Wohnkosten sind letztendlich politisch legitimiert, wenn Kommunen nicht (strategisch) eine konsequente, nachhaltige Baulandpolitik verfolgen!

Städte und Gemeinden müssen aktiv Bauland bereitstellen und entwickeln.<sup>2</sup> Dafür bieten auf die jeweilige lokale Situation ausgerichtete Baulandstrategien (durch kommunale Grundsatzbeschlüsse legitimiert) optimale Voraussetzungen. Es muss dafür freilich der politische Wille bestehen, Bauland auch ausreichend auszuweisen. Stadtentwicklungspolitische Zielkonflikte – u. a. mit dem sogenannten „30 ha-Ziel“ – sind zu erkennen und zu lösen.

Der Deutsche Städtetag formuliert in seinem Arbeitspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“ (Stand Februar 2014) das Ziel, dass an die Stelle der noch immer weit verbreiteten klassischen „passiven“ Angebotsplanung zunehmend eine „aktive“ bedarfsorientierte strategische Steuerung tritt. Diese aktive Steuerung ist als kommunikativer Prozess zwischen den an der Produktion von Bauland beteiligten Akteuren zu verstehen. Sie umfasst die zeitliche und räumliche Prioritätensetzung, Finanzierung sowie die begleitende Qualitätssicherung mit dem wesentlichen Ziel einer Verstärkung des Baulandangebotes.

Er fordert weiterhin, dass im Sinne einer sozialgerechten Bodennutzung die von zusätzlich geschaffenem Baurecht begünstigten Eigentümer an den ursächlich dadurch ausgelösten Kosten und Lasten angemessen zu beteiligen sind und dass die hierfür aufzustellenden Verfahrensgrundsätze transparent und verbindlich für alle Beteiligten festzulegen sind. Er stellt außerdem fest, dass langfristige Ziele der Stadtentwicklung nur durch eine aktive An- und Verkaufspolitik flexibel umgesetzt werden können.<sup>3</sup>

Es wird deutlich, dass sich neue Herausforderungen für Kommunen bei der Sicherstellung der kommunalen Daseinsgrundvorsorge ergeben haben, die sich mit der klassischen Angebotsplanung nicht (mehr) bewältigen lassen.

Die AG Liegenschaftspolitik, als Teil des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ gibt in ihren „Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen“ (Stand November 2015) den Kommunen u. a. folgende Hinweise und dokumentiert damit die Wichtigkeit und Aktualität der mit dieser Arbeit behandelten Fragestellung:

- „Aktive Liegenschaftspolitik und deren Verknüpfung mit der Wohnungspolitik als Chefsache kommunalen Handelns.
- Erstellung und Umsetzung umfassender Baulandstrategien/-beschlüsse: Dies umfasst unter anderem:

<sup>1</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Stand 23.02.2015, Berlin 2015, S. 2

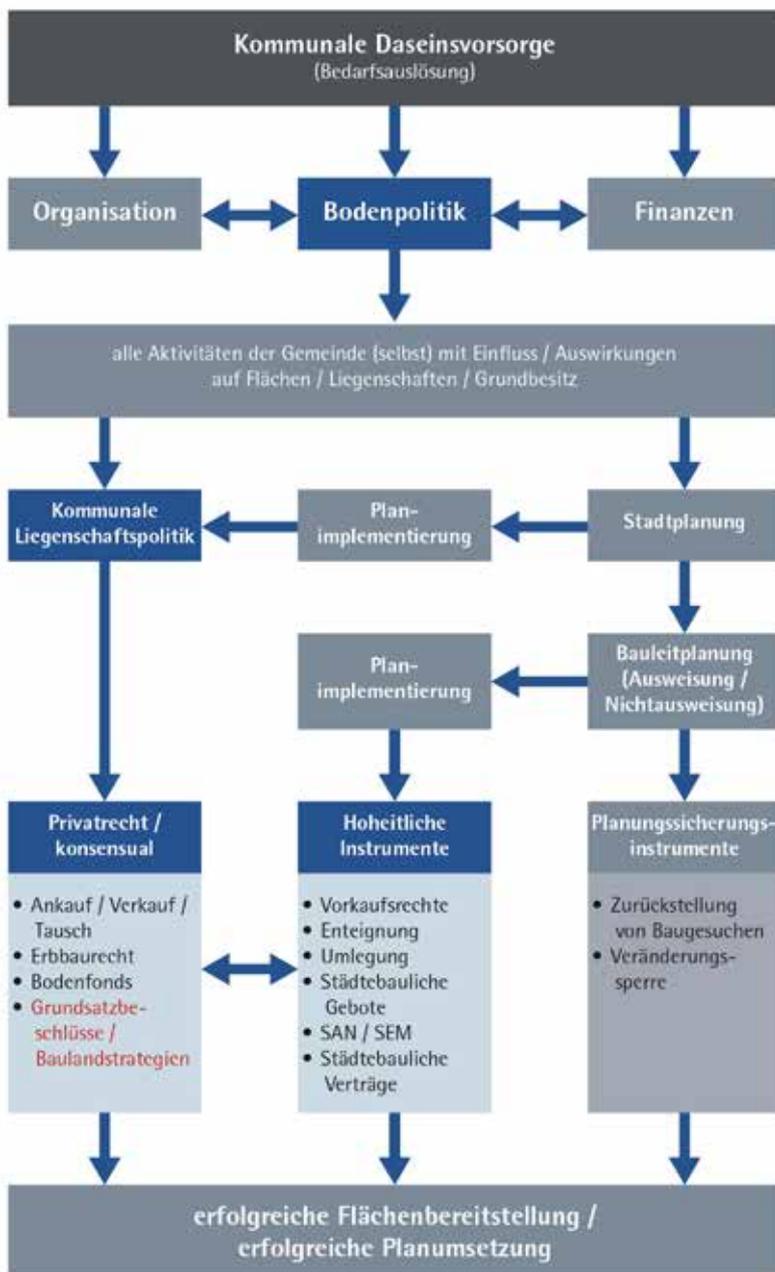
<sup>2</sup> vgl. zur Nedden, M.; Bunzel, A.: Plädoyer für eine aktive Bodenpolitik. In: Difu-Berichte 1/2016, S. 2–3; so auch Siedentopf, S.: Wieder wachsen lernen – neue Herausforderungen für die nordrheinwestfälische Stadtentwicklungspolitik. In: Deutsches Architektenblatt 2/2016, DAB regional, S. 16–17

<sup>3</sup> vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft – Positionspapier des Deutschen Städtetags. Stand Februar 2014, Berlin und Köln 2014a, S. 26 f.

<sup>4</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe. Berlin 2015: AG Aktive Liegenschaftspolitik, S. 4 f.

Abb. 1: Übersicht „Kommunale Bodenpolitik“

- Strategische Bodenvorratspolitik und vorhabenbezogener Zwischenerwerb [...]
- Einsatz liegenschaftspolitischer Instrumente zur gezielten Einflussnahme auf Grundstückspreise und/oder die vorgesehenen Wohnungsangebote [...]
- Verstärkte Bereitstellung und preisreduzierte Abgabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum, z.B. im Rahmen von Konzeptvergaben oder Vergaben mit Auflagen [...]
- Auflagen, Anforderungen und Kriterien zur Vergabe öffentlicher Grundstücke sowie zur Ausgestaltung städtebaulicher Verträge bei kooperativen Baulandmodellen müssen den gesamten Umständen nach angemessen und mit der Zielsetzung des bezahlbaren Wohnens vereinbar sein. [...]
- Verknüpfung mit der Förderpolitik des Landes [...]
- Zielgruppenspezifische Angebote an Bauland [...]
- Konsequente Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Entwicklung neuer urbaner Stadtquartiere [...]
- Nachverdichtung/Aktivierung von Brachflächen und Baulücken: [...]<sup>4</sup>



Grundvoraussetzung für die Sicherstellung der kommunalen Daseinsgrundvorsorge ist in vielen Fällen die Bereitstellung von Grundstücken. Zur Operationalisierung sind verfügbare Finanzmittel und eine administrative Struktur (Verwaltung) zwei wichtige „Sowieso-Voraussetzungen“. Benötigt wird aber auch (drittens) eine funktionierende kommunale Bodenpolitik (vgl. Abb. 1).

Kommunale Bodenpolitik (im weiteren Sinne) meint hierbei alle Aktivitäten der Städte und Gemeinden – im Sinne der Zielerreichung der Daseinsvorsorge –, die konkreten Einfluss auf Flächen, Liegenschaften und damit privaten und öffentlichen Grundbesitz haben. Dies ist zuvorderst die Stadtplanung mit kommunalen Stadtentwicklungs- und Bauleitplanungen selbst. Es ist Ausdruck kommunaler Bodenpolitik, welche Grundstücke und Flächen in einer Gemeinde wo, wann und wie genutzt werden bzw. insbesondere genutzt werden sollen.

Unter kommunaler Liegenschaftspolitik sind dagegen die kommunalen Maßnahmen, Verfahren und Instrumente zu verstehen, die geeignet sind, die notwendige Planimplementierung aktiv durch die Schaffung der Grundstücksverfügbarkeit (Grundstücksmobilisierung) zu unterstützen. Hierzu gehört insbesondere der Einsatz von privatrechtlichen / konsensualen Instrumenten sowie von hoheitlichen Planimplementierungs- / Plansicherungsinstrumenten (vgl. Abb. 1).

Zu den liegenschaftspolitischen Instrumenten gehören auch besonders langfristig angelegte kommunale Liegenschafts- bzw. Baulandstrategien, sei es in Form langfristiger Bodenvorratspolitik, revolvierender Bodenfonds oder aber kommunalpolitischer Grundsatzbeschlüsse zum Boden- / Baulandmanagement (sog. Baulandbeschlüsse), die zum Teil seit Jahrzehnten in Städten und Gemeinden erfolgreich angewendet werden. Sie stehen im Mittelpunkt dieser Arbeit.

Das Institut für Bodenmanagement erarbeitete bereits in den Jahren 2000/ 2001 die Studie „Bausteine zum Baulandbeschluss“ im Auftrag des Arbeitskreises Baulandmanagement NRW, heute Forum Baulandmanage-

ment NRW. In dieser Studie wurden zahlreiche Baulandbeschlüsse analysiert.

Seitdem sind gut 15 Jahre ins Land gegangen, in denen sich die Wissenschaft weiterentwickelt und vor allem der Erfahrungsschatz von Akteuren wie Kommunen, Planern und Gutachtern gewachsen ist. Auch haben sich die Anforderungen und Problemlagen geändert, z.B. sind durch finanzielle Schwierigkeiten manche Kommunen zu sog. „Haushaltssicherungsgemeinden“ geworden oder es existiert eine massive „Schrottimmobili- en-Problematik“, so dass geprüft werden muss, ob die gefassten Beschlüsse noch geeignet sind, die Ziele zu erreichen und ob sie noch ausreichend die individuellen, lokalen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

## Zielsetzungen der Arbeit

Die Zielsetzung dieser Studie ist die Erarbeitung von Empfehlungen zur Anwendung von Baulandstrategien zur Sicherstellung der kommunalen Daseinsgrundvorsorge in der Wohnraumversorgung.

Der Hauptfokus der Arbeit wird dafür auf die Analyse der Baulandstrategie mit Baulandbeschlüssen gelegt: Zahlreiche Kommunen haben bereits sog. „Baulandbeschlüsse“ verabschiedet und haben damit gute Erfahrungen gemacht. Diese Erfahrungen sollen in dieser Arbeit gesammelt und ausgewertet werden, um daraus Handlungsansätze und Hilfestellungen für andere Kommunen geben zu können.

Zwar lassen sich Baulandbeschlüsse nicht ohne Weiteres von einer Kommune auf die anderen übertragen, aber die Kommunen können von den Erfahrungen anderer profitieren und erkennen, dass im Sinne einer strategischen Stadtentwicklung die Erarbei-

tung eines Baulandbeschlusses ein wesentlicher Schritt sein kann.

Insgesamt sollen diese Baulandstrategien auf den Prüfstand gestellt werden: Die Einflüsse neuer Erkenntnisse und Positionen werden untersucht und die Zukunftsaussichten erörtert.

Rund 15 Jahre nach der Studie „Bausteine zum Baulandbeschluss“ soll überdies anhand aktueller Baulandbeschlüsse untersucht werden, wie dieses Instrument inzwischen angewandt wird, welche neuen Herausforderungen aufgetaucht sind und ob bestehende Beschlüsse noch zielführend sind oder ergänzt/ geändert werden müssen.

Zielsetzung ist, allen Mitgliedern des Forum Baulandmanagement NRW – aber auch sonstigen Fachexperten – diese Informationen in einem umfassenden Bericht zugänglich zu machen.

# Aufbau der Arbeit und methodische Vorgehensweise

Die Arbeit teilt sich im Anschluss an die Einleitung und Aufgabenbeschreibung (erstes Kapitel) in acht weitere Kapitel und einen Anhang auf. Abb. 2 zeigt den grundsätzlichen methodischen Ansatz der Arbeit.

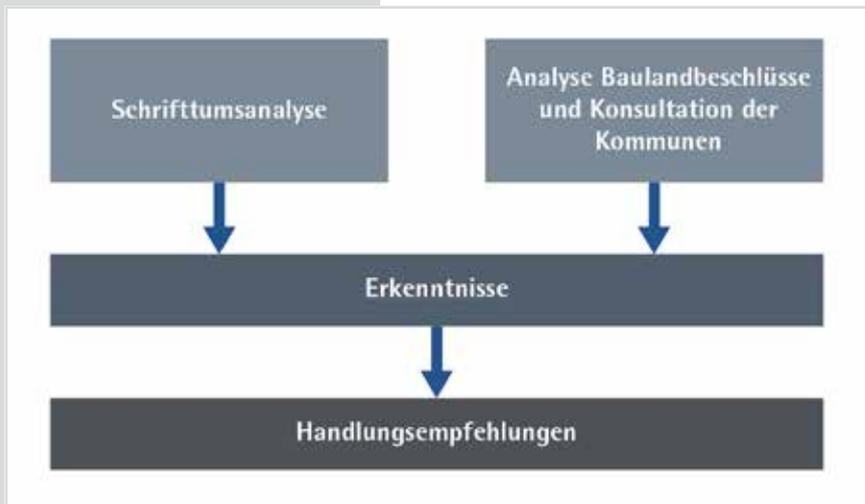


Abb. 2: Methodischer Ansatz

Basierend auf einer umfangreichen Schrifttumsanalyse (Grundlagenforschungen und aktuelle Literatur) und der Analyse von praktizierten Baulandbeschlüssen aus den Kommunen wurden Erkenntnisse gewonnen, aus denen aktuelle Handlungsempfehlungen entwickelt wurden. War das Thema Baulandmanagement/ Baulandstrategie Mitte der 1990er Jahre noch für viele Akteure eher Neuland, so haben inzwischen Raumplaner, Juristen, Immobilienfachleute und Wertermittler zu diesem Thema publiziert, so dass es inzwischen einige Erkenntnisse auf diesem Gebiet gibt, wenngleich die Forschungsaktivitäten in anderen Themenfeldern der Raumplanung wesentlich umfangreicher sind.

Im zweiten Kapitel findet ein Rückblick auf einige bedeutsame, ältere Studien zum Baulandmanagement statt. Die Erkenntnisse dieser Studien werden auf wenigen Seiten zusammengefasst, um einen generellen thematischen Einstieg zu ermöglichen und bereits hier wesentliche Inhalte, die auch in darauf folgenden Kapiteln immer wieder auftauchen, darzustellen.

Es folgt, basierend auf der Analyse des Schrifttums, im dritten Kapitel ein Überblick über die veränderte Ausgangssituation vie-

ler Kommunen und über die Herausforderungen, denen sich die Kommunen in der Baulandentwicklung stellen müssen.

Im vierten Kapitel werden rechtliche Aspekte zur Ausgestaltung der inhaltlichen Vorgaben aus raumplanerischer Sicht aufgeführt. Dieses Kapitel ist als ein Überblick zu verstehen; es ersetzt keine, möglicherweise im Einzelfall erforderliche, juristische Beratung.

Neben den bestehenden Baulandstrategien der einzelnen Kommunen gibt es weitere Initiativen aus Wissenschaft und Politik, die wichtige Impulse für die Entwicklung von Baulandstrategien geben. Insbesondere sei aus aktuellem Anlass das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen erwähnt, maßgeblich initiiert u. a. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), das sich insbesondere in der AG Liegenschaftspolitik auch mit der künftigen Ausrichtung von Baulandstrategien befasst hat. Die Ergebnisse der AG und weitere Initiativen werden im fünften Artikel vorgestellt und es werden Hinweise auf weiterführende Literatur gegeben.

Im sechsten Kapitel folgt eine Einordnung und Abgrenzung der Begriffe „Flächenmanagement“, „Baulandstrategie“ und „Baulandbeschluss“. Dieses Kapitel soll zu einer „Schärfung“ der Begrifflichkeiten verhelfen (Definitionsansatz).

Im Anschluss an diese, eher theoretischen Kapitel erfolgt in Kapitel VII die Analyse praktizierter Baulandbeschlüsse. Neben der eigenen Recherche nach existierenden Baulandbeschlüssen und der Unterstützung von Institutionen wie dem Deutschen Städtetag, der wertvolle Hinweise auf Kommunen mit Baulandbeschlüssen gegeben hat bzw. von ihm gesammelte Baulandbeschlüsse zur Verfügung gestellt hat, hat das Institut für Bodenmanagement hierzu eine umfangreiche Ansprache an ausgewählte Kommunen durchgeführt und diese nach aktuellen Baulandbeschlüssen und -strategien befragt.

Insgesamt wurden ca. 140 Kommunen angeschrieben. Auf diese Weise kam ein umfang-

reicher Fundus an Baulandbeschlüssen, Baulandstrategien, aber auch an schriftlichen Angaben und Stellungnahmen zustande, der interessante Erkenntnisse lieferte. Die Antworten der Kommunen wurden nach inhaltlichen Gesichtspunkten ausgewertet, indem die Kernaspekte herausgefiltert worden sind. Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse nicht aufgeschlüsselt nach Kommunen wiedergegeben (keine Dossier-Sammlung); stattdessen wurden die umfangreichen Informationen auf die wesentlichen Aspekte abstrahiert und nach Einzelpunkten geordnet zusammengefasst. Allerdings liefert die vorliegende Arbeit im Anhang auch eine Sammlung beispielhafter Baulandbeschlüsse.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus den vorangegangenen Kapiteln bilden schließlich

die Basis für die Ableitung von Handlungsempfehlungen. Diese Handlungsempfehlungen zeigen den Kommunen Wege auf, wie sie durchsetzbare, erfolgversprechende und auch rechtssichere Baulandbeschlüsse auf den Weg bringen können.

Ein kurzes Fazit fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Studie zusammen und gibt einen Ausblick auf die Zukunft.

Im umfangreichen Anhang werden die Baulandstrategien von insgesamt 21 Kommunen wiedergegeben und kommentiert. Hier finden sich überwiegend Baulandbeschlüsse und vergleichbare Beschlusslagen der Kommunen, aber auch andere Baulandstrategien, die z. B. ohne einen eigenen Baulandbeschluss praktiziert werden.

## Das Forum Baulandmanagement NRW

Das Forum Baulandmanagement NRW ist ein Zusammenschluss von Kommunen und Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft. Die im Forum vertretenen Kommunen haben sehr unterschiedliche Voraussetzungen und Herausforderungen: Kommunen aller Größenordnungen, wachsende und schrumpfende Kommunen mit unterschiedlichen politischen Verhältnissen und Haushaltslagen diskutieren hier über räumliche Konkurrenzsituationen hinweg kooperative Strategien und profitieren wechselseitig von den unterschiedlichen Erfahrungen und Ideen.

Hervorgegangen aus einem Arbeitskreis für Städte mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nahm das Forum Baulandmanagement NRW seinen Anfang im Jahr 2000 noch als „Arbeitskreis Baulandmanagement“ mit dem Ziel des gezielten Erfahrungsaustausches zu baulandstrategischen Fragestellungen. Zu diesem Arbeitskreis schlossen sich damals folgende elf nordrhein-westfälische Kommunen zusammen: Bocholt, Bochum, Bonn, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Essen, Herne, Remscheid, Rheinbach und Unna.

Schon anhand der Aufstellung der Gründungsmitglieder wird die Diversität des

Forums sichtbar. Es handelt sich nicht um einen Zusammenschluss nur sehr großer oder sehr kleiner Städte oder beispielsweise nur von Städten aus dem Ruhrgebiet oder dem ländlichen Raum.

Begleitet und wissenschaftlich unterstützt wurde der Arbeitskreis vom damaligen Ministerium für Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) und vom Institut für Bodenmanagement (IBoMa). Auf dem Wege der persönlichen Ansprache wurde der Arbeitskreis bis Mitte 2001 um acht weitere Kommunen – Aachen, Bielefeld, Gelsenkirchen, Gladbeck, Köln, Krefeld, Münster und Solingen – erweitert. Angesichts der sich abzeichnenden zahlreichen Themenfelder und der weiterhin großen Nachfrage beschlossen die Mitglieder, ein Forum zu gründen, das allen interessierten Kommunen offen steht. Die offizielle Auftaktveranstaltung fand am 30. September 2002 statt.

Aktuell (Stand Januar 2017) sind 30 nordrhein-westfälische Städte und Gemeinden Mitglied des Forum Baulandmanagement NRW (siehe Liste im Impressum). Hinzu kommen Akteure der Immobilienwirtschaft und

weitere Institutionen wie das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV NRW), das gleichzeitig die Schirmherrschaft über das Forum inne hat, sowie der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund aus Nordrhein-Westfalen. Das ILS und das IBoMa sind ebenfalls weiterhin im Forum aktiv.

Das Forum Baulandmanagement versteht sich als ein interdisziplinäres und -kommunales Netzwerk und zählt den Wissenstransfer zu seinen Hauptaufgaben. In Arbeitsgruppen und Werkstattgesprächen werden komplexe Fragestellungen vertieft, die in Expertisen und Arbeitshilfen aufbereitet werden. Beispiele für erörterte und erarbeitete Fragestellungen waren „Ansätze zur Dämpfung der kostentreibenden Faktoren auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt“,

die „Steuerungsmöglichkeiten kommunaler Grundsatzbeschlüsse zum Bodenmanagement“, die „Entwicklung neuer Strategien für einen planvollen Umgang mit einer nicht mehr wachstumsgeprägten Entwicklung“ und die „Konzentration auf die Flächennutzung im Bestand“.

Die Fachöffentlichkeit kann an den Ergebnissen und Erkenntnissen des Forums über die Publikationen des Forums, Artikel in Fachzeitschriften, den Internetauftritt und regelmäßig stattfindende Fachtagungen teilhaben. Für die Mitglieder des Forums besteht in etwa vierteljährlich stattfindenden Werkstattgesprächen die Möglichkeit, im internen Kreis aktuelle Fragestellungen zum Baulandmanagement mit fachkundigen Referenten und untereinander zu diskutieren und zu vertiefen.

## II Empirische Grundlagenarbeiten – ein Rückblick

Im Vergleich zu anderen Themen der Stadt- und Raumforschung existieren zum Thema Baulandstrategien verhältnismäßig wenig Studien und Arbeiten. Auch nehmen die Verfasser nicht für sich in Anspruch, eine lückenfreie Chronologie aller existierenden Arbeiten geben zu wollen. Dies würde den Rahmen dieser Studie sprengen und ginge auch an der eigentlichen Aufgabenstellung vorbei. Gleichwohl ist ein gewisser Überblick bzw. Rückblick über die wichtigsten grundlegenden, größeren empirischen Arbeiten zu diesem Thema erforderlich, um ein grundsätzliches Verständnis zu Baulandstrategien entwickeln zu können.

Um die Jahrtausendwende hat die Forschungsgruppe Stadt + Dorf um Prof. Dr. Rudolf Schäfer wesentliche Grundlagen zum

Thema Baulandbereitstellung und Baulandstrategien geschaffen. Das Institut für Bodenmanagement hat in der Folgezeit mehrere Arbeiten zum Thema Baulandbeschlüsse und Baulandstrategien verfasst. Eine sehr aktuelle Arbeit mit dem Titel „Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum?“ hat im Jahr 2014 die DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. (Arbeitskreis 5 „Landmanagement“) herausgegeben. Die Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages zum Thema Baulandstrategien unter 40 Kommunen runden die empirischen Grundlagenarbeiten ab.

Im Folgenden sollen diese Studien kurz beschrieben werden.

### Studien der Forschungsgruppe Stadt + Dorf

Im Zeitraum 2000/2001 hat die Forschungsgruppe Stadt + Dorf insgesamt drei Studien verfasst, die heute als Grundlagenforschung zum Thema Baulandbereitstellung/ Baulandstrategien gelten:

- Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung in Nordrhein-Westfalen. Im Auftrag des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, Juli 2000
- Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin, August 2000
- Baulandbereitstellung – Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse – Fallstudien. Dokumentation und Anwendungshinweise. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin 2001

Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte der Arbeit vom August 2000 zusammengefasst. Die Ergebnisse der unterschiedlichen Arbeiten ähneln sich naturgemäß und

auch wenn es unterschiedliche Nuancen im Bereich der Zielsetzung der jeweiligen Arbeit und der inhaltlichen Schwerpunkte gibt, ist die Betrachtung dieser einen Studie für die Zwecke der vorliegenden Arbeit vollkommen ausreichend, aber auch notwendig.

Ziel der Studie war eine „bundesweit repräsentative Umfrage, die insbesondere auch die Inanspruchnahme maßnahmen- sowie planungsbedingter Werterhöhung zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen erfassen sollte“. Zusätzlich sollten mögliche „Defizite bezüglich der Möglichkeit der Inanspruchnahme maßnahmenbedingter Werterhöhungen“ untersucht werden und Möglichkeiten festgestellt werden, ob und wie diese Defizite durch Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen beseitigt werden könnten.<sup>5</sup>

Die Stichprobe der Umfrage umfasste bundesweit rd. 2.000 Städte und Gemeinden in allen Größenordnungen und hatte eine Rücklaufquote zwischen 68% bei den Kommunen über 100.000 Einwohnern und 36% bei den Kommunen unter 5.000 Einwohnern.

Hinsichtlich der Entwicklung und Handhabung des Instrumentariums der Baulanderschließung und -bereitstellung seit 1990

<sup>5</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Prof. Dr. Rudolf Schäfer GmbH: Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht. Hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, druckfähiges Manuskript des Endberichts, Berlin, August 2000

<sup>6</sup> ebd., S. 4

<sup>7</sup> vgl. ebd., S. 21 ff.

kommt die Studie zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

*„Das Spektrum der Instrumentennutzung und der strategischen Ansätze zur kommunalen Baulandbereitstellung und -erschließung ist breit. Es zeigt, dass die seit Beginn der 90er Jahre bereitgestellten Regelungen in der Praxis Akzeptanz gefunden haben. Die Kommunen haben inzwischen ein differenziertes Strategieprofil entwickelt: Vorwiegend klassische Angebotsplanung, vorwiegend aktive Baulandpolitik und eine Mischstrategie sind die drei Strategieprofile, denen sich die Kommunen zu jeweils einem Drittel zuordnen lassen. Die unterschiedlichen Strategietypen der aktiven Baulandpolitik haben in den letzten zehn Jahren die weit überwiegende Masse der gesamten Flächenentwicklung erbracht. Auch die große Zahl boden- und baulandpolitischer Grundsatzbeschlüsse zeigt, dass die 90er Jahre insgesamt zu einer neuen Thematisierung dieses kommunalen Handlungsfeldes geführt haben.“*

*Die Nutzung der Möglichkeiten, Private über die Erschließungsbeiträge hinaus an der Finanzierung der Baulandbereitstellung und -entwicklung zu beteiligen, haben zwar bereits ein beachtliches Niveau erreicht, erscheinen aber gleichwohl noch entwicklungsfähig und -bedürftig. Insbesondere decken sie im Bereich der Folgeeinrichtungen nur ein sehr begrenztes Spektrum mit dem Schwerpunkt Kinderspielflächen ab.*

*Die Analyse der Bodenwertsteigerungen vom begünstigten Agrarland bzw. Bauerwartungsland zum erschließungsbeitragsfreien oder -pflichtigen Bauland zeigt, dass bisher vertragliche Vereinbarungen zur Kostenübernahme im Regelfall nicht dadurch verhindert wurden, dass diese Wertspanne zu gering ausfällt.*

*Restriktive Vorgaben der Landes- und Regionalplanung werden nur in einzelnen Bundesländern als relevante Rahmenbedingung für die kommunale Baulandbereitstellung und -erschließung eingeschätzt.“<sup>6</sup>*

Tab. 1: Typen von Baulandstrategien

Eigene Darstellung nach Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Prof. Dr. Rudolf Schäfer GmbH, Berlin, August 2000, S. 13

Strategietyp	Baulandstrategietyp
I	Klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung) und anschließende Beitragserhebung
II	Planung, Ordnung und Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung der Vorkaufsrechte) durch die Gemeinde in eigener Regie
III	Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft; Bebauungsplanung und Bodenordnung durch die Gemeinde
IV	Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrags oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans; Bebauungsplanung und Bodenordnung durch die Gemeinde
V	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Kommunen gaben an, sich bei der künftigen Baulandentwicklung hauptsächlich auf die Außenentwicklung zu konzentrieren, aber auch damals spielten bereits potentielle Konversionsflächen und Nachverdichtungsmaßnahmen eine Rolle bei den strategischen Überlegungen der Kommunen.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Kommunen zeigte sich mit dem vorhandenen Instrumentarium für die Baulandbereitstellung und -erschließung zufrieden. Besonders zufrieden zeigten sich die Großstädte und die Gemeinden unter 10.000 Einwohnern, während sich Kommunen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen besonders häufig Änderungen am vorhandenen Instrumentarium wünschten.

Die Studie dokumentiert insgesamt fünf kommunale Baulandbereitstellungsstrategien, die in Tabelle 1 dargestellt werden. Die Studie kommt hinsichtlich der unterschiedlichen Strategietypen zu folgenden Bewertungen:<sup>7</sup>

- Strategietyp I: Die klassische Angebotsplanung hat zwar immer noch einen er-

heblichen Anteil an der Baulandbereitstellung, ist aber nur noch in speziellen Fallkonstellationen eine gute Strategie. Geeignete Fälle sind kleinere Flächen ohne nennenswerte zusätzliche Kosten oder Flächen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass die Nachfrage vor Ort dafür sorgt, dass eine rasche Entwicklung erfolgt.

- Strategietyp II: Die Entwicklung gemeindeeigener Flächen eignet sich gut für eine aktive Baulandpolitik. Sie bringt die größten Erträge ein, hat ihre Schwächen jedoch bei der Grundstücksmobilisierung und den Aufwendungen für Grunderwerb und Entwicklung.
- Strategietyp III: Auch die Developer-Strategie ist für eine aktive Baulandpolitik geeignet. Dank dieser Strategie entfällt der Schwachpunkt über die Aufwendungen des Strategietyps II, gleichwohl bleibt die Problematik bei der Mobilisierung von Grundstücken.
- Strategietyp IV: In städtebaulichen Verträgen oder Vorhaben- und Erschließungsverträgen lassen sich zahlreiche Inhalte festlegen, deren Realisierung aber von der jeweiligen Marktsituation abhängt. Die Kommunen können Entlastungen bei verschiedenen Aufwendungen aushandeln. Erhebliche Probleme ergeben sich aber bspw. bei einer sehr großen Zahl an Eigentümern, insbesondere wenn diese (teilweise) nicht mitwirkungsbereit sind.
- Strategietyp V: Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB wird als ein gutes Instrument bewertet, das flexibel einsetzbar ist. Allerdings

gibt es erhebliche rechtliche Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wie etwa der Nachweis des Gemeinwohlerfordernisses. Insbesondere dieses wirkt nach Einschätzung der Autoren einschränkend auf die Anwendbarkeit des Instruments, da der Nachweis des erforderlichen erhöhten Bedarfs zunehmend schwieriger würde.

Die Studie gelangt u. a. zu folgenden Forderungen und Empfehlungen:

- weiterer Ausbau des strategischen Ansatzes des kommunalen Grundsatzbeschlusses zur Boden- und Baulandpolitik
- Schaffung eines umfassenden Informationsangebots für die Kommunen, insbesondere die Verbreitung von „good and best practices“
- Konzentration bei der Weiterentwicklung des Instrumentariums auf die Mobilisierung von Flächen
- Lockerungen bei den tatbestandlichen Voraussetzungen für den Einsatz des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Anhand der Forderungen und Empfehlungen wird deutlich, dass die Ergebnisse dieser Studie nach wie vor aktuell sind. Die Herausforderungen der Kommunen erfordern einen sukzessiven Ausbau des strategischen Ansatzes. Insbesondere die Mobilisierung von Flächen ist noch immer eine essentielle Aufgabe des Bodenmanagements, um den Kommunen die Möglichkeit zu geben, ihren vielfältigen Aufgaben nachkommen zu können.

## Studien des Instituts für Bodenmanagement

Das Institut für Bodenmanagement hat in der Vergangenheit wiederholt im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW Untersuchungen zum Thema Baulandstrategien durchgeführt.

Die jetzt vorliegende Studie versteht sich als Folgepublikation der Forschungsarbeit „Bausteine zum Baulandbeschluss“ aus dem Jahr 2001 und der „Evaluierung von kommu-

nalen Baulandbeschlüssen und -strategien“ aus dem Jahr 2009. Dabei versteht sich die nun vorliegende Arbeit nicht als überarbeitete oder zusammengefasste Arbeit dieser Studien, sondern sie baut in Teilen auf diesen auf, um Ansatzpunkte für Handlungsempfehlungen zu ermitteln.

Im Folgenden sollen beide Vorgängerpublikationen kurz zusammengefasst werden.

## Bausteine zum Baulandbeschluss

Im Rahmen der Studie „Bausteine zum Baulandbeschluss“ wurden über 50 kommunale Baulandbeschlüsse ausgewertet und mit einer ganzen Reihe von Kommunen darüber hinausgehend vertiefende Interviews geführt, um vor allem verfahrensbezogene und organisatorische Aspekte herauszuarbeiten. Die untersuchten Kommunen kamen aus unterschiedlichen Regionen der westlichen Bundesländer.

Ziel der Arbeit war die Erarbeitung eines ersten Überblicks über die Bandbreite verschiedener Baulandbeschlüsse. Es sollten Sinn, Ziele und Notwendigkeit von Baulandbeschlüssen aufgezeigt werden. Außerdem galt es, relevante inhaltliche, verfahrensbezogene und organisatorische Aspekte darzustellen.

Wesentliche Erkenntnis der Studie war, dass Baulandbeschlüsse üblicherweise nicht von der Lage oder Größe der betreffenden Kommune bestimmt sind. Auch lässt sich kein idealtypischer Baulandbeschluss bspw. für eine Stadt im ländlichen Raum oder eine Großstadt im Ballungsraum ableiten. Stattdessen sind die empfehlenswerten Wege der Baulandbereitstellung und ihre Umsetzung in einem Baulandabschluss in Abhängigkeit von den jeweiligen räumlichen und politischen Rahmenbedingungen zu sehen. Diese Aspekte sind wesentlich bedeutsamer als Lage oder Größe der jeweiligen Kommune.

Eine weitere Erkenntnis der Studie war, dass ein Grundsatzbeschluss nicht zwingend für jede Kommune erforderlich ist. Es gibt Kommunen, in denen bereits seit Jahren oder sogar Jahrzehnten eine Baulandstrategie existiert, über die in Verwaltung und Rat Konsens besteht und die gute Ergebnisse erzielt. Hier empfiehlt sich keine Änderung der bisherigen Praxis, sondern eine konsequente Fortsetzung dieses Weges.<sup>8</sup>

### Wesentliche Notwendigkeiten und Ziele von kommunalen Baulandbeschlüssen

Wirtschaftliche und soziale Aspekte stellen für Kommunen die wesentlichen Notwendigkeiten für die Aufstellung eines Baulandbeschlusses dar. Städtebauliche, umweltbe-

zogene oder regionale Beweggründe sind in den meisten Fällen nachrangig, können aber in Einzelfällen ebenfalls wesentliche Beweggründe für die Aufstellung eines Baulandbeschlusses sein.

Welche Notwendigkeit im Einzelnen entscheidend ist, ergibt sich aus den Rahmenbedingungen der betreffenden Kommune. Die Verwaltung der Kommune gibt meist aufgrund konkreter Problemlagen vor Ort den Anstoß für die Erarbeitung eines Baulandbeschlusses. Gefasst werden kann ein solcher Beschluss jedoch nur vom Rat der Kommune, so dass zunächst politische Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. Bestehende Probleme, die die Aufstellung eines Baulandbeschlusses erforderlich machen, bilden die Basis der Ziele, deren Verwirklichung angestrebt werden soll.

So greifen wirtschaftliche und soziale Aspekte eng ineinander, wenn Baulandpreise gesenkt und Bauland für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie junge Familien oder Einheimische bereitgestellt und gleichzeitig die Kommunen von den mit der Baulandbereitstellung verbundenen Kosten entlastet werden sollen. Das sind die wichtigsten Ziele, die Kommunen mit Baulandbeschlüssen erreichen wollen.

Abbildung 3 zeigt die politischen Handlungsfelder und die zugeordneten Notwendigkeiten und Ziele.

### Wichtige verfahrensbezogene Gesichtspunkte von Baulandbeschlüssen

Nachdem die Verwaltung die Aufstellung eines Baulandbeschlusses in die Wege geleitet hat, richten je nach vorhandenen Verwaltungsstrukturen viele Kommunen ämterübergreifende Projektgruppen oder Arbeitskreise ein. Diese sorgen für die Koordinierung, die Abstimmung und die Steuerung des Aufstellungsprozesses. Eine gute Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Planen/ Bauen/ Liegenschaften und Recht/ Finanzen hat sich in der Praxis als wesentliche Voraussetzung für ein funktionierendes Baulandmanagement herauskristallisiert. Die Arbeitsgruppe sollte im Idealfall aus einem festen Stamm der genannten Fachbereiche bestehen und bei Bedarf Experten aus an-

<sup>8</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Institut für Bodenmanagement und Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS): Bausteine zum Baulandbeschluss. Hrsg. vom Arbeitskreis Baulandmanagement NRW (heute: Forum Baulandmanagement NRW), Dortmund 2000

deren Fachbereichen den Beratungen hinzuziehen.

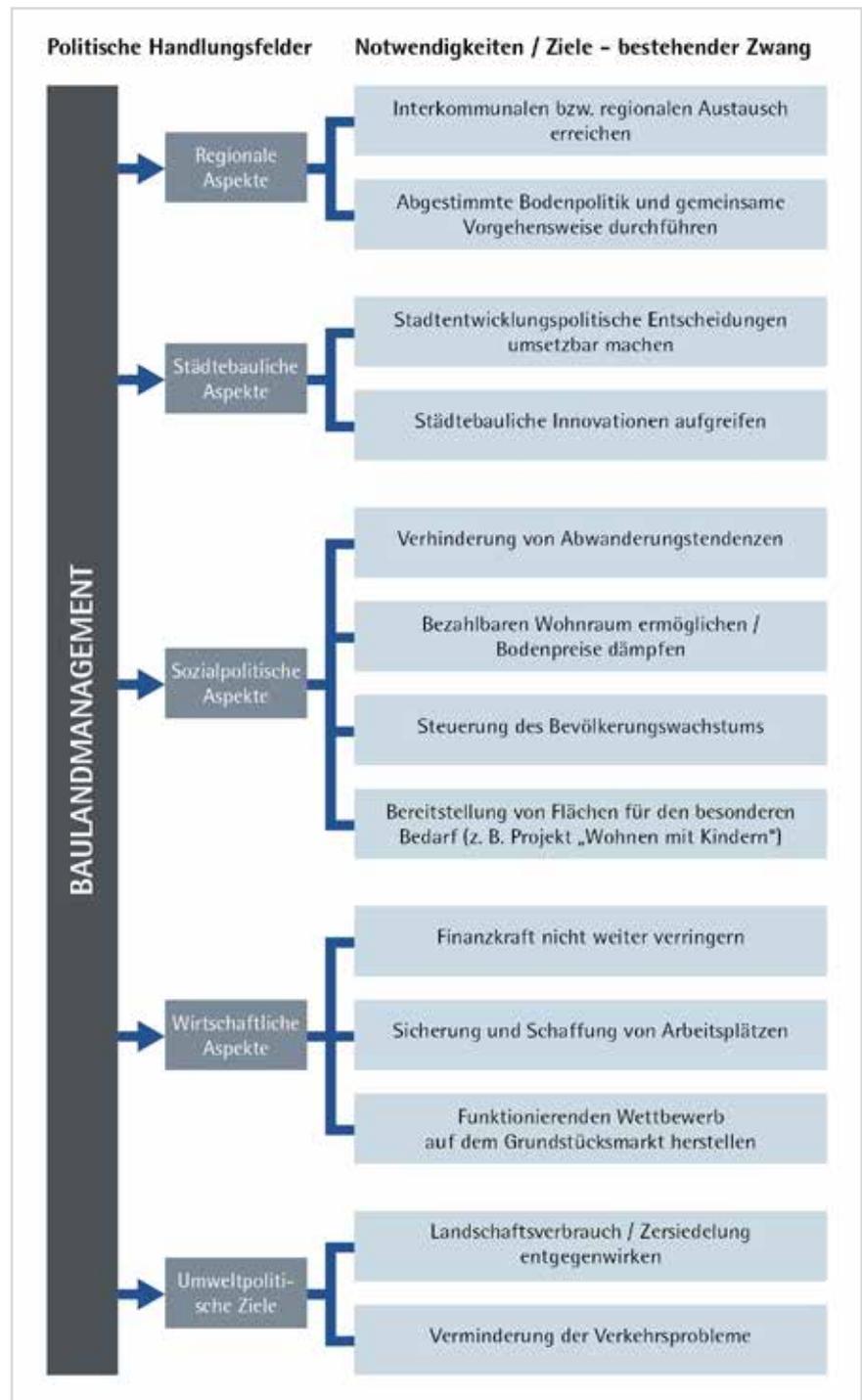
Die Politik muss möglichst frühzeitig beteiligt werden, also bereits während der Entwurfsphase des Beschlusses. Die Politik muss von der Notwendigkeit des Baulandbeschlusses überzeugt sein und es muss eine grundsätzliche Zustimmung über Notwendigkeiten und Ziele erfolgen. Aber auch bei der weiteren Erarbeitung des Beschlusses ist die Einbeziehung der Politik empfehlenswert.

Unmittelbar sind Grundstückseigentümer und Investoren von einem Baulandbeschluss betroffen. Die Mitwirkungsbereitschaft dieser Akteure ist für die weitere Projektentwicklung von entscheidender Bedeutung. Allerdings sollte die Beteiligung dieser Akteure erst in der Durchführungsphase des Baulandbeschlusses, nicht aber vor dessen Aufstellung erfolgen.

Nachdem der Baulandbeschluss gefasst worden ist, hat es sich bewährt, die Grundsätze des Bodenmanagements im Rahmen von Informationsveranstaltungen und Informationsbroschüren zu erörtern. Bei anstehenden Projekten ist es erforderlich, die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer frühzeitig zu eruieren und vertraglich zu fixieren. Eine möglichst frühe Beteiligung ist sinnvoll, um bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft rechtzeitig reagieren zu können, indem Projekte ggf. zurückgestellt oder ganz aufgegeben werden, bevor bereits viele Ressourcen in die Realisierung des Projekts investiert worden sind.

### Wesentliche Inhalte von Baulandbeschlüssen

Inhaltlich schreiben viele Kommunen die anzuwendenden Instrumente des Baulandmanagements fest. Die meisten Kommunen beschränken sich auf einige wenige Instrumente, während sich die Minderheit an Kommunen des gesamten Spektrums an Instrumenten bedient. Die eingesetzten Instrumente ergeben sich aus den Zielen des Baulandmanagements, wobei unterschiedlicher Instrumenteneinsatz durchaus auch ähnliche Ziele erreichbar machen kann; es gibt also nicht ein für ein konkretes Ziel be-



stimmtes, zwingend anzuwendendes Instrument.

Der kommunale Zwischenerwerb<sup>9</sup> ist das am häufigsten verwendete Instrument, aber auch städtebauliche Verträge und Baulandumlegungen (amtlich oder freiwillig) kommen häufig zum Einsatz. Über den Einsatz des Instruments bzw. der Instrumente entscheidet die Kommune, wobei dies im erheblichen Ausmaß von Innovationsbereitschaft oder räumlichen und finanziellen

Abb. 3: Notwendigkeiten und Zielsetzungen kommunaler Baulandbeschlüsse  
Eigene Darstellung nach IBoMa/ ILS 2000, S. 14

<sup>9</sup> Im Jahr 2002 hat das Institut für Bodenmanagement im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW die Arbeitshilfe „Baulandbereitstellung: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements“ verfasst, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

Rahmenbedingungen der Kommune abhängt.

Baulandbeschlüsse weisen sehr unterschiedliche Regelungstiefen auf. Manche Kommunen legen in ihrem Beschluss nur sehr wenige Dinge fest, wodurch sich eine hohe Flexibilität des Beschlusses ergibt. Es erscheint jedoch fraglich, ob die Zielsetzungen des Baulandbeschlusses erreicht werden können, so dass eine zu geringe Regelungstiefe die Sinnhaftigkeit eines Baulandbeschlusses in Zweifel zieht.

Abb. 4: Wesentliche Zielsetzungen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien  
Quelle: IBoMa 2009, S. 7

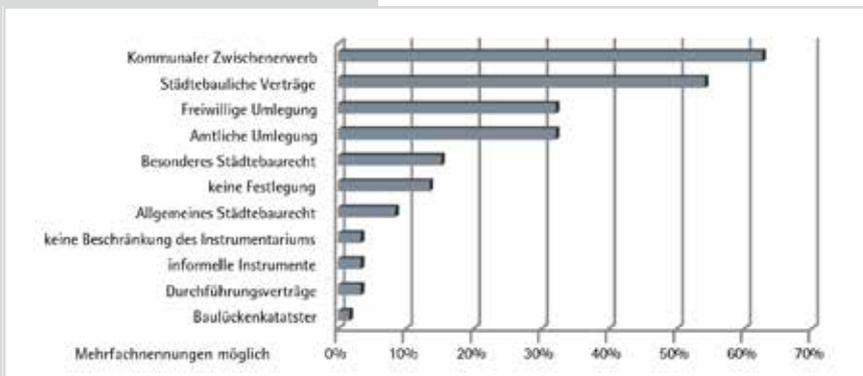
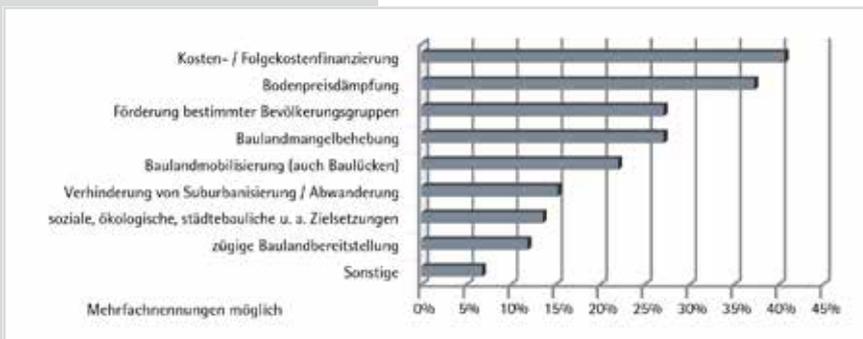


Abb. 5: Instrumentarium im Rahmen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien  
Zwischenerwerb: auch für Teilflächen und bezogen auf langfristige Bodenvorratspolitik  
Informelle Instrumente: kooperative Verfahren, Öffentlichkeitsarbeit, Beratung etc.  
Quelle: IBoMa 2009, S. 8

Eine hohe Regelungstiefe führt im Umkehrschluss dazu, dass die Flexibilität deutlich eingeschränkt ist. Je mehr Regelungen festgesetzt sind, desto geringer sind die Handlungsspielräume im Einzelfall. Gleichwohl sorgt dies dafür, dass der Baulandbeschluss dem Gleichbehandlungsgrundsatz eher gerecht wird, auch wenn die Handlungsfreiheit mit Ausnahmeregelungen zumindest ein Stückweit wiederhergestellt werden kann. So können in bestimmten Fällen Abweichungen von den Inhalten des Baulandbeschlusses zugelassen werden.

Von Größe und Lage der Kommune gehen keine Implikationen für Art, Größe und Umfang des Baulandbeschlusses aus. Zwar kann

beobachtet werden, dass kleinere Kommunen eher etwas kleinere Baulandbeschlüsse haben, aber dass daraus folgt, dass größere Kommunen zwingend umfangreichere Festsetzungen treffen, ist nicht nachgewiesen. Vielmehr gibt es auch große Kommunen mit nur sehr wenigen Festsetzungen. Es kann also keine Blaupause für z. B. eine kleine Gemeinde im ländlichen Raum erstellt werden, die dann für alle Gemeinden mit diesem Merkmal die entsprechende Wirkung entfalten würde.

### Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien

Aufbauend auf den Erkenntnissen und Empfehlungen der Arbeit „Bausteine zum Baulandbeschluss“ beabsichtigte das Forum Baulandmanagement NRW 2009 die Evaluierung der Erfahrungen der Kommunen mit ihren Baulandbeschlüssen/ Baulandstrategien. Gleichzeitig sollte dabei auch ein Blick auf die künftigen Aufgaben der Kommunen unter Berücksichtigung der sich ändernden Rahmenbedingungen gerichtet werden.<sup>10</sup>

Für die Evaluierung wurde ein Fragebogen erarbeitet und an 141 bundesweit ausgewählte Kommunen verschickt. Es handelte sich zum einen um die Kommunen, deren Baulandbeschlüsse bereits im Rahmen der Vorgängerstudie ausgewertet worden waren. Außerdem wurden Kommunen befragt, die Preisträger und Teilnehmer der LBS-Stadtwappenverleihung 1998 und des LBS-Stadtwappenwettbewerbs 2000 waren. Auch wurden die Mitgliedskommunen des Forum Baulandmanagement NRW befragt.

Somit war die Befragung nicht auf Kommunen beschränkt, die ihre Baulandstrategie durch eine politische Beschlussfassung festgelegt hatten, sondern es wurden auch Kommunen befragt, die eine kommunale Baulandstrategie ohne einen konkret gefassten Beschluss bspw. aufgrund von traditioneller Vorgehensweise oder verwaltungsinterner Regelungen, die zwar inhaltlich einem Baulandbeschluss entsprechen, aber nicht in einem Beschluss fixiert sind, verfolgen.

<sup>10</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Institut für Bodenmanagement: Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und Baulandstrategien. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2009

Die Rücklaufquote mit rd. 50% (71 beantwortete Fragebögen) war gut; die Ergebnisse der Umfrage fußen daher auf einer umfangreichen Grundgesamtheit.

### Wesentliche Aspekte der Befragung

Der erste Themenkomplex der Befragung behandelte die ursprüngliche Intention, die hinter der Aufstellung des Baulandbeschlusses bzw. der Erarbeitung der Baulandstrategie stand. Hierzu wurden die Problemlagen und Zielsetzungen abgefragt. Weitere Fragen betrafen die Festlegung der Instrumente und die Regelungen zur Finanzierung.

Zweiter Befragungsschwerpunkt war die Umsetzung des Baulandbeschlusses bzw. der Baulandstrategie. Hier war insbesondere für die Befragung relevant, ob der Beschluss bzw. die Strategie noch Anwendung findet und wie sich diese hinsichtlich Zielsetzung und Anwendbarkeit bewährt hatten. Auch mögliche Probleme, z. B. Rechtsprobleme bei einigen Festsetzungen und Änderungsbedarfe wurden eruiert. Ferner wurden die Kommunen gebeten, Erfolg und Erforderlichkeit des Beschlusses bzw. der Baulandstrategie einzuschätzen.

Im dritten Block der Befragung wurden die Kommunen gebeten, den Blick in die Zukunft zu richten und eine Einschätzung der künftigen Bedeutung von Baulandbeschlüssen und Baulandstrategien abzugeben. So sollte der Einfluss sich ändernder Rahmenbedingungen abgeschätzt und der Frage nachgegangen werden, ob aufgrund dieser geänderten Rahmenbedingungen Anpassungen des Beschlusses bzw. der Strategie geplant waren.

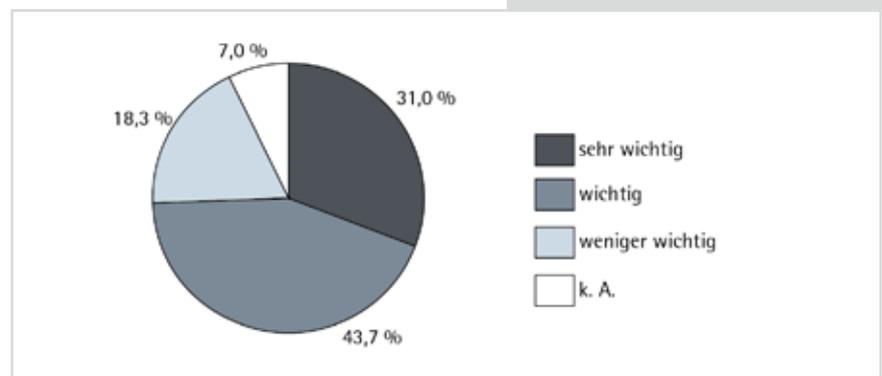
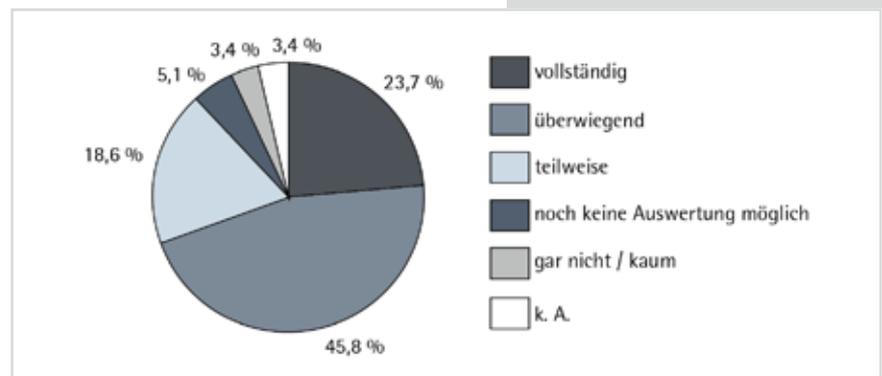
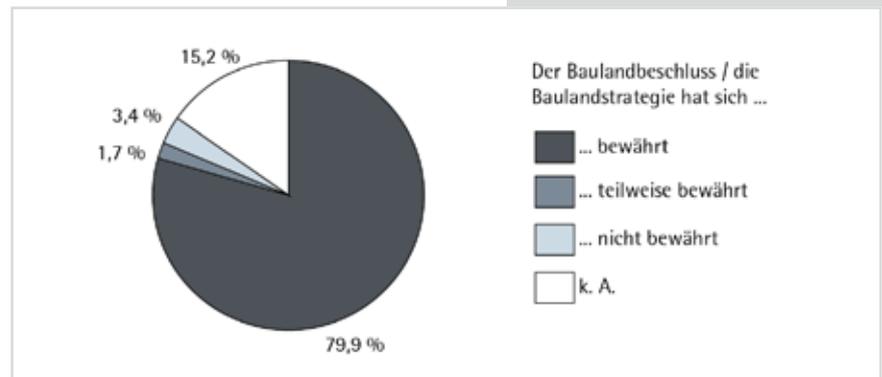
### Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Zielsetzungen, die die Kommunen mit ihren Baulandstrategien verfolgen, waren vielschichtig. Die meistgenannten Ziele waren jedoch die Kosten- und Folgekostenfinanzierung sowie die Dämpfung der Bodenpreise, wie aus Abbildung 4 hervorgeht.

Aus der Auswertung der Zielvorstellungen ergibt sich bereits, welche Instrumente bevorzugt verwendet werden. Der kommunale Zwischenerwerb und der Abschluss entsprechender städtebaulicher Verträge haben hier die höchste Präferenz, die auch im Beschluss

bzw. in der Strategie festgelegt ist, während nur sehr wenige Städte auf eine Festlegung auf bestimmte Instrumente verzichten.

Die Kommunen kamen überwiegend zu dem Ergebnis, dass sich ihr Baulandbeschluss bzw. ihre Baulandstrategie als wichtiges Instrument im Wesentlichen bewährt hat und dass diese(r) notwendig war, um die gesetzten Ziele zu erreichen.



Hervorgehoben wurde – unabhängig von den Zielvorstellungen –, dass die Anwendung eines Beschlusses bzw. einer Strategie die Gleichbehandlung der Beteiligten, die Nachvollziehbarkeit und Transparenz fördert, was die Akzeptanz positiv beeinflusst.

Abb. 6: Einschätzung des Instruments

Quelle: IBoMa 2009 im Rahmen der Studie; nicht in der Veröffentlichung abgebildet

Abb. 7: Zielerreichung des Baulandbeschlusses bzw. der -strategie

Quelle: IBoMa 2009, S.9

Abb. 8: Einschätzung der künftigen Bedeutung des Instruments

Quelle: IBoMa 2009 im Rahmen der Studie; nicht in der Veröffentlichung abgebildet

Abb. 9: Gründe für eine künftig hohe Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien

Quelle: IBoMa 2009, S. 17

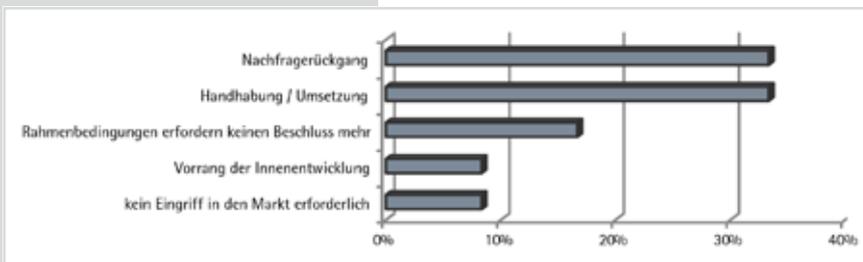
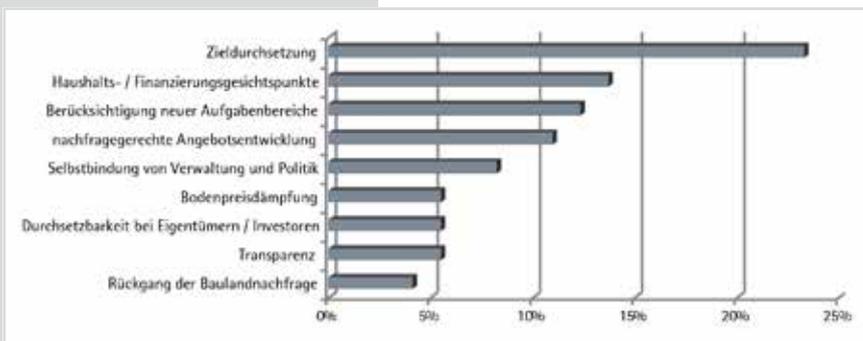


Abb. 10: Gründe für eine künftig geringe Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien

Quelle: IBoMa 2009, S. 17

Die künftige kommunale Bodenpolitik ist zahlreichen Einflüssen ausgesetzt. Wesentliche Einflussgrößen sind der demographische Wandel, die Veränderungen gesellschaftlicher Werte und Vorstellungen, der wirtschaftliche Strukturwandel und der Klimawandel. Diese Auswirkungen treffen oder werden Regionen sehr unterschiedlich treffen. Wachsende Regionen stehen vor anderen Herausforderungen als stagnierende oder gar schrumpfende. Auch sind die Herausforderungen in Ballungszentren andere als im ländlichen Raum.

Einige Kommunen sahen in ihrem Baulandbeschluss bzw. ihrer Baulandstrategie fast ausschließlich ein Instrument der Baulandentwicklung im Sinne der Entwicklung neuer Bauflächen. Diese Kommunen schätzen die zukünftige Bedeutung des Beschlusses bzw. der Strategie eher gering ein, wenn die Ziele der ausreichenden Baulandbereitstellung oder die Dämpfung des Baulandpreinsniveaus erreicht sind.

Für andere Kommunen stellen sie jedoch auch unter Berücksichtigung der sich ändernden Rahmenbedingungen ein wichtiges Instrument der Bodenpolitik dar. Dabei sind folgende Aspekte besonders bedeutsam:

- Verringerung der quantitativen Nachfrage mit der Folge geringerer Baulandausweisungen und teilweise auch der Rück-

nahme von Baulandausweisungen

- Veränderung der qualitativen Nachfragestruktur
- veränderte räumliche Prioritäten (Tausch von Randlagen zu Gunsten innerstädtischer Bereiche bei der Baulandentwicklung) und insgesamt verstärkte Nutzung von innerstädtischen Potentialen (auch Brachflächen)
- Analyse der Nachfrage durch Wohnungsmarktbeobachtungen und -analysen
- Bedeutungszuwachs des Bestandsmanagements
- Anpassung der sozialen Infrastruktur an die veränderte Nachfrage
- Klimaschutzkonzepte und Berücksichtigung klimatischer Auswirkungen bei der Baulandentwicklung

Aus dieser Auflistung geht hervor, dass die kommunale Bodenpolitik weit mehr als nur die Entwicklung, Finanzierung und Vermarktung von Baulandgrundstücken ist. Vielmehr sollte sie im Sinne eines umfassenden Flächenmanagements begriffen werden. Für die Bewältigung der anstehenden Zukunftsaufgaben ist eine umfassende kommunale Bodenpolitik unumgänglich.

Zusammenfassend kommt die Evaluierung zum Ergebnis, dass Baulandbeschlüsse bzw. Baulandstrategien trotz oder sogar gerade wegen der sich ändernden Rahmenbedingungen kein „Auslaufmodell“ sind, sondern auch zukünftig einen wertvollen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Aufgaben leisten werden. Sie werden auch künftig ein sinnvoller Weg zur Verankerung und Umsetzung der Leitbilder und Zielsetzung kommunaler Bodenpolitik sein und zur Schärfung des Problembewusstseins und der Entwicklung von Perspektiven zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben beitragen.

### Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick

Im Jahr 2014 erarbeitete das Institut für Bodenmanagement gemeinsam mit dem Büro „Kiehle-Beratung: Wohnen“ im Auftrag des BBSR den Forschungsbericht „Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick“. Einige zentrale Ergebnisse die-

ser Arbeit zu integrierten liegenschaftspolitischen und planungsrechtlichen Strategien werden im Folgenden wiedergegeben:

*„Nach wie vor bleibt eine langfristig angelegte Bodenvorratspolitik der Königsweg kommunaler Liegenschaftspolitik. Sie versetzt die Kommune in die Lage, geeignete Grundstücke anbieten zu können und damit ihre eigene Entwicklung steuern zu können. Für Städte und Gemeinden, die langfristig Bodenvorratspolitik betreiben, „rechnet“ sich diese.*

*Für Kommunen mit Haushaltsproblemen kann die Gründung von Eigengesellschaften eine Lösung sein. Hier sollten Erfahrungen aufgearbeitet werden und den Kommunen als Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt werden.*

*Erfolgreich sind revolvierende Bodenfondsmodelle, die Einnahmen aus der Baulandentwicklung zweckgerichtet für neue Grundstückskäufe einsetzen.*

*Grundsatzbeschlüsse zum kommunalen Baulandmanagement sind das Schlüsselinstrument einer langfristig orientierten kommunalen Bodenpolitik – insofern wäre viel erreicht, wenn alle Kommunen solche Baulandbeschlüsse verabschieden würden. Es ist festzustellen, dass Baulandbeschlüsse das Fundament für eine kommunale Liegenschaftspolitik darstellen, somit eine hohe Relevanz und Innovationskraft haben und leicht umzusetzen sind. Verbunden mit einem großen Steuerungspotenzial ist auch eine Bodenvorratspolitik, am besten auf der Basis eines revolvierenden Bodenfonds. Der Informationsaustausch zu Grundsatzbeschlüssen sollte verbessert werden, einschließlich der Verarbeitung internationaler Erfahrungen.*

*Für eine stadtentwicklungspolitisch orientierte Bodenpolitik ist die geschickte Zusammenführung einer Bodenvorratspolitik mit planungsrechtlichen Instrumenten von zentraler Bedeutung. Dabei wird Baurecht immer nur dann geschaffen, wenn die Kommune entweder selbst im Besitz der Flächen ist oder von allen Planungsbegünstigten eine verbindliche Zusage zur Übernahme von z. B. Planungs- und Gutachterkosten, Kosten für*

*Erschließungs- und Ausgleichsmaßnahmen, Kindergartenplätze oder die Abtretung von Flächen für geförderten Wohnungsbau an die Stadt erhalten hat. Dazu werden Anforderungen an den Wohnungsbau gestellt, wie Einhaltung von Energiestandards, Mischung unterschiedlicher Wohnungsgrößen und Barrierefreiheit (z. B. in Freiburg).*

*Hier geben bodenpolitische Leitlinien und Grundsatzbeschlüsse zum kommunalen Bodenmanagement die kommunale Politik vor. Die Regelungen, die dabei getroffen werden, setzen die Kommune in die Lage, städtebauliche und wohnungspolitische Ziele zu erreichen. Sie kann dies entweder durch einen frühen Erwerb der Flächen oder durch die Bindung zur Schaffung von Baurecht an Vertragslösungen zur Umsetzung von politisch gewünschten Zielen erreichen. Einzuhalten sind hier die rechtlichen Rahmenbedingungen (insbesondere das Abwägungserfordernis) nach § 1 BauGB.*

*Möglich wird dabei insbesondere auch eine Quotierung von Flächen, die für geförderten Wohnungsbau angeboten werden sollen. Dabei müssen Planungsbegünstigte einen bestimmten Anteil des Wohnungsbaus als geförderten Wohnungsbau oder für untere und mittlere Einkommen („preisgedämpfter Wohnungsbau“, z. B. in Düsseldorf) erstellen.*

*Liegenschaftspolitik und die Anwendung planungsrechtlicher Instrumente schaffen so die Voraussetzung zur Realisierung einer gewollten Angebotsmischung für Wohnungsneubau.*

*Das Münchener Modell, das u. a. eine bestimmte Quote an geförderten Wohnungen auf städtischen Grundstücken bei einem Verkauf an neue Eigentümer ebenso wie auch auf privaten Grundstücken bei Schaffung von neuem Baurecht vorsieht, stößt zunehmend auf Interesse bei anderen Kommunen. Teilweise werden die Anforderungen anders ausgestaltet. Düsseldorf verlangt die Begrenzung von Neuvertragsmieten im frei finanzierten Wohnungsbau, Hamburg hat einen umfangreichen Katalog von städtebaulichen, energetischen und wohnungspolitischen Anforderungen aufgestellt. Auch das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell, das in*

der Innenentwicklung bestimmte Quoten für geförderten Wohnungsbau vorsieht und die Planungsbegünstigten an der Errichtung der geförderten Wohnungen beteiligt, ist hier zu nennen.

Gerade für enge Marktsituationen sind dies höchst taugliche Instrumente und Verfah-

ren, die in der Lage sind, marktkonform bestimmte Zielsetzungen zu stärken und umzusetzen.

Auch die Direktvergabe eigener Grundstücke zum Verkehrswert ist eine gute Alternative zu Höchstgebotsverfahren.<sup>11</sup>

## Studie des DVW-Arbeitskreises 5 „Landmanagement“

In seiner aktuellen Studie „Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum?“ kommt der Arbeitskreis 5 „Landmanagement“ der Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (DVW) zu dem Schluss, dass im aktuellen Diskurs zur Stadtentwicklung die Bedeutung der kommunalen Bodenpolitik wieder wächst. Dies zeigt sich insbesondere in wachsenden Städten, in denen sich entwickelnde Schwierigkeiten wie Verdrängungstendenzen abzeichnen, wogegen jedoch noch kein wirksames Mittel gefunden wurde.<sup>12</sup>

Der Arbeitskreis sieht folgende zentralen Zukunftsaufgaben und Herausforderungen für die derzeitige Bodenpolitik:

- „Flächeneffizienz (Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke, Steigerung der Nutzungsmischung und -intensität)
- Städtebauliche Innenentwicklung (Mobilisierung von Brachflächen, Nachverdichtungspotenzialen und Baulücken)
- Sozialgerechte Wohnraumversorgung bei angespannten Märkten
- Verhinderung einer weiteren sozialen Fragmentierung in den Städten und Entwicklung sozialgemischter Quartiere
- Anpassung der Städte und Gemeinden an den Klimawandel und die Erreichung energiepolitischer Ziele<sup>13</sup>

Der Arbeitskreis verweist auf ein Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts, um die Notwendigkeit von Baulandstrategien hervorzuheben. Dort heißt es:

„Die Tatsache, dass Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich sind, verbie-

tet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen, eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“<sup>14</sup>

In der Studie werden die unterschiedlichen Ansätze ausgewählter Kommunen analysiert und verglichen. Dabei werden Bausteine, Anforderungen und Leistungsfähigkeit der Ansätze untersucht und es wird geprüft, ob „mit den kommunalen Baulandbeschlüssen die derzeit wachsenden quantitativen und qualitativen Defizite auf dem Bauland- und Wohnungsmarkt bewältigt werden können.“

Ausführlich in der Studie dargestellt werden die – überwiegend in der Fachwelt bekannten und häufig thematisierten – Baulandmodelle und -strategien aus München, Stuttgart, Köln, Hamburg, Freiburg, Offenburg und Bocholt. Kurz angeschnitten werden die baulandpolitischen Modelle bzw. die Grundsätze der Baulandpolitik aus Frankfurt am Main, Heidelberg, Ludwigsburg und Ulm. Ausführlicher wurde das Vorgehen der Stadt Hannover geschildert, die zwar keinen Baulandbeschluss gefasst hat, ihre Ziele der Stadtentwicklung aber durch Einzelbeschlüsse über städtebauliche Verträge umgesetzt.

Neben einer vergleichenden Bewertung der untersuchten Baulandmodelle nach ihren (wohnungs-) politischen Zielen und deren Realisierbarkeit sowie der Legitimation und formellen Umsetzung und der Organisation der Baulandmodelle wurden zudem ökonomische

<sup>11</sup> Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung: Wohnen im Auftrag des BBSR (BBSR-Forschungsvorhaben SWD – 10.04.04 – 12.210): Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick. Bislang nicht veröffentlicht, Dortmund 2014, S. 128 f.

<sup>12</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Drixler, Erwin; Friesecke, Frank; Kötter, Theo; Weitkamp, Alexandra; Weiß, Dominik: Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? In: DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. (Hrsg.): DVW-Schriftenreihe, Band 76/2014, Augsburg 2014

<sup>13</sup> ebd., S. 9

<sup>14</sup> Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 12.01.1967 – BVerfGE 21, 82, zitiert nach Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 9

mische Aspekte am Beispiel der Modelle aus Köln, München und Stuttgart näher untersucht.

Die Kostenwirkung auf den Investor ergibt sich aus einer Modellrechnung, die auf Basis einer städtebaulichen Kalkulation entwickelt wurde. Diese erfolgt in drei Szenarien (niedriges Bodenpreisniveau, hohes Bodenpreisniveau und Nachverdichtung). In der Modellrechnung werden unterschiedliche Kostenpositionen berücksichtigt und mit Zahlenwerten belegt, auf die sich, basierend auf Erfahrungswerten, verwaltungsintern geeinigt wurde. Dazu gehören u.a. die Kosten für die Planung und Herstellung technischer und sozialer Infrastruktur.

In jedem der Modelle gibt es zusätzlich eine Angemessenheitsprüfung, die sicherstellen soll, dass die Investoren und andere Planungsbegünstigte einen angemessenen Teil der Planungsgewinne behalten können, da ansonsten kein ausreichender Anreiz für Investitionen vorliegt. I.d.R. wird davon ausgegangen – so auch in den drei Modellen –, dass die Kostenbeteiligung dann angemessen ist, wenn mindestens ein Drittel der planungsbedingten Wertsteigerungen beim Investor verbleiben.

Basierend auf den Erfahrungen der Verfasser der Studie sowie den Erkenntnissen von Artikeln und Studien zu praktischen und theoretischen Qualitätserfordernissen von bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen leiteten die Verfasser folgende zehn Erfolgsbedingungen für Baulandmodelle ab:

- breiter Konsens zwischen Politik und Verwaltung, aber auch innerhalb der Politik, damit der Baulandbeschluss kein Wahlkampfthema für die Kommunalpolitik wird
- Grundlagenermittlung, z. B. aktuelle Wohnungsmarktanalysen und -prognosen
- Gleichbehandlung aller Akteure durch konsequente Anwendung, um Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft zu erzeugen
- Kombination mit Wohnungsbauprogrammen, die allein aufgrund ihrer fehlenden Steuerungsfähigkeit nicht für die

erwarteten Entlastungseffekte auf dem Wohnungsmarkt sorgen können

- Transparenz und Klarheit der Regelungen als Voraussetzungen für die Berechenbarkeit des Modells und die Sicherheit bei der Kostenkalkulation
- Langfristigkeit und Verlässlichkeit für den Baulandmarkt, um kurzfristige Änderungen der kommunalen Bodenpolitik zu verhindern
- Regionale Abstimmung zur Vermeidung und Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen den Kommunen
- Organisation durch ämterübergreifende Baulandkommission zur effektiven Kommunikation und Kooperation zwischen den involvierten Dienststellen
- Flexibilität und Anpassung des Modells, wenn dies geänderte Rahmenbedingungen erfordern mit der Anforderung der langfristigen Auslegung des Beschlusses, um das Erfordernis neuer Beschlüsse zu vermeiden
- Steuerung durch die kommunale Planungshoheit als zentrales Steuerungsinstrument für die Baulandmodelle

Diese Auflistung zeigt die herausragende Bedeutung der Bodenpolitik für die Verwirklichung der Ziele einer sozialgerechten Bodennutzung. Kommunale Baulandbeschlüsse sind „anspruchsvolle wie innovative Regelungen“, bei denen es jedoch keine Allgemeinlösung für alle Kommunen gibt. Vielmehr erfordern die speziellen lokalen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen ein individuell zugeschnittenes Konzept. Gleichwohl ist es auch ohne einen formellen Grundsatzbeschluss möglich, eine Strategie in die Baulandentwicklung einzubringen.

In Schrumpfsregionen mit damit einhergehenden Funktionsverlusten und Zersplitterung der Bodennutzung steht die kommunale Bodenpolitik vor besonders großen Herausforderungen. In diesen Regionen kommt es zu Störungen bis hin zum Versagen der Bodenmärkte; die Kommunen sind nicht mehr im Stande, die erforderlichen Instrumente für eine aktive Teilnahme am Bodenmarkt und zur Steuerung der Bodennutzung zu nutzen. In diesen Fällen ist die Prüfung der Anwendung des besonderen Städtebaurechts angezeigt.

In Wachstumsregionen hingegen können Baulandmodelle als ein Baustein der kommunalen Bodenpolitik und Schritt in Richtung einer nachhaltigen städtebaulichen

Entwicklung sehr erfolgreich sein. Baulandmodelle ermöglichen es der Kommune, städtebauliche (z. B. bezahlbaren Wohnraum) und andere Ziele zu verwirklichen.

## Umfrage des Deutschen Städtetages

Der Deutsche Städtetag hat 2014 eine Umfrage unter rund 40 Städten durchgeführt, um herauszufinden, welche Ansätze zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums diese im Rahmen einer vorausschauenden Liegenschafts- und Baulandpolitik verfolgen.<sup>15</sup> Die Umfrage ergab, dass die Festlegung einer Quote für den öffentlich geförderten Wohnungsbau einen entscheidenden Beitrag zum Bau öffentlich geförderter Wohnungen leisten kann. Eine solche Quote wird üblicherweise beim Verkauf städtischer Grundstücke und/ oder bei der Schaffung neuen Baurechts angesetzt.

Bei der Mehrzahl der antwortenden Städte (22 von 39) werden Liegenschaften zur Umsetzung strategischer Ziele der Stadtentwicklung eingesetzt. In den meisten Städten gibt es bereits Maßnahmen zur Unterstützung des geförderten Wohnungsbaus beim Verkauf öffentlicher Grundstücke bzw. sind diese geplant. Dies findet vorrangig im Bereich des Mietwohnungsbaus statt, im Bereich des Baus geförderten Wohneigentums haben bislang nur knapp die Hälfte der antwortenden Kommunen entsprechende Regelungen erlassen oder planen dies. Die Quote liegt in den antwortenden Kommunen zwischen 10 und 30%.

Die antwortenden Kommunen sind der Überzeugung, dass ein Baulandmodell mit einer verbindlichen Quote für den sozialen Wohnungsbau einen erheblichen Beitrag für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums leistet und dass die Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus bei der Vergabe städtischer Grundstücke sehr bedeutend für den Bau von Wohnungen mit preiswerter Belegungsbindung ist. Zur Umsetzung dieser Quoten werden städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB eingesetzt.

Bedeutsam für die Einschätzung der Zukunftsfähigkeit von Baulandbeschlüssen als

Teil einer kommunalen Baulandstrategie ist die Bewertung dieses Instruments durch den Deutschen Städtetag. In seinem Positionspapier sind Baulandbeschlüsse neben einem Flächeninformationssystem und Monitoring, einem Flächenentwicklungsmanagement, der stadtwirtschaftlichen Bewertung von Baulandpotentialen, der kommunalen Bodenwirtschaft, der Freiraumentwicklung durch Flächenpools, Ökokonten und Bodenfonds, dem Management großer Liegenschaften und Brachflächen, der stadtreionalen Kooperation und Steuerung, den Instrumenten des besonderen Städtebaurechts, der Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung von Flächen und dem Prozessmanagement die entscheidenden Lösungsansätze zur Erreichung der Ziele des strategischen Flächenmanagements und der Bodenwirtschaft.<sup>16</sup>

Hinsichtlich eines Baulandbeschlusses gibt der Deutsche Städtetag folgende Handlungsempfehlung an die Städte:

*„Ein Baulandbeschluss bietet die Möglichkeit, die von zusätzlich geschaffenen Baurecht begünstigten Eigentümer an den ursächlich dadurch ausgelösten Kosten und Lasten zu beteiligen und zugleich z. B. wohnungs- und sozialpolitische Ziele der Städte (z. B. zur Schaffung von Wohnraum für Personen mit geringem Einkommen) umzusetzen. Dieser Bestandteil eines Baulandbeschlusses ist auch unter dem Begriff „sozialgerechte Bodennutzung“ oder „kooperatives Baulandmodell“ bekannt. Über einen Baulandbeschluss lassen sich darüber hinaus weitere baulandpolitische Grundsätze der Städte darstellen. Ein Baulandbeschluss schafft innerhalb der Städte und auch für Dritte Transparenz, Gleichbehandlung und Kalkulierbarkeit.“<sup>17</sup>*

<sup>15</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Auswertung der Umfrage zum Thema „Beitrag der städtischen Bauland- und Liegenschaftspolitik zur Schaffung bezahlbaren/ geförderten Wohnraums“. Stand Dezember 2014, Berlin und Köln 2014a

<sup>16</sup> vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Berlin und Köln 2014b, S. 10 f.

<sup>17</sup> Deutscher Städtetag (Hrsg.), Berlin und Köln 2014a, S. 27

# III Neue Herausforderungen an die Kommunen

Seit der Veröffentlichung der Studie „Bausteine zum Baulandbeschluss“ (2001) und der „Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien“ (2009) haben sich Ausgangssituation und Rahmenbedingungen geändert. Es haben zwischenzeitlich neue Entwicklungen Einfluss auf die kommunale Bodenpolitik genommen, die die Zielsetzungen und Anforderungen verschoben haben. Folgende Herausforderungen sind besonders bedeutsam:

### Kommunale Finanzsituation

Eine wesentliche Herausforderung ist die schwierige Finanzsituation vieler Städte. Bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben wachsen die Haushaltsdefizite und schränken damit die Handlungsfreiheit der Kommunen stark ein, was unter Umständen dazu führen kann, dass anspruchsvolle Flächenentwicklungen nicht verwirklicht werden können.<sup>18</sup>

Das Ende 2011 beispielsweise vom Landtag in Nordrhein-Westfalen beschlossene Stärkungspaktgesetz schafft die Möglichkeit, Kommunen, die überschuldet oder von Überschuldung bedroht sind, mit Konsolidierungshilfen in Milliardenhöhe zu unterstützen. Allerdings müssen die betroffenen Kommunen im Gegenzug einen klaren Sanierungskurs einschlagen, was die Investitionsfähigkeit dieser Kommunen erheblich einschränkt. Bei den betroffenen Kommunen, den sogenannten „Haushaltssicherungskommunen“, handelt es sich fast ausschließlich um Städte und Gemeinden, die sich jahrelang im Nothaushaltsrecht befanden.

Ziel des Stärkungspaktes sind ausgeglichene Haushalte.<sup>19</sup>

### Anstieg der Baulandkosten

In den letzten Jahren war insbesondere in den sogenannten Hochpreisregionen ein erheblicher Anstieg der Baulandkosten zu registrieren. Üblicherweise betragen die Baulandkosten in etwa 15 bis 20% der Gesamtkosten für den Wohnungsbau. In einigen Regionen hat sich dieser Anteil gleichwohl mehr als verdoppelt. Dies erschwert den Wohnungsbau für Menschen mit geringem oder mittlerem Einkommen erheblich und zeigt das Erfordernis einer aktiven Liegenschaftspolitik. Ohne eine aktive Liegenschaftspolitik lassen sich weder umfangreicher Neubau und bezahlbare Wohnungen schaffen, noch kann die städtebauliche Qualität – z. B. sozial gemischte Quartiere mit ausreichender Versorgungsfunktion, Steuerung des Fördermitteleinsatzes, ansprechende Gestaltung des öffentlichen Raumes, Erreichung energetischer Ziele – sichergestellt werden.<sup>20</sup>

Die Baulandproblematik ist vor allem ein Problem stark wachsender Ballungsräume. Das BBSR kommt in seiner Studie „Wohnungsempässe in Ballungsgebieten“ zu namensgebenden Erkenntnissen. Demnach ist gerade in Großstädten ein erhebliches Bevölkerungswachstum festzustellen. Die gestiegene Nachfrage kann auch nicht durch den bislang erfolgten Wohnungsneubau gedeckt werden, so dass sich die Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt durch steigende Mieten widerspiegeln.

Kommune	Bevölkerungs-entwicklung		Wohnungsneubau je 10.000 Einwohner		Mietanstieg 2008 bis 2013 in %	
Berlin	+	2,9 %	o	9,6	+++	36,5 %
Hamburg	+	2,5 %	+	18,2	++	26,8 %
München	+++	6,5 %	+++	32,8	+	19,9 %
Köln	+	2,8 %	++	26,5	+	11,6 %
Frankfurt am Main	+++	6,0 %	+++	31,5	++	20,1 %
Stuttgart	++	3,3 %	++	22,4	+	18,4 %
Düsseldorf	+	2,6 %	+	12,6	+	18,9 %

o	unterdurchschnittlich
+	leicht steigend / leicht überdurchschnittlich
++	deutlich steigend / deutlich überdurchschnittlich
+++	sehr stark steigend / sehr stark überdurchschnittlich

<sup>18</sup> vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Berlin und Köln 2014a, S. 6.

<sup>19</sup> vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen: Stärkungspakt Stadtfinanzen, abrufbar unter <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung/staerkungspakt-stadtfinanzen.html>, abgerufen am 23.04.2015

<sup>20</sup> vgl. Meyer, Josef: Kommunale Baulandstrategien auf dem Prüfstand – AG Aktive Liegenschaftspolitik identifiziert gute Beispiele zur Schaffung von günstigem Wohnungsneubau. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2015, abrufbar unter [www.deutscher-verband.org/publikationen/stichworte/stichworte-2015/baulandstrategien.html](http://www.deutscher-verband.org/publikationen/stichworte/stichworte-2015/baulandstrategien.html), abgerufen am 04.03.2015.

Tab. 2: Wohnungsmarktkonstellationen in den größten Städten  
Eigene Darstellung nach BBSR, Bonn 2014, S. 6

Tab. 3: Verteilung der Neu- und Wiedervermietungen nach Mietklassen 2008 und 2013  
Eigene Darstellung nach BBSR, Bonn 2014, S. 6

Kommune	bis 8,00 Euro je m <sup>2</sup> WF		8,00 bis 11,00 Euro je m <sup>2</sup> WF		ab 11,00 Euro je m <sup>2</sup> WF	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Berlin	93 %	55 %	7 %	36 %	0 %	9 %
Hamburg	51 %	12 %	40 %	48 %	9 %	40 %
München	2 %	1 %	46 %	10 %	52 %	89 %
Köln	52 %	30 %	43 %	50 %	5 %	19 %
Frankfurt am Main	24 %	6 %	51 %	38 %	25 %	56 %
Stuttgart	36 %	9 %	56 %	55 %	8 %	37 %
Düsseldorf	65 %	26 %	33 %	56 %	3 %	18 %

Diese Problemlagen finden sich insbesondere in den sogenannten „Big Seven“. Das sind die sieben größten Städte und Wirtschaftsregionen Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Stuttgart und Düsseldorf. Im Zeitraum von 2007 bis 2011 verzeichneten diese Städte ein Bevölkerungswachstum in Höhe von 330.000 Einwohnern, was etwa 180.000 Haushalten entspricht. Der Wohnungsbestand wuchs im gleichen Zeitraum nur um 90.000 ohne Ersatzbedarf und qualitativer Zusatznachfrage. Der Druck auf den Wohnungsmarkt spiegelt sich dort besonders in einem Anstieg der Mieten von durchschnittlich 26 % zwischen 2008 und 2013 wieder. Einzig in Berlin machten 2013 noch Mieten bis unter 8,00 Euro/m<sup>2</sup> einen bedeutenden Teil der Mieten aus.<sup>21</sup>

Tabellen 2 und 3 verdeutlichen die Situation auf dem Wohnungsmarkt der „Big Seven“. In der ersten Tabelle wird insbesondere der Mietanstieg im Zeitraum von 2008 bis 2013 dargestellt, der in der zweiten Tabelle weiter konkretisiert wird, indem gezeigt wird, wie stark das günstige Mietsegment abgeschmolzen ist, während hochpreisige Mieten teilweise erheblich zugenommen haben.

Das BBSR kommt zu folgender Schlussfolgerung:

*„Die bestehenden Engpässe auf regionalen Wohnungsmärkten und steigende Mieten und Preise können nur durch eine Ausweitung des Wohnungsangebots wirksam beseitigt werden. Hierzu bedarf es verlässlicher Rahmenbedingungen, einer wirksamen sozialen Absicherung und des koordinierten, zielgerichteten Zusammenwirkens aller Beteiligten, um die Kräfte zu bündeln und die not-*

*wendigen Voraussetzungen für die erforderlichen Investitionen vor Ort zu schaffen.“<sup>22</sup>*

### Sozialer Wohnungsbau

Für Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen hat der soziale Wohnungsbau eine herausragende Bedeutung bekommen. Er hilft den Haushalten, die sich nicht selbst am frei finanzierten Wohnungsmarkt mit adäquatem Wohnraum versorgen können, entsprechende Wohnungen zu bekommen. Die Gruppe dieser Haushalte wird weiter wachsen, weil zum einen die Bevölkerung gerade in wachstumsstarken Ballungszentren und gleichzeitig die Zahl der Menschen, die „Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Problemlagen“ angehören, wachsen wird. Um diese Gruppen mit Wohnraum versorgen zu können, ist ein „direktes Engagement der öffentlichen Hand“ erforderlich. Die Schaffung von Wohnraum auch für diese Bevölkerungsschichten ist somit eine wachsende Herausforderung für die Kommunen, auch und insbesondere in wachstumsstarken Kommunen und Regionen.<sup>23</sup>

### Heterogene Entwicklungsmuster

Aufgrund eines positiven Außenwanderungssaldos wächst die deutsche Bevölkerung wieder. Dieses Wachstum verteilt sich jedoch nicht gleichmäßig auf alle Regionen, sondern ist auf die Wachstumsregionen mit ihren Arbeitsplatzangeboten wie insbesondere die Metropolregionen und vorrangig mittlere Universitätsstädte fokussiert. Die Binnenwanderung verstärkt diesen Effekt, so dass die Wohnungsnachfrage in bestimmten Regionen steigt und schließlich nicht mehr ausreichend befriedigt werden kann, während andere Regionen mit Wohnungsleerständen zu kämpfen haben, die jedoch

<sup>21</sup> vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): *Wohnungsengpässe in Ballungsgebieten*, Bonn 2014, S. 1 ff.

<sup>22</sup> BBSR, Bonn 2014, S. 7

<sup>23</sup> vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): *Kommunale Strategien für die Versorgung einkommenschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte*. Bonn 2012, S. 106

aufgrund der unterschiedlichen regionalen Bevölkerungsentwicklung keinen Beitrag zur Befriedigung der erhöhten Wohnungsnachfrage leisten können.

Daher ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass ein Merkmal der regionalen Wohnungsmärkte weiterhin das Nebeneinander von Wohnungsknappheit und Wohnungsleerstand bleiben wird. Gleichwohl ist auch in ausgeglichenen oder auch schrumpfenden Wohnungsmärkten Wohnungsneubau erforderlich, um den Wunsch nach Wohneigentum oder hochwertigen Wohnungen zu realisieren und um altengerechtes Wohnen zu ermöglichen. In der Summe werden jährlich bundesweit etwa 250.000 bis 300.000 Wohnungen benötigt, davon rund zwei Drittel in Wachstumsregionen.<sup>24</sup>

### Flächenverbrauch

Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch in Höhe von derzeit 73 ha täglich zu begrenzen, um der Endlichkeit der Ressource Boden gerecht zu werden und durch den sparsamen Umgang mit dieser Ressource die Lebensgrundlagen zu erhalten. Der Flächenverbrauch meint in diesem Zusammenhang nicht die Versiegelung, die den Boden undurchlässig für Niederschläge macht und die natürlichen Bodenfunktionen zerstört, sondern meint die Schaffung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, schließt also sowohl versiegelte als auch unversiegelte Flächen mit ein. Diesen Flächenverbrauch möchte die Bundesregierung bis zum Jahr 2020 auf maximal 30 ha pro Tag verringern. Dies soll u.a. durch eine Schonung des Außenbereichs und stattdessen durch Ausnutzung von Innenentwicklungspotentialen (Brach- und Konversionsflächen, Baulücken, Leerstände) erreicht werden.<sup>25</sup>

Es wird erkennbar, dass auf der einen Seite in bestimmten Regionen Wohnungsmangel besteht, der auch eine Folge des Mangels an Bauland ist. Gleichzeitig findet jedoch eine Flächenverknappung statt, die durch das „30 ha-Ziel“ politisch legitimiert ist. Hier wird ein stadtentwicklungspolitischer Zielkonflikt zwischen einer politisch gewollten Flächenverknappung auf der einen und einer verstärkten, nicht allein durch Bestandsentwicklungen zu befriedigenden Wohnbau-

landnachfrage auf der anderen Seite sichtbar. Hier zeigt sich die Notwendigkeit einer engeren Verknüpfung von Stadtplanungs- und Liegenschaftspolitik.<sup>26</sup>

### Weitere Herausforderungen

Der Deutsche Städtetag führt in seinem Positionspapier zum strategischen Flächenmanagement weitere Herausforderungen auf, die sich aber kaum durch eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik im Sinne dieser Arbeit beeinflussen lassen:<sup>27</sup>

- Globalisierung der Märkte und Internationalisierung der Wirtschaft
- Demografischer Wandel
- sich veränderndes Mobilitätsverhalten insbesondere der jungen Erwachsenen
- Multilokalität, z. B. bedingt durch unterschiedliche Wohn- und Arbeitsorte
- Auswirkungen des Klimawandels
- wachsenden Ansprüche der Bevölkerung nach Bürgerbeteiligung

### Flüchtlingskrise

Neben diesen Herausforderungen, die im Wesentlichen nicht neu sind, stellt die aktuelle Flüchtlingskrise die deutschen Kommunen seit dem Sommer 2015 vor immer größer werdende Schwierigkeiten und Herausforderungen. Der Deutsche Städtetag sieht in der Integration und der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum die Kernaufgaben für die nächsten Jahre und kommt zum Ergebnis, dass die Kommunen bei der Integration mehr Unterstützung benötigen. Neben der Integration der Flüchtlinge und der Erhaltung der Akzeptanz für Flüchtlinge in der Bevölkerung ist die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum für alle Menschen mit niedrigem Einkommen eine Kernaufgabe für die deutschen Städte beim Thema Flüchtlinge.

Viele Kommunen sind derzeit bei der Aufnahme, Unterbringung und Integration teilweise schon an ihre Leistungsgrenze gekommen und benötigen Unterstützung von Bund und Ländern. Auch fordert der Deutsche Städtetag Bund und Länder auf, den sozialen Wohnungsbau voranzubringen, damit die aktuell bestehenden Not- und Gemeinschaftsunterkünfte Übergangslösungen bleiben.

<sup>24</sup> vgl. Runkel, Peter: Thesen: Wohnungsbau braucht Bauland – zu Akzeptanz und Grenzen der Innenentwicklung. Berlin 2014

<sup>25</sup> vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Flächenverbrauch – Worum geht es? Stand 18.12.2014, abrufbar unter [www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/](http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/), abgerufen am 23.04.2015

<sup>26</sup> Dransfeld, Egbert: Kommunales Baulandmanagement: Aktive Stadtentwicklung durch Liegenschaftspolitik. Stand 15.01.2015, abrufbar unter [www.aknw.de/aktuell/detailansicht/artikel/kommunales-baulandmanagement-aktive-stadtentwicklung-durch-liegenschaftspolitik/](http://www.aknw.de/aktuell/detailansicht/artikel/kommunales-baulandmanagement-aktive-stadtentwicklung-durch-liegenschaftspolitik/), abgerufen am 02.04.2015

<sup>27</sup> vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Berlin und Köln 2014a, S. 6 ff.

<sup>28</sup> vgl. Deutscher Städte-  
tag: Pressemitteilung vom  
29.12.2015: Integration und  
mehr bezahlbarer Wohnraum  
sind Kernaufgaben für 2016  
– Kommunen brauchen mehr  
Unterstützung bei der Inte-  
gration, abrufbar unter [www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/076529/index.html](http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/076529/index.html),  
abgerufen am 01.02.2016

Die Flüchtlingskrise erhöht den Bedarf an Wohnraum immens und setzt die Kommunen unter starken Druck.<sup>28</sup> Mittelfristig wird insofern der Baulandbedarf, der durch die Flüchtlinge ausgelöst wird, steigen.

### **Zusammenfassung**

Zusammenfassend lassen sich folgende zentrale Herausforderungen an die Kommunen hinsichtlich ihrer künftigen Baulandflächen formulieren: Unter Berücksichtigung der

sich ändernden demographischen Verhältnisse sowie vor dem Hintergrund bundespolitischer Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und zur Bekämpfung des Klimawandels und der Flüchtlingskrise müssen Kommunen Wege finden, weiterhin ihrer kommunalen Daseinsvorsorge gerecht zu werden und ausreichend Wohnbauland für alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen, bereitstellen.

# IV Rechtliche Aspekte zur Ausgestaltung der inhaltlichen Vorgaben

Viele praktizierte Baulandmodelle, wie beispielsweise in München, Stuttgart, Köln und Berlin, sind im Grunde genommen (nur) von den Städten entwickelte Regelwerke zur operativen Anwendung städtebaulicher Verträge gemäß § 11 BauGB. Gemeindeweit werden damit verbindliche Maßstäbe, insbesondere zur Übernahme von Leistungen durch den Alteigentümer bzw. den Investor und für den Verfahrensprozess aufgestellt.

Diese so ausgestalteten Baulandmodelle präjudizieren damit eine einheitliche und transparente Vorgehensweise für diejenigen Baulandentwicklungen, die mittels städtebaulicher Verträge realisiert werden sollen. Alle Investoren unterliegen damit faktisch den gleichen Regularien. Durch diese Herangehensweise werden aber faktisch alle bedeutenden Rechtsfragen, die sich bei der

Anwendung städtebaulicher (Einzel-) Verträge stellen, auf die Ebene des Baulandmodells vorverlagert, auch wenn die Baulandmodelle selbst faktisch keine Verträge darstellen.

Gerade im Zusammenhang mit dem Abschluss städtebaulicher Verträge gibt es immer wieder Unsicherheiten seitens der Kommunen, wie sie die Rechtssicherheit dieser Verträge sicherstellen können. Insofern werden die wichtigsten Rechtsfragen bei der Anwendung städtebaulicher Verträge nachfolgend näher dargelegt.

Ziel des Kapitels soll es sein, die besonderen Herausforderungen kurz darzustellen und Hinweise zu geben, welche Aspekte besonders zu beachten sind, um die Rechtssicherheit städtebaulicher Verträge sicherzustellen.

## Rechtliche Hinweise zum Instrument des städtebaulichen Vertrages

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll insbesondere auf zwei aktuelle Arbeiten zu diesem Thema hingewiesen werden, deren wesentlichen Aussagen hier in Kürze wiedergegeben werden.

Zum einen geht es um den Beitrag von Hellriegel und Teichmann, die sich in einem Artikel für die Zeitschrift Baurecht (BauR) aus dem Jahr 2014 mit den Voraussetzungen und Grenzen für städtebauliche Verträge mit besonderem Fokus auf die Regelungen zur sozialgerechten Bodennutzung befasst haben.

Zum anderen werden Aspekte der Analyse der rechtlichen Möglichkeiten der Kostenbeteiligung durch städtebauliche Verträge aus einer Untersuchung des DIFU für die Stadt Potsdam aus dem Jahr 2012 beleuchtet. In diesem Zusammenhang wird auch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Osnabrück dargestellt, das sich mit der Unwirksamkeit von Klauseln in städtebaulichen Verträgen über die Abschöpfung des Planungsvorteils befasst.

### **Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Voraussetzung und Grenzen für städtebauliche Verträge zwischen Plangebern und Bauherren**

Der Ausgestaltung von städtebaulichen Verträgen sind rechtliche Grenzen gesetzt. In einem Aufsatz für die BauR haben Hellriegel und Teichmann die Voraussetzungen und Grenzen für städtebauliche Verträge am Beispiel der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) in München herausgearbeitet. Sie kommen zum Ergebnis, dass das Münchener Modell den rechtlichen Anforderungen genügt und dass es Maßstäbe für andere Städte setzt.<sup>29</sup>

Für SoBoN-Klauseln gibt es aber aus Sicht der Autoren inhaltliche Voraussetzungen. Es ist beispielsweise der Kommune nicht gestattet, durch den angestrebten städtebaulichen Vertrag den Bauherren zu Maßnahmen im Sinne einer sozialgerechten Bodennutzung zu verpflichten, um „allgemeine sozialpolitische Ziele der Wohnraumförderung um-

<sup>29</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Hellriegel, Mathias; Teichmann, Lisa: Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Voraussetzung und Grenzen für städtebauliche Verträge zwischen Plangebern und Bauherren. In: Baurecht (BauR), 45. Jahrgang 2014, Köln 2014

zusetzen". Das darf die Kommune nur dann tun, wenn sie konkrete städtebauliche Ziele verfolgt und diese mit einem städtebaulichen Vertrag verwirklichen will. Insofern sollten diesbezüglich klare städtebauliche Ziele festgelegt werden.

Die Grenzen für städtebauliche Verträge mit SoBoN-Klauseln ergeben sich aus (verschiedenen) Rechtsgrundsätzen, die im Grunde auch schon im städtebaulichen Vertrag gemäß § 11 BauGB angelegt sind:

- Kopplungsverbot
- Angemessenheitsgebot
- Gleichbehandlungsgrundsatz

Das Kopplungsverbot besagt, dass Klauseln eines städtebaulichen Vertrags, die den Bauherren mit SoBoN-Maßnahmen belasten, dann rechtswidrig sind, wenn zum einen der Bauherr ohnehin, d.h. ohne Aufstellung eines Bebauungsplans, ein Anrecht auf die Erteilung einer Baugenehmigung hat. Ein solches Anrecht kann allerdings nach § 34 BauGB bestehen, so das Bauvorhaben im

unbeplanten Innenbereich liegt. Bei der Entwicklung großer innerstädtischer Brachen (möglicherweise Außenbereich im Innenbereich) liegt meist ein Planungserfordernis vor. Hier greift das Kopplungsverbot nicht und es bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit von SoBoN-Regelungen in städtebaulichen Verträgen keine Bedenken.

Da es sich bei den üblichen SoBoN-Klauseln nicht um Folgekostenverträge nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sondern um Verträge nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB handelt, findet hier das strikte Kausalitätserfordernis, das eben bei Folgekostenverträgen höchstrelevant ist, keine Anwendung.

Die SoBoN-Klauseln dürfen den Bauherren nur in angemessener Art und Weise belasten, d.h. dass eine Zulässigkeit dann vorliegt, wenn „die Belastung des Bauherren in einem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung des Plangebers steht“. Diese entstehende Belastung wird den weiteren Kosten des Bauherren, die z.B. durch die Folgekosten entstehen, hinzugerechnet, um eine Gesamtbelastung zu ermitteln. Diese Gesamtbelastung muss mit den Erlösen des Bauherren gegengerechnet werden. Wie hoch die Angemessenheitsgrenze ist, ergibt sich durch die Gegebenheiten vor Ort.

Die Kommune hat beim Abschluss städtebaulicher Verträge den im Grundgesetz verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten, d.h. dass sie „gleichgelagerte Sachverhalte nicht unterschiedlich behandeln [darf], wenn es für die Ungleichbehandlung keinen sachlichen Grund gibt“. Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz gilt nicht nur für das Plangebiet, sondern für den vollständigen Zuständigkeitsbereich. Eine zu beanstandende Ungleichbehandlung liegt bspw. dann vor, wenn in einem Plangebiet durch eine SoBoN-Klausel eine Quote für sozialgebundenen Mietwohnungsbau vereinbart wurde, in einem anderen Gebiet mit vergleichbaren Voraussetzungen jedoch davon abgesehen wird. In dieser Hinsicht ist das Münchener Modell vorbildlich, da es nicht nur allgemeine Verfahrensgrundsätze festlegt, sondern auch einheitliche Verfahren zur Kostenbestimmung enthält.

#### Auszug aus § 11 BauGB: Städtebaulicher Vertrag

(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können sein:

1. [...]
2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1 a Abs. 3, die Berücksichtigung baukultureller Belange, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;
3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;

[...]

[Abs. 2 enthält lediglich Bestimmungen zur Angemessenheit und zum Kopplungsverbot, nicht aber zur Wahrung des Kausalitätsprinzips:]

(2) Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Trägt oder übernimmt der Vertragspartner Kosten oder sonstige Aufwendungen, ist unbeschadet des Satzes 1 eine Eigenbeteiligung der Gemeinde nicht erforderlich.

Verstöße gegen diese Grundsätze können gravierende Folgen haben. So kann der gesamte städtebauliche Vertrag dadurch nichtig werden, was natürlich den gesamten Planungsprozess erheblich verlangsamt oder gar zum Erliegen bringt, was für alle Beteiligte erhebliche Nachteile bedeutet.

Die Autoren geben drei Empfehlungen für die Praxis:

- Prüfung, ob ein Kopplungsverbot besteht
- Untersuchung der städtebaulichen Notwendigkeit für Maßnahmen für eine sozialgerechte Bodennutzung nach Möglichkeit durch ein Fachgutachten zur Prüfung eines entsprechenden Handlungsbedarfs, zur Eingrenzung und Bestimmung der städtebaulichen Ziele der Stadt, zur nachvollziehbaren Ermittlung möglicher SoBoN-Maßnahmen und zur Rechtfertigung möglicher (Un-) Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte
- Entwicklung einheitlicher Verfahrens- und Berechnungsmodelle sowie Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Bodenwertsteigerung und Kosten, um die Gleichbehandlung sicherzustellen

Hellriegel und Teichmann kommen zu folgendem Fazit:

*„Insgesamt zeigt sich, dass private Bauherren nicht nur durch die Schaffung von Wohnraum zur Entspannung des Wohnungsmarktes beitragen, sondern mit dem Plangeber auch Maßnahmen zur sozialgerechten Bodennutzung vereinbaren können. Die Diskussion und Verhandlung von SoBoN-Maßnahmen darf aber nicht mit politischen Schlagworten, sondern muss auf objektiver Grundlage geführt werden. Es genügt nicht, Mietwohnungsquoten und städtische Belegungsrechte zu fordern, ohne diese mit Fakten zur städtebaulichen Situation und der finanziellen Belastung des Bauherren zu untermauern. Insbesondere darf die Rentabilität des Bauvorhabens dabei nicht infrage gestellt werden, sonst ist der Bauboom auf dem Wohnungsmarkt schneller beendet als er entstanden ist; damit wäre niemanden geholfen.“<sup>30</sup>*

Diese ausführliche Wiedergabe des Aufsatzes von Hellriegel und Teichmann ver-

deutlicht, dass eine sehr genaue Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen von SoBoN-Klauseln für die Umsetzung bei städtebaulichen (Einzel-) Verträgen nicht nur rechtlich geboten, sondern auch erforderlich und sinnvoll ist.<sup>31</sup>

## **Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen**

Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) hat im Auftrag der Stadt Potsdam im Jahr 2012 eine „Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen“ durchgeführt.<sup>32</sup> Darin wurden die durch die Rechtsprechung geregelten Zulässigkeitsvoraussetzungen städtebaulicher Folgekostenverträge aufbereitet und dargestellt, „um auf dieser Grundlage rechtssichere Handlungsempfehlungen für die Praxis der Baulandentwicklung in Potsdam abzuleiten“.<sup>33</sup>

Hintergrund des Auftrags war die Erstellung der Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung, in welche die Empfehlungen des DIFU einfließen und deren Anwendung die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Potsdam Anfang 2013 beschlossen hat.<sup>34</sup>

Die Arbeit des DIFU führt zunächst eine Analyse der rechtlichen Möglichkeiten der Kostenbeteiligung durch städtebauliche Verträge durch. Auf dieses Kapitel wird im Folgenden der Fokus gelegt, da es an dieser Stelle um die allgemeinen Ergebnisse dieser Arbeit gehen soll. Die Arbeit führt im Weiteren die Erfahrungen anderer Städte wie München, Stuttgart oder Freiburg aus. Daran schließt sich die Darstellung der wirtschaftlichen Auswirkungen und deren Relevanz für den Wohnungsmarkt in Potsdam an und schlussendlich folgt eine Ableitung von Empfehlungen für die Stadt Potsdam.

Es hat in den letzten Jahren zahlreiche Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts gegeben, die Klarheit in vielen Fragestellungen hinsichtlich der Zulässigkeit von städtebaulichen Folgekostenverträgen gebracht haben.

<sup>30</sup> ebd., S. 197

<sup>31</sup> Das gilt selbstverständlich auch für alle anderen Städtebaulichen Verträge.

<sup>32</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (DIFU): Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen. Berlin 2012  
Die Studie kann unter [www.potsdam.de/sites/default/files/documents/Gutachten\\_DIFU\\_Kostenbeteiligung.pdf](http://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/Gutachten_DIFU_Kostenbeteiligung.pdf) kostenfrei heruntergeladen werden.

<sup>33</sup> ebd., S. 7

<sup>34</sup> vgl. Stadt Potsdam: Beschluss der 50. öffentlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam vom 30.01.2013, S. 1; mit der Anlage „Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam“. Potsdam 2013, S. 5

Grundsätzlich bedarf es nicht nur eines „sachliche[n] Zusammenhang[s] zwischen Kosten bzw. Aufwendungen und dem Vorhaben, sondern auch eine[r] konditionale[n] Verknüpfung im Sinne der Begriffe Folge und Voraussetzung.“<sup>35</sup>

Zusätzlich unterliegen städtebauliche Folgekostenverträge den ohnehin gelten Voraussetzungen über die Zulässigkeit städtebaulicher Verträge wie dem Angemessenheitsgebot, dem Kopplungsverbot und müssen einigen Formerfordernissen genügen. So muss der Vertrag üblicherweise schriftlich fixiert werden.

Folgekostenverträge können nur für städtebauliche Maßnahmen der Gemeinde abgeschlossen werden. Entscheidend ist dabei, dass nur real anfallende Kosten berechnet werden können und auch nur die, die tatsächlich der Gemeinde entstehen. Kosten, die von anderen Akteuren getragen werden, dürfen nicht berücksichtigt werden. Ansonsten entstünde eine „Überkompensation der Gemeinde“ und in der Folge eine „unangemessene Belastung des Vertragspartners“. Auch dürfen nur Kosten für tatsächliche städtebauliche Maßnahmen berücksichtigt werden; Betriebskosten gehören nicht dazu.

Anders als mögliche SoBoN-Klauseln muss bei Folgekostenverträgen die Kausalität gewahrt sein. Damit ist gemeint, dass die Maßnahmen, die auf diese Weise finanziert werden sollen, entweder erst die Voraussetzungen für die Umsetzung der Planung schaffen, wie z. B. Erschließungsanlagen, oder eine direkte Folge der Planung, z. B. Kindergärten, sind. Es ist im Übrigen nicht zulässig, dass Versorgungsdefizite anderer, früherer Projekte – z. B. wenn sich herausstellt, dass in einem bereits realisierten Baugebiet Kindergartenplätze fehlen – nun im Rahmen von Folgekostenverträgen des neuen Gebietes kompensiert werden. Es muss immer einen direkten Zusammenhang zwischen dem Gebiet und der zu finanzierenden Maßnahme geben.

Anders verhält es sich, wenn in bereits bestehenden Infrastruktureinrichtungen noch Ressourcen bestehen; diese müssen zunächst ausgefüllt werden, bevor neue

Einrichtungen über Folgekostenverträge finanziert, sprich den Vertragspartnern neue Kosten aufgebürdet werden können.

Beispiel: Entsteht durch ein neues Wohngebiet ein zusätzlicher Bedarf an 20 Kindergartenplätzen, die allerdings in dem bereits vorhandenen Kindergarten im Einzugsbereich abgedeckt werden, entstehen keine kausalen Kosten für die Schaffung dieser Plätze. Zwar wird durch die Planung ein Bedarf ausgelöst, aber da dieser im Bestand gedeckt werden kann, entstehen dem Investor keine kausalen Kosten für Kindergartenplätze. Das ist auch sinnvoll, da die Kommunen grundsätzlich Interesse an einer möglichst vollständigen Auslastung der Infrastruktur haben.

In der kommunalen Praxis kann es natürlich vorkommen, dass Infrastrukturmaßnahmen nicht für ein einzelnes, sondern für mehrere Vorhaben in einem Bebauungsplangebiet erforderlich sind, bzw. der Einzugsbereich einer Infrastrukturmaßnahme über das Einzugsgebiet des Vorhabens hinausgeht. Dies ändert jedoch nichts an der Kausalität, da nur solche Maßnahmen ausgeschlossen werden sollen, die nicht in einem kausalen Zusammenhang stehen. Begründet sich die Kausalität u. a. auch auf das betreffende Gebiet, ist die Kausalität gegeben, unabhängig davon, ob sie auch hinsichtlich der Infrastrukturmaßnahme für andere Gebiete gegeben ist.

Ebenso kommt es regelmäßig vor, dass durch den Bau einer Schule oder einer Kita mehr Plätze geschaffen werden als das neue Baugebiet benötigt. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, „dass auch die Gesamtkonzeption einer Gemeinde geeignet sein kann zu belegen, dass eine städtebauliche Maßnahme Folge mehrerer neu ausgewiesener Baugebiete ist“. Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber die Kommunen nicht dazu zwingen möchte, durch möglichst große Bebauungspläne die Notwendigkeit von Infrastruktureinrichtungen begründen zu können. Die Kausalität muss dennoch nachgewiesen sein, ein schlichter sachlicher Zusammenhang reicht nicht aus.

Die Verfasser der Untersuchung leiten aus den bisherigen Erkenntnissen folgende An-

<sup>35</sup> DIFU, Berlin 2012, S. 7

forderungen an ein Gesamtkonzept ab, das Rechtfertigung für die gebietsübergreifende Zuordnung von Folgekosten für Infrastrukturmaßnahmen sein soll:

- „Nachweis des (weiteren) Bedarfs an öffentlichen Einrichtungen
  - als Folge der in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang
  - zu beschließenden und realistischer Weise verwirklichungsfähigen Bauungspläne (oder andere Satzungen)
  - in transparenter, nachvollziehbarer und damit kontrollierbarer Weise
- Beschluss des Gesamtkonzepts durch die Gemeinde
- Grundsatzbeschluss, dass die Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen auf der Grundlage städtebaulicher Verträge erfolgen soll“<sup>36</sup>

Die Kausalität wird nicht dadurch beschränkt, wenn die Infrastrukturmaßnahme außerhalb des Vorhabengebietes realisiert werden würde. Auch ist es nicht zwingend notwendig, dass die entsprechenden städtebaulichen Verträge zeitnah geschlossen werden. Schließlich kann sich der Bedarf erst nach und nach einstellen. Das Bundesverwaltungsgericht hat einen Entwicklungszeitraum von 15 Jahren nicht beanstandet. Aber dies muss im Einzelfall entschieden werden. Eine erst sehr spät errichtete Infrastruktur wie z.B. ein erst spät errichteter Kindergarten kann die Kausalität zweifelhaft erscheinen lassen, sicher oder zwangsläufig ist dies nach neuer Rechtsprechung jedoch nicht mehr der Fall.

Das Angemessenheitsgebot gilt für Folgekostenverträge genauso wie für andere städtebauliche Verträge. Die Angemessenheit ist gegeben, wenn die Kosten, die dem Vertragspartner übertragen werden sollen, in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtwert stehen. Grundsätzlich eignet sich die Entwicklung des Bodenwertes hierfür, wie es auch in vielen Kommunen – u. a. in München, wo ein Drittel der planungsbedingten Bodenwertsteigerung beim Planungsbegünstigten verbleiben soll – praktiziert wird. Hierbei geht es ausschließlich darum, festzustellen, ob die Höhe des Kostenbeitrags angemessen ist; der Vertragspartner soll vor

unverhältnismäßig (= unangemessen) hohen Kostenbeteiligungen geschützt werden. Die Frage der Kausalität ist davon gänzlich unberührt. Auch sind Folgekostenverträge immer Verträge, die den Kostenersatz für kausale Maßnahmen für die Kommunen zum Inhalt haben, niemals jedoch eine Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen.

Die Kommune ist gleichsam verpflichtet, beim Abschluss verschiedener städtebaulicher Verträge den Gleichheitsgrundsatz zu wahren. So widerspricht die Verwendung unterschiedlicher Berechnungsmodelle dem Gleichheitsgrundsatz nicht zwingend, wenn dies angemessen ist. Bedenken hinsichtlich des Gleichheitsgrundsatzes minimieren sich in dem Maße, wie der Folgekostenbetrag anhand des tatsächlich zu erwartenden Bedarfs berechnet wird. Eine Vorgehensweise, nach der ein Teil der Planungsbegünstigten für die Finanzierungskosten aufkommen muss, ein anderer jedoch nicht, widerspricht dem Gleichbehandlungsgebot jedoch.

Allerdings gibt es auch Gegenbeispiele. So hat das Bundesverwaltungsgericht die Umlage von Kosten für einen Autobahnzubringer auf die Bauwilligen nicht beanstandet, obwohl auch bereits vorher dort Wohnende von diesem Zubringer profitierten. Begründet wurde dies damit, dass die Altnutzer bereits Baurecht für ihre Grundstücke hatten. Daher, so das Gericht, konnten diese nicht mehr für die Refinanzierung des Zubringers herangezogen werden. Die Neunutzer hingegen haben Baurecht jedoch erst für ihren Beitrag zur Finanzierung des Zubringers erhalten.

Fraglich bleibt, ob dies auch für Infrastrukturmaßnahmen wie eine Kita oder eine Schule gilt, denn es kann durchaus unangemessen sein, wenn sich eine Maßnahme dadurch deutlich verteuert, dass die Gesamtkosten auf den Vorhabenträger des Gebietes umgelegt werden, obwohl die Kita oder die Schule deutlich mehr Plätze hat, als es eigentlich für das Gebiet selbst erforderlich wäre, und so letztendlich einen Bedarf umliegender Gebiete mit abdecken soll.

Auf das Kopplungsverbot wurde bereits zuvor hingewiesen.

<sup>36</sup> ebd., S. 12 f.

Von diesen allgemeinen Erkenntnissen, gestützt durch höchstrichterliche Entscheidungen, die in der Arbeit des DIFU zusammengetragen wurden, kann jede Kommune profitieren, die über ein Kostenbeteiligungsmodell mit städtebaulichen Verträgen als Teil einer Baulandstrategie nachdenkt, auch wenn es sich eigentlich um eine Arbeit im Auftrag der Stadt Potsdam für die Stadt Potsdam handelte. Insbesondere die Ausführungen über die erforderliche Kausalität sind sehr umfangreich und detailliert dargestellt, so dass eine Lektüre dieser Untersuchung empfehlenswert ist.

Unklarheiten hinsichtlich des Kausalitäts- und des Angemessenheitsgebots sind immer wieder Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. So bekamen zwei Grundstückseigentümer vor dem Verwaltungsgericht Osnabrück Recht, als sie die Rückzahlung eines Geldbetrags forderten, den sie aufgrund eines städtebaulichen Vertrags geleistet hatten. Nach Ansicht der Kläger handelte es sich nicht um einen Folgekostenvertrag, sondern vielmehr um eine Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen. Die Kommune hatte ein freiwilliges Umlegungsverfahren nur unter der Bedingung durchgeführt, dass die Eigentümer u. a. Ausgleichsflächen und Flächen für öffentliche Einrichtungen entschädigungslos bereitstellten und einen Wertausgleich in Höhe von 15 % des Bodenwerts für die zusätzlich ausgewiesene Baufläche zahlten. Aus Sicht der Kommune war diese Kostenbeteiligung jedoch angemessen, da u. a. einerseits Kosten für die kommunale Infrastruktur entstünden und andererseits im Umlegungsgebiet bereits beträchtliche Verkaufserlöse erzielt worden seien. Das Verwaltungsgericht Osnabrück gab den Klägern Recht und formulierte folgende Punkte zur Unwirksamkeit einer Klausel über Abschöpfung des Planungsvorteils in einem städtebaulichen Vertrag:<sup>37</sup>

1. „Ein Folgekostenvertrag im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB liegt nicht vor, wenn die Vertragsschließenden mit der Vereinbarung die bloße Abschöpfung eines Planungsvorteils bezwecken, der

durch die Änderung eines Bebauungsplanes beim betroffenen Grundstückseigentümer eintritt.

2. Die vom Grundstückseigentümer beantragte Änderung eines Bebauungsplanes kann nur dann von der Zahlung eines Geldbetrages abhängig gemacht werden, wenn hierfür ein bauplanungsrechtlicher Zusammenhang besteht. Ein solcher Zusammenhang fehlt, wenn die Geldzahlung des Grundstückseigentümers zur Finanzierung einer beliebigen kommunalen Abgabe vereinbart wird.
3. Allein auf die Bauleitplanung zurückzuführende Änderungen des Verkehrswertes eines Grundstücks können nicht Gegenstand eines vertraglich vereinbarten Wertausgleichs sein. Die Abschöpfung von Planungsvorteilen ist im Baugesetzbuch nicht vorgesehen und kann auch nicht über den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages herbeigeführt werden.
4. Der vorstehende Grundsatz gilt auch dann, wenn die bezweckte Abschöpfung des Planungsvorteils vertraglich als Abschöpfung des Umlegungsvorteils nach durchgeführter freiwilliger Umlegung deklariert wird.
5. Der Rückforderung des vom Grundstückseigentümer der Gemeinde ohne Rechtsgrund geleisteten Wertausgleichs steht der Grundsatz von Treu und Glauben auch dann nicht entgegen, wenn der Grundstückseigentümer das überplante Grundstück zu marktüblichen Preisen weiterveräußert und hierbei den geleisteten Wertausgleich auf den Erwerber nicht abgewälzt hat.“

Dieses Urteil steht stellvertretend für zahlreiche vergleichbare Urteile und macht deutlich, dass es eben nicht zulässig ist, städtebauliche Verträge zu schließen, welche die Eigentümer pauschal an den Kosten beteiligen, um Planungsvorteile abzuschöpfen, sondern dass konkrete Kosten tatsächlich entstehen müssen, um eine Kostenbeteiligung zu rechtfertigen (Kostenerstattungsprinzip durch „Kausalität“ und „Ursächlichkeit“).

<sup>37</sup> vgl. VG Osnabrück 1. Kammer, Urteil vom 10.02.2009, 1 A274/07

# Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Einheimischenmodell aus Belgien

Viele Baulandstrategien verfolgen u. a. die grundsätzliche Zielsetzung, am Ort lebende Personenkreise bevorzugt und vergünstigt mit Wohnbauland zu versorgen (sog. „Einheimischenmodelle“).<sup>38</sup> Gerade in Hochpreisgebieten erscheint dies vielen Städten und Gemeinden die einzige Möglichkeit, Abwanderungen bestimmter Haushalte zu stoppen. Einheimischenmodelle sind gängige Praxis.

Einheimischenmodelle bedürfen aber klarer Kriterien, wenn sie dazu dienen sollen, z. B. möglichst jungen Familien mit Kindern kostengünstigen Wohnraum zur Verfügung stellen zu können.

Verunsicherung hat hierzu eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs erbracht. Im Jahr 2013 urteilte der Gerichtshof der Europäischen Union, dass das bestehende flämische Dekret über die Grundstücks- und Immobilienpolitik gegen das Unionsrecht verstoße. Das Dekret wollte sicherstellen, dass bei Grundstückserwerbern eine „ausreichende Bindung [...] zu der betreffenden Gemeinde“ besteht. Diese ausreichende Bindung sollte dadurch nachgewiesen werden, dass der Käufer entweder bereits seit sechs Jahren in der Gemeinde lebt, er in der Gemeinde tätig ist oder eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung besteht. Nach Ansicht des Gerichtshofs dient das Dekret jedoch dazu, bestimmten Personen den Zuzug zu verbieten. Zwar spricht nichts dagegen, eine ausreichende Bindung vorauszusetzen mit dem Ziel, den Wohnbedarf einkommensschwacher Haushalte in der Gemeinde zu befriedigen, allerdings befand das Gericht, dass „keines der oben genannten Kriterien in unmittelbarem Zusammenhang mit den sozioökonomischen

Aspekten steht, die dem Ziel entsprechen, ausschließlich die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen.“

Da dieses Ziel jedoch auch mit anderen Mitteln erreichbar ist und außerdem die Kriterien auch auf Interessenten zutreffen können, die keines Schutzes bedürfen, sieht der Gerichtshof das Dekret als unangemessen an. Außerdem schränke es den freien Kapitalverkehr ein, da es Investoren aus einem Mitgliedstaat von Investitionen in einem anderen Mitgliedsstaat abhalte. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass nationale Gerichte, die in einer vergleichbaren Sache entscheiden müssen, an dieses Urteil gebunden sind.<sup>39</sup>

Für deutsche „Einheimischenmodelle“ folgt aus diesem Urteil, dass die Kriterien für die Einheimischenbindung der Erwerber möglichst eindeutig fixiert werden müssen. Es muss erkennbar sein, dass einkommensschwache Haushalte gezielt gefördert werden müssen, was in deutschen Modellen meist dank festgelegter Verdienstgrenzen auch erfolgt. Allerdings könnten auch in deutschen Modellen Kriterien wie die Einheimischeneigenschaft, nachgewiesen durch eine gewisse Wohndauer in der Kommune, als kein erforderliches Kriterium bewertet werden, das der Begünstigung einkommensschwacher Haushalte dient. Möchten Kommunen also durch ein Einheimischenmodell versuchen, bestimmte soziale Ziele zu erreichen, so sollten sie die sozialen Komponenten in den Kriterienkatalog aufnehmen und entsprechend stark gewichten.<sup>40</sup> In den entsprechenden Baulandbeschlüssen sollten daher entsprechende Klarstellungen erfolgen.

<sup>38</sup> Die gesetzliche Grundlage für sogenannte Einheimischenmodelle ist § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. Schon bevor die gesetzlichen Regelungen erlassen wurden, sind zwei Einheimischenmodelle bekannt geworden. Beim sog. „Weilheimer Modell“ wird ein Bebauungsplan nur dann aufgestellt, wenn der Gemeinde ein Ankaufsrecht eingeräumt wird, das für ein Grundstück ausgeübt werden kann, wenn der Grundstückseigentümer das Grundstück zu einem höheren Preis, als mit der Gemeinde vereinbart, an einen Dritten verkauft. Das Ankaufsrecht ist auf zehn Jahre begrenzt. Das entscheidende Merkmal des „Traunsteiner Modells“ ist der Genehmigungsvorbehalt der Gemeinde, nach dem die Genehmigung verweigert werden kann, wenn eine bestimmte Preisgrenze überschritten wird.  
vgl. <http://lexikon.immobiliens-fachwissen.de/index.php?UID=270550606&ATOZ=E&KEYWORDID=4722>, abgerufen am 02.02.2016

<sup>39</sup> vgl. Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung Nr. 57/13, Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-197/11 und C-203-11: Das flämische Dekret über die Grundstücks- und Immobilienpolitik verstößt gegen das Unionsrecht. Luxemburg 08.05.2013

<sup>40</sup> vgl. Becker/Buttner/Held – Der Energieblog: Einheimischenmodelle auf dem Prüfstand des Europarechts, abrufbar unter [www.dere-nergieblog.de/alle-themen/kommunen/einheimischenmodelle-auf-dem-prufstand-des-europarechts/](http://www.dere-nergieblog.de/alle-themen/kommunen/einheimischenmodelle-auf-dem-prufstand-des-europarechts/), abgerufen am 06.05.2015

# V Beispiele für sonstige Initiativen außerhalb von Baulandstrategien bzw. -beschlüssen

Das Spektrum an unterschiedlichen Initiativen, die auch auf die Mobilisierung von Bauland abzielen, ist sehr weitläufig. Insofern seien hier nur einige aktuelle Beispiele genannt.

Dass die Problematik des angespannten Wohnungsmarktes insbesondere für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen Thema der Politik ist, zeigt das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“, das im Juli 2014 zum ersten Mal unter der Leitung von Bundesministerin Barbara Hendricks zusammenkam.

Aber es gibt auch lokal begrenzte Initiativen und Strategien wie bspw. das „Nachhaltige Kommunale Flächenmanagement“, ein Projekt der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW), den Flächenpool NRW in Nordrhein-Westfalen oder das „Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials (MELAP PLUS)“ in Baden-Württemberg.

Im Folgenden sollen diese Initiativen und Strategien in Kürze dargestellt werden.

## Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

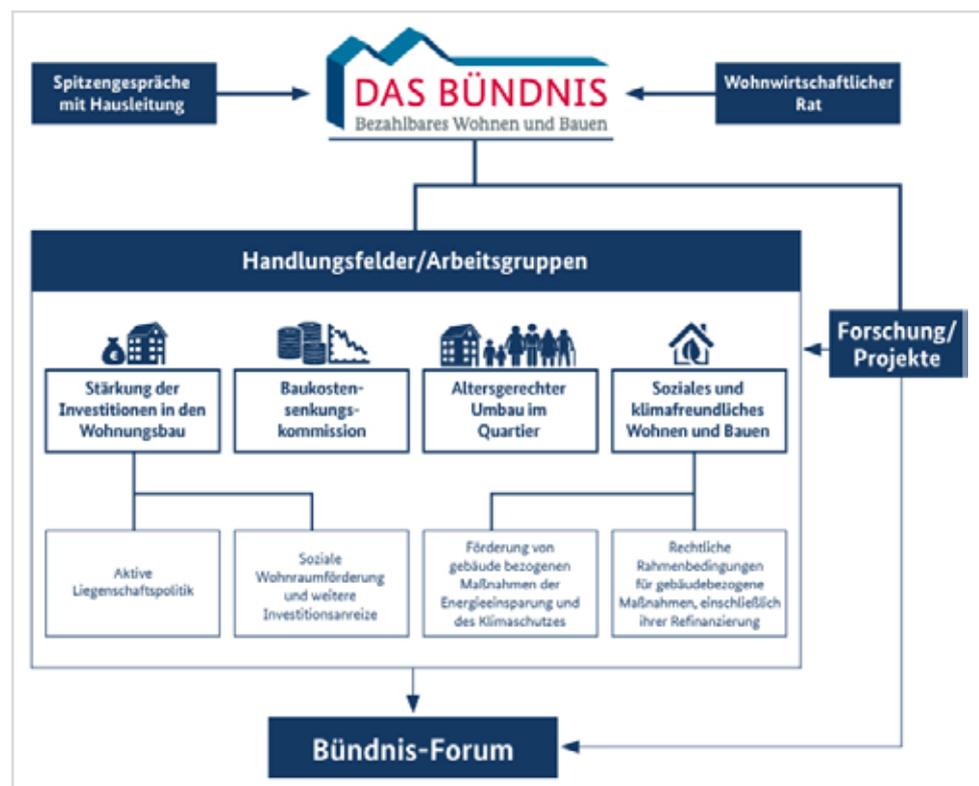
<sup>41</sup> vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Stand 23.02.2015, Berlin 2015, S.2

Die bereits dargestellten regionalen Unterschiede zwischen Wachstums- und Schrumpfungsregionen bilden die Ausgangslage für das Bündnis. Vorrangiges Ziel ist die Beseitigung des Mangels an bezahlbarem Wohnraum. Dies soll durch zusätzlichen Wohnungsneubau, stärkere Förderung des sozialen Wohnungsbaus und die größere Unterstützung von einkommensschwachen Haushalten bei den Wohnkosten erreicht werden.

Weitere Herausforderungen, denen sich das Bündnis stellt, resultieren aus dem demographischen Wandel und dem Klimawandel. In dem Bündnis werden u. a. Bund, Länder, Kommunen, Wohnungs- und Bauwirtschaft, aber auch Vertreter der Gewerkschaften und der Nachfrageseite zusammengeführt.<sup>41</sup>

Abbildung 11 zeigt die Struktur und die Handlungsfelder des Bündnisses.

Abb. 11: Struktur des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen  
Quelle: www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\_BMU/Bilder\_Info Grafiken/buendnis\_bezahlbares\_wohnen\_bauen\_organigramm.jpg, Zugriff 30.04.2015



Im Rahmen dieser Arbeit sind die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“ besonders relevant. Im Fokus der Betrachtung stand der Bodenmarkt, der dem Neubau vorgeschaltet ist. Die Arbeitsgruppe ging folgenden Leitfragen nach:

- Wie kann das Angebot an Bauland zu vertretbaren Preisen ausgeweitet werden?
- Wie gelingt es, das bereits vorhandene Bauland für mehr und vor allem für bezahlbaren Wohnungsbau zu mobilisieren?

Die Baulandpolitik ist zwar vorrangig eine kommunale Aufgabe, aber im Rahmen des Arbeitsprozesses wurden auch Beiträge von Land und Bund herangezogen. Die Ergebnisse des Arbeitsprozesses mündeten in Handlungsempfehlungen, die sich nicht nur an die Kommunen richten, sondern auch an den Bund, die Länder und weitere Akteure der Wohnungswirtschaft adressiert wurden. Im Herbst 2015 wurde die Arbeitsgruppe erfolgreich beendet.<sup>42</sup>

Für die Kommunen formulierte die AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ folgende Handlungsempfehlungen:

- **„Aktive Liegenschaftspolitik und deren Verknüpfung mit der Wohnungspolitik als Chefsache kommunalen Handelns**
- **Erstellung und Umsetzung umfassender Baulandstrategien/ -beschlüsse:** Dies umfasst unter anderem:
  - **Strategische Bodenvorratspolitik und vorhabenbezogener Zwischenwerb:** Um langfristige Baulandpotenziale zu sichern, sollen Kommunen vor allem mehr Bauland in eigener Verantwortung entwickeln.
  - **Einsatz liegenschaftspolitischer Instrumente zur gezielten Einflussnahme auf Grundstückspreise und/ oder die vorgesehenen Wohnungsangebote:** Im Rahmen einer Baulandstrategie und eingebettet in eine generelle Angebotsausweitung können u. a. Quoten für geförderten/ preisgedämpften Wohnungsneubau, die Festlegung von Qualitäten und
- **Zielgruppen, kooperative Baulandmodelle sowie die marktgerechte Nutzung von Erbbaurechten zum Einsatz kommen.** Hier haben sich städtebauliche Verträge bewährt. Dies kann ggf. auch im Kontext kommunaler Zusatzförderung für den Wohnungsbau erfolgen.
- **Verstärkte Bereitstellung und preisreduzierte Abgabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum,** z. B. im Rahmen von Konzeptverfahren oder Vergaben mit Auflagen: Anstelle von Höchstpreisvergaben sollen das Nutzungskonzept sowie soziale, ökologische und städtebauliche Kriterien bei der Preisgestaltung im Vordergrund stehen. Spielräume der Haushalts- und Gemeindeordnung sind konsequent auszunutzen.
- **Auflagen, Anforderungen und Kriterien zur Vergabe öffentlicher Grundstücke sowie zur Ausgestaltung städtebaulicher Verträge** bei kooperativen Baulandmodellen müssen den gesamten Umständen nach angemessen mit der Zielsetzung des bezahlbaren Wohnens vereinbar sein. Zudem ist auch darauf zu achten, dass die Verfahrenskosten wirtschaftlich tragfähig bleiben.
- **Verknüpfung mit der Förderpolitik des Landes:** Ausrichtung kommunaler Liegenschaftspolitik auf die soziale Wohnraumförderung der Länder über Quotierungsmodelle und Konzeptvergaben
- **Zielgruppenspezifische Angebote an Bauland:** Für gemischte urbane Quartiere soll die Baulandentwicklung ein breites Spektrum an Anbietern und Nachfragern einbinden. Erforderlich sind zielgruppenspezifische Angebote, insbesondere preiswerter Wohnraum in Miete und Eigentum für Familien, Studenten und Senioren. Auch verschiedene Arten gemeinwohlorientierter Projekte sind zu berücksichtigen. Durch städtebauliche Planung und Bodenpolitik sollten auch kleinere Mietshäuser ermöglicht werden, um mittelständisches Kapital zur Bewältigung der Wohnungsnachfrage zu mobilisieren.

<sup>42</sup> vgl. [www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/projekte/liegenschaftspolitik.html](http://www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/projekte/liegenschaftspolitik.html), abgerufen am 03.02.2016

<sup>43</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Auftraggeber): Das Bündnis Bezahlbares Wohnen und Bauen – Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“. Berlin 2015, S. 5 f.

Weitergehende Informationen zum „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ finden sich unter [www.bmub.bund.de/buendnis-wohnen/](http://www.bmub.bund.de/buendnis-wohnen/).

Detaillierte Informationen zur AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ sowie die Ergebnisse und Empfehlungen der AG sind unter [www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/projekte/liegenschaftspolitik.html](http://www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/projekte/liegenschaftspolitik.html) zur Verfügung gestellt.

- **Konsequente Anwendung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme** zur Entwicklung neuer urbaner Stadtquartiere, um den Einfluss auf die Gestaltung der Grundstückspreise zu verbessern, spekulative Mitnahmeeffekte zu verhindern, Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur zu nutzen und zusätzlich einen Mengeneffekt bei der Baulandentwicklung zu erreichen
- **Nachverdichtung/ Aktivierung von Brachflächen und Baulücken:**
  - **Identifikationsgrundlagen zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen:** Für eine belastbare Bewertung verfügbarer und relevanter Bauland- und Innenentwicklungspotenziale sollen vorhandene und mobilisierbare Baulücken, Brachen und Nachverdichtungsflächen erfasst, analysiert und dokumentiert werden.
  - **Einsatz und Finanzierung eines Innenentwicklungsmanagements:** Damit sollen Innenentwicklungspotenziale gezielt erfasst und aktiviert, Eigentümer beraten und informiert sowie ggf. verdrängten Nutzern Alternativen angeboten und verwaltungsinterne Prozesse optimiert und verkürzt werden.
  - **Einsatz der Städtebauförderung für die Grundstücksvorbereitung**
- **Bereitstellung von ausreichendem und qualifiziertem Fachpersonal** für die zügige Schaffung von Planungs- und Baurecht sowie für die Erteilung von Baugenehmigungen in stark wachsenden Kommunen. Die Kommunen können und sollen Bauanträge und Bebauungspläne von Objekten und Gebieten für bezahlbaren Wohnraum vorrangig behandeln.
- **Initiierung lokaler und regionaler/ interkommunaler Bündnisse** unter Einbeziehung aller relevanten lokalen Verbände und Wohnungsmarktakteure bei der Entwicklung liegenschaftspolitischer Strategien
- **Transparente Beteiligungsprozesse**, um Bedenken in der Bevölkerung gegen Wohnungsbauprojekte zu begegnen und ein positives Neubauklima in der Stadtgesellschaft zu fördern
- **Sicherung und Stärkung der Handlungsfreiheit kommunaler Wohnungsunternehmen** bei gleichzeitiger Ansprache aller Investorengruppen, um die Baulandpotenziale im Wettbewerb für den bezahlbaren Wohnungsneubau nutzen zu können.<sup>43</sup>

Die Arbeit der AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ unterstreicht die Aktualität der Herausforderungen des Wohnungsmarkts und der Notwendigkeit von durchsetzungstarken Instrumenten für die Kommunen zur Baulandmobilisierung.

## Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement

Das „Nachhaltige kommunale Flächenmanagement“ ist ein Projekt der LAG 21 NRW, die vor dem Hintergrund der 2002 aufgestellten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Festlegung des 30 ha-Ziels das Modellprojekt „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ (2005 bis 2007) konzipierte. Das „Nachhaltige kommunale Flächenmanagement“ versteht sich als Nachfolgeprojekt zur Einführung des entwickelten Systems in weiteren Kommunen und fand in den Jahren 2008 bis 2010 statt.<sup>44</sup>

Das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement wird verstanden als „die bewusste

und zielgerichtete Gestaltung und Entwicklung der begrenzten Flächenressourcen in der Kommune, die Lenkung der Flächennutzungsvorhaben sowie die Kontrolle der Zielerreichung unter Berücksichtigung der zeitlichen Fernwirkungen, wobei entsprechend den Dimensionen der Nachhaltigkeit ökologische, soziale und ökonomische Aspekte zu berücksichtigen sind.“<sup>45</sup>

Alle Kommunen Nordrhein-Westfalens konnten sich um eine Teilnahme an dem Projekt bewerben. Von den insgesamt 23 Bewerbern wurden anhand eines Kriterienkatalogs und der jeweiligen Schwerpunktsetzung

<sup>44</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) (Hrsg.): Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement – Dokumentation und Leitfaden. Dortmund 2010

<sup>45</sup> ebd., S. 7

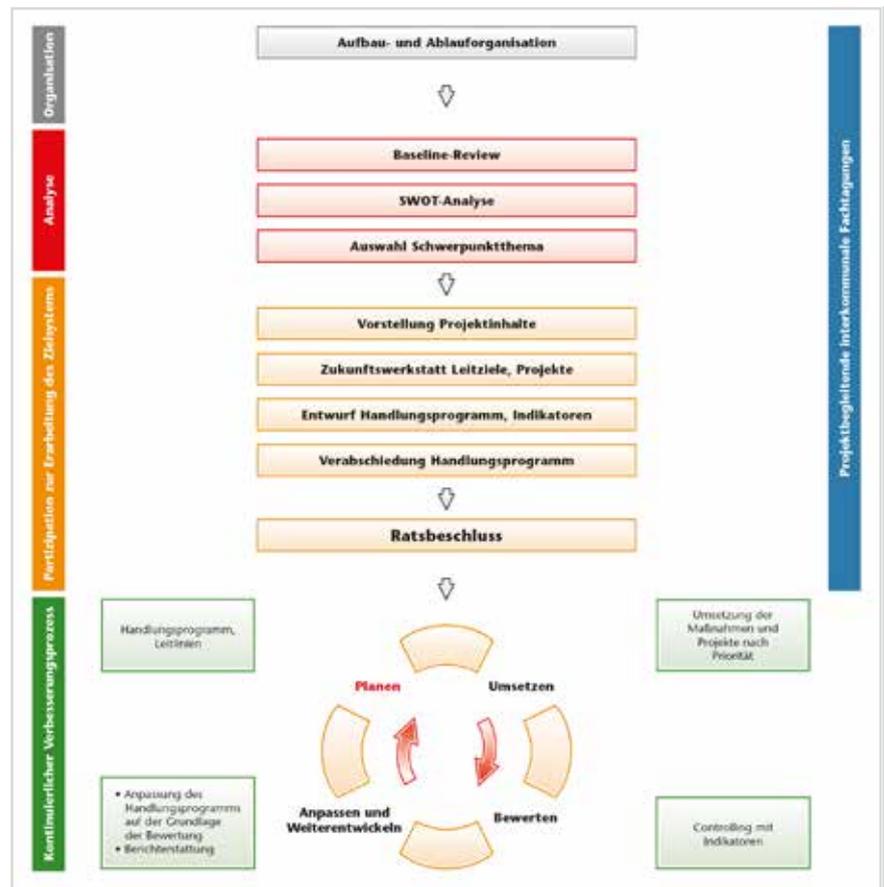
der Kommunen folgende Kommunen ausgewählt: Gemeinde Hellenthal, die Städte Bergisch Gladbach, Haan, Moers, Porta Westfalica, Ratingen, Rheine und der regionale Verband Südliches Paderborner Land (Bad Wünnenberg, Borchon, Büren, Lichtenau, Salzkotten).

Es wurde ein Projektbeirat als projektbegleitendes Gremium gebildet, dem Angehörige verschiedener Institutionen, u. a. der Kirche, der LAG 21 NRW und des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalens, angehörten. Seine Haupttätigkeit war die Organisation der Abläufe und die fachliche Unterstützung der jeweiligen Projektleitung. Vor Ort war ein Projektteam unter der Leitung der LAG 21 NRW bei der Begleitung der Kommunen und der Moderation aktiv. Wissenschaftliche Beratung wurde durch einen Expertenpool geleistet, während erfahrene Moderatoren Unterstützung bei den kommunalen Workshops lieferten.

Abbildung 12 gibt einen Überblick über die Einführung eines Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagementsystems. Zunächst soll eine Arbeitsgruppe mit Akteuren aus der Bürgerschaft, Politik und Verwaltung gebildet werden. Eine enge Verzahnung der unterschiedlichen Gruppen trägt entscheidend zum Gelingen bei. Die Analysephase bringt einen Überblick über die aktuelle Situation, insbesondere in den Themenfeldern Demographie, Ökonomie, Flächennutzung, Wohnen und Gesellschaft/ Soziales/ Verkehr.

Schließlich liefert eine SWOT-Analyse mit den Stärken (strengths), Schwächen (weaknesses), Chancen (opportunities) und Risiken (threats) weitere Grundlagen für das Flächenmanagementsystem. Basierend auf diesen Erkenntnissen und im Rahmen eines umfassenden Partizipationsprozesses erfolgt die Erarbeitung der Grundlagen des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements. Im Anschluss erfolgen die politische Beschlussfassung und die Umsetzung des Flächenmanagements.

Ein Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement ist kein zeitlich begrenztes Projekt, sondern ein andauernder, zyklisch



verlaufender Prozess, der kontinuierlich wissenschaftlich begleitet werden muss.

Die Beteiligten kommen zu folgendem Fazit: „Das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement verknüpft aktuelle Fragestellungen der Städte und Gemeinden zur flächenschonenden Stadtentwicklung, zur kosteneffizienten Nutzung kommunaler Infrastrukturen und der Bewältigung des demografischen Wandels und trägt zu deren Lösung bei. Seine Einführung bietet einen geeigneten Rahmen, in dem die Kommunen einerseits Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft entwickeln und andererseits ihren Beitrag zur Umsetzung der bundes- und landespolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie leisten können. Durch ihre Teilnahme am Projekt sind die Kommunen zudem mit ihren Handlungsprogrammen nordrhein-westfälische Vorreiter bei der Umsetzung von strategisch ausgerichteten Nachhaltigkeitsmanagementsystemen. Neben dieser wichtigen Außenwirkung haben die Kommunen im inter- und intrakommunalen Diskurs neue Wege beschritten und insbesondere aufgezeigt, dass unter Wahrung eines fairen Interes-

Abb. 12: Ablauforganisation für die Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements

Quelle: Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V. (LAG 21 NRW) (Hrsg.): Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement – Dokumentation und Leitfaden. Dortmund 2010, S.21

<sup>46</sup> ebd., S. 56

*senausgleichs Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung kontinuierlich, produktiv und am Ergebnis orientiert ihr Expertenwissen einbringen können und somit eine neue Dialogkultur vor Ort entstehen kann.“<sup>46</sup>*

Gleichwohl soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass das Projekt „Nach-

haltiges kommunales Flächenmanagement“ der LAG 21 NRW keinesfalls eine umfassende Baulandstrategie oder gar einen Baulandbeschluss ersetzt, es kann allenfalls komplementär dazu angewendet werden.

<sup>47</sup> vgl. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV): Flächenpool NRW, abrufbar unter [www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/foerderung\\_und\\_instrumente/Flaechenpool\\_NRW/index.php](http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/foerderung_und_instrumente/Flaechenpool_NRW/index.php), abgerufen am 03.02.2016

Weitergehende Informationen zu diesem Instrument sind unter [www.nrw-flaechenpool.de](http://www.nrw-flaechenpool.de) abrufbar.

<sup>48</sup> [www.nrw-flaechenpool.de/landesinitiative/](http://www.nrw-flaechenpool.de/landesinitiative/), abgerufen am 03.02.2016

Nach einer zweijährigen erfolgreich abgeschlossenen Pilotphase in zehn Kommunen startete im Frühjahr das Instrument des Flächenpool NRW mit 20 Kommunen in den sogenannten Flächenpool-Regelbetrieb. Beim Flächenpool NRW handelt es sich um ein nordrhein-westfälisches Instrument zur Mobilisierung von Brachflächen und zur Unterstützung der Kommunen bei der Innenentwicklung. Im Rahmen des Verfahrens sollen mit Kommunen und Flächeneigentümern neue Entwicklungsperspektiven für Brachflächen erarbeitet werden. Unterstützt werden die Kommunen von NRW.URBAN und der BahnflächenEntwicklungsGesellschaft NRW.<sup>47</sup>

Das Land Nordrhein-Westfalen verfolgt mit dem Flächenpool NRW im Wesentlichen folgende Ziele:

- „Brachgefallene oder untergenutzte Standorte sollen revitalisiert werden, um

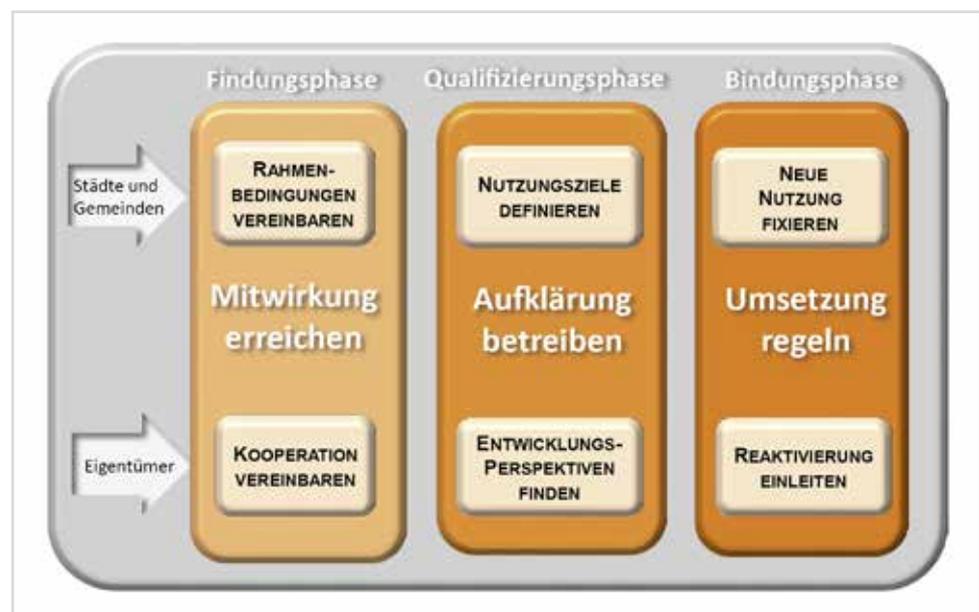
*Innenentwicklung zu stärken, die Inanspruchnahme von bislang unbebauten Freiflächen zu reduzieren und den Freiraum zu schonen.*

- *Aufgrund der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt werden Potentialflächen für den Wohnungsbau, die heute noch Entwicklungshemmnisse aufweisen, besonders berücksichtigt.“<sup>48</sup>*

Der Prozess gliedert sich in drei Phasen, die extern und neutral durch den Flächenpool NRW gestaltet und moderiert werden. In der sogenannten Findungsphase wird zwischen dem Flächenpool und der Kommune eine Konsensvereinbarung geschlossen. Gleichzeitig wird zwischen Flächenpool und dem jeweiligen Eigentümer eine Kooperationsvereinbarung geschlossen. Hier werden die Spielregeln und Leistungsbausteine definiert. Daran schließt sich die Qualifizierungsphase an. Hier werden Ziele, Interes-

Abb. 13: Verfahren Flächenpool NRW

Quelle: Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV): Flächenpool NRW, abrufbar unter [www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/foerderung\\_und\\_instrumente/Flaechenpool\\_NRW/index.php](http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/foerderung_und_instrumente/Flaechenpool_NRW/index.php), abgerufen 03.02.2016



sen und Erwartungen diskutiert, analysiert und abgewogen. In einer anschließenden gemeinsamen Strategiekonferenz wird unter Steuerung und Moderation des Flächenpools NRW eine Entwicklungsperspektive erarbeitet. Diese wird mit dem Einstieg in die Bindungsphase umgesetzt. Hier werden konkrete Planungen und Konzepte ausgearbeitet und Fachgutachten beauftragt. Auch finden Abstimmungen mit den Behörden statt und die Kosten werden abgeschätzt. Diese Ergebnisse bilden dann die Grundlage für die Entwicklung der Brachfläche, um so die gemeinsamen Ziele zu erreichen. Anschließend findet die konkrete Reaktivierung

des Standorts durch Kommune und Eigentümer statt.

Grundsätzlich steht der Flächenpool allen potentiellen Folgenutzungen offen, aber im aktuell laufenden dritten Bewertungsverfahren sind Standorte, die sich künftig insbesondere für das Wohnen eignen, in den Fokus des Interesses gerückt. Der Hauptgrund dafür liegt in der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt.<sup>49</sup>

Aktuell sind 35 Kommunen mit rund 150 Standorten und über 600 Eigentümern am Flächenpool beteiligt.<sup>50</sup>

## MELAP PLUS

Das „Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials (MELAP PLUS)“ setzte als Nachfolgeprojekt das gleichnamige erfolgreiche Modellprojekt MELAP aus den Jahren 2003 bis 2008 bis 2015 fort. Es wurde im Rahmen des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum (ELR) umgesetzt.<sup>51</sup>

Hintergrund des Projekts waren die Herausforderungen durch die demographische Entwicklung und den erforderlichen schonenden Umgang mit den vorhandenen Ressourcen. Das Modellprojekt setzte in erster Linie auf Innenentwicklung, Nutzung von Flächenpotentialen und aktive Versuche, die Bürger und Eigentümer einzubinden und zu aktivieren.

Das Projekt war im ländlichen Raum Baden-Württembergs angesiedelt. An insgesamt

14 Modellstandorten sollten die Gemeinden im engen Dialog zwischen Bürgern, Eigentümern, Investoren und Planern Strategien zur Innenentwicklung des jeweiligen Ortes entwickeln. Die Ergebnisse sollen neben den Effekten vor Ort auch anderen Gemeinden helfen, selbst Strategien zu entwickeln. Auch sollten neue Erkenntnisse für die Förderpolitik des Landes gewonnen werden.<sup>52</sup>

Akteure in MELAP PLUS waren die Modellgemeinden und ihre Planer, das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR), die Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen, das Projektteam PFEIL<sup>53</sup> für die wissenschaftliche Begleitung und das MELAP PLUS-Netzwerk.

<sup>49</sup> vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen: Aufruf zur Teilnahme am Flächenpool NRW (StGB NRW-Mitteilung 91/2016 vom 02.12.2015), abrufbar unter [www.kommunen-in-nrw.de/en/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/3-aufrufverfahren-zum-flaechenpool-nrw.html?cHash=9eeef1a8d68d319e60ec821756a865f9](http://www.kommunen-in-nrw.de/en/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/3-aufrufverfahren-zum-flaechenpool-nrw.html?cHash=9eeef1a8d68d319e60ec821756a865f9), abgerufen am 03.02.2016

<sup>50</sup> vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, abgerufen am 03.02.2016

<sup>51</sup> Ausführliche Informationen zu diesem Projekt sind unter [www.melap-plus.de](http://www.melap-plus.de) abrufbar.

<sup>52</sup> vgl. Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Landes Baden-Württemberg: MELAP PLUS Falblatt, Stuttgart, o. J.

<sup>53</sup> Das Projektteam PFEIL (Planung, Forschung, Entwicklung im Ländlichen Raum) – bestehend aus Geographen, Planern und Architekten – unterstützte das MLR, die Gemeinden und ihre Planer und gab inhaltliche Impulse in das Modellvorhaben.

# VI Begriffliche Einordnung und Abgrenzung

Zum besseren Verständnis und zur Vermeidung von Missverständnissen sollen im Folgenden die häufig verwendeten Begrifflichkeiten „Flächenmanagement“, „Baulandstrategie“ und „Baulandbeschluss“ eingeord-

net und abgegrenzt werden, die bisweilen fälschlicherweise synonym verwendet werden, eigentlich aber unterschiedliche Dinge meinen.

## Flächenmanagement

Der Begriff des Flächenmanagements und seine weiteren Bezeichnungen wie „strategisches“ oder „nachhaltiges“ Flächenmanagement sind ebenso wie die ähnlichen Begriffe „Bodenmanagement“ oder „Baulandmanagement“ nicht allgemeingültig definiert.

In einem Fachbeitrag für die Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv) haben die Verfasser einige frühere Definitionen zu den Begriffen Bodenmanagement und Flächenmanagement zusammengetragen, die im Folgenden zitiert werden:

- *„Bodenmanagement ist ein in sich schlüssiges Konzept für die Baulandausweisung und wie das in der Planung ausgewiesene oder im Bestand vorhandene Bauland für die städtebauliche vorgesehene Nutzung verfügbar gemacht werden kann.“*<sup>54</sup>
- *„Flächenmanagement umfasst die Steuerung der Bodennutzung insbesondere vor allem durch die kommunale Bauleitplanung, die Bodenordnung mit allen freiwilligen und gesetzlich-hoheitlichen Maßnahmen und die Beeinflussung des Bodenmarktes durch kommunale Bodenvorratspolitik und Schaffung von Markttransparenz.“*<sup>55</sup>
- *„Unter Flächenmanagement als handlungsorientierte Komponente der Bodenpolitik können alle Planungs-, Ordnungs- und Entwicklungsprozesse für die Nutzung von Flächen verstanden werden. Flächenmanagement erfasst alle rechtlichen Instrumente, ökonomische Verfahren und ingenieurwissenschaftliche Methoden im Zusammenhang mit Vermessung, Planung, Ordnung und Erschließung von Land sowie die dafür erforderlichen Prozesse und Organisationsstrukturen.“*<sup>56</sup>

- *„Unter Flächenmanagement wird allgemein die Kombination von hoheitlichen und konsensualen Instrumenten zur Realisierung einer ressourcenschonenden und bedarfsgerechten Bodennutzung verstanden. Im traditionellen Sinne gehören zum (kommunalen) Flächenmanagement die Instrumente der Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließung.“*<sup>57</sup>

Häufig wird der Begriff des Flächenmanagements – wie auch der Begriff des Flächenverbrauchs – auf die Nutzung oder Wiedernutzung von Grund und Boden zur Siedlungsentwicklung (Siedlungs- und Verkehrsflächen) beschränkt. Da Boden jedoch eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource darstellt, ist die Definition nach Ansicht des Deutschen Städtetages deutlich weiter zu fassen:

*„Flächenmanagement ist ein integraler strategischer Handlungs- und Steuerungsansatz für sämtliche Flächen und Flächenarten in einer Stadt zur Optimierung der Bereitstellung und Verteilung der Flächen im Sinne der Daseinsvorsorge und der Flächenkreislaufwirtschaft. Es berücksichtigt die Anforderungen, die aus den Zielen der Stadt- und Freiraumentwicklung resultieren, innerhalb der Leitplanken begrenzter Ressourcen.“*<sup>58</sup>

Aufbauend auf einigen Definitionsversuchen aus der Literatur hat das Institut für Bodenmanagement im Rahmen der Erarbeitung des „Handlungskonzepts für ein Strategisches Flächenmanagement in der Stadt Köln“ den Begriff des strategischen Flächenmanagements wie folgt definiert:

*„Strategisches Flächenmanagement ist die Umsetzung und stetige Weiterentwicklung von Strategien zur Steuerung von Flächen-*

<sup>54</sup> Dieterich 1995, zitiert nach Kötter, Theo; Berend, Luz; Drees, Andreas, Kropp, Sebastian; Linke, Hans Joachim; Lorig, Axel; Reuter, Franz; Thiemann, Karl-Heinz; Voß, Winrich; Weitkamp, Alexandra: Land- und Immobilienmanagement – Begriffe, Handlungsfelder und Strategien. Erschienen in zfv 3/2015, S. 139.

<sup>55</sup> Schäfer et al. 1994, zitiert nach ebd.

<sup>56</sup> Seele 2000, zitiert nach ebd.

<sup>57</sup> Lühr und Wichmann 2005, zitiert nach ebd.

<sup>58</sup> Deutscher Städtetag (Hrsg.), Berlin und Köln 2014a, S. 9

nutzungen im Hinblick auf spezifische, damit umzusetzende städtebauliche, ökonomische, ökologische und soziale Ziele unter Berücksichtigung von knappen Ressourcen (Fläche, Finanzen, Personal) und konkurrierenden Nutzungen.“<sup>59</sup>

Aus den verschiedenen Definitionen lässt sich schließen, dass der Begriff des Flächen-

managements etwas Übergeordnetes meint: Das Grundanliegen der Kommune zur Ausweisung von Bauland mit allen damit verbundenen weiterführenden Instrumenten. Spricht man also von einem Flächenmanagement, so ist damit die Gesamtkonzeption einer Kommune gemeint, die dann durch weitere Instrumente konkretisiert werden muss.

<sup>59</sup> Institut für Bodenmanagement: Handlungskonzept für ein strategisches Flächenmanagement in der Stadt Köln. Dortmund 2011, S.26

## Baulandstrategie

Wie auch schon der Begriff des Flächenmanagements ist auch der Begriff der Baulandstrategie nicht eindeutig definiert oder gar rechtlich kodifiziert. Auf der Homepage des Forum Baulandmanagement NRW wird beschrieben, wie eine Baulandstrategie entsteht:

*„Baulandstrategien haben die vorrangige Funktion, Bauland zu mobilisieren. Dazu kann die Kommune entweder neue Flächen bereitstellen oder für die Entwicklung bereits baureifer Grundstücke sorgen. Die Finanzierung der Erschließung, der Verfahrens- und Folgekosten soll dabei auf kommunal tragbare Weise gesichert werden. Eine Baulandstrategie kann sich preisgestaltend auswirken und so auch sozial- und bodenpolitische Ziele erreichen.“<sup>60</sup>*

Baulandstrategien haben demnach das Ziel, Bauland zu mobilisieren. Auf welche Art und Weise dies realisiert werden soll, muss ausdifferenziert werden. Eine Form der möglichen Differenzierung unterschiedlicher Baulandstrategien wurde bereits von der Forschungsgruppe Dorf + Stadt um Herrn Prof. Dr. Schäfer erarbeitet (vgl. dazu Kap. II).

Eine kommunale Baulandstrategie versucht, möglichst effiziente Wege der Baulandbereitstellung festzulegen. Im Folgenden werden solche unterschiedlichen Wege beschrieben.<sup>61</sup>

Die Entwicklung eines Baugebiets stellt eine Kommune vor gestalterische Herausforderungen. Diesen wird i. d. R. zunächst durch die Bauleitplanung begegnet. Inzwischen ist aber auch die Refinanzierbarkeit der Auf-

siedlungskosten bedeutsam. Die Möglichkeit der Refinanzierbarkeit hängt entscheidend vom Weg der Baulandbereitstellung ab. Das kommunale Bodenmanagement bestimmt, welches Modell der Baulandbereitstellung, also welche Strategie, im konkreten Einzelfall anzuwenden ist, bzw. welches besonders empfehlenswert ist.

Die Kommunen haben zahlreiche Ansätze zur Baulandbereitstellung mit unterschiedlichen Ausrichtungen. Es gibt Ansätze stark privatwirtschaftlicher Ausrichtung wie den vorhabenbezogenen Bebauungsplan bis hin zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, die maßgeblich von der öffentlichen Hand bestimmt wird. Insgesamt lassen sich acht unterschiedliche Typen der Baulandbereitstellung mit jeweils unterschiedlichen Graden der Beteiligung der Alteigentümer an den Kosten der Baulandbereitstellung bestimmen, zwischen denen es teilweise fließende Übergänge gibt. Auch ist eine Kombination verschiedener Typen möglich.

Die unterschiedlichen Typen werden in Tabelle 4 dargestellt und im Folgenden näher beschrieben.

Die **reine Angebotsplanung** wird als **Typ I** bezeichnet. Die Kommune schafft Planungsrecht und stellt die erforderlichen Erschließungsanlagen auf Flächen aus dem eigenen Eigentum oder auf erworbenen Flächen her. Die Kompensation der verursachten Eingriffe in den Naturhaushalt erfolgt durch die gesetzlich vorgeschriebenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Herausragendes Merkmal dieses Typs ist eine ganze Reihe von Vorleistungen, die die Kommune erbringen

<sup>60</sup> Forum Baulandmanagement NRW: [www.forum-bauland.nrw.de/strategie/baulandstrategien.html](http://www.forum-bauland.nrw.de/strategie/baulandstrategien.html), zugegriffen am 27.04.2015

<sup>61</sup> vgl. hierzu und im Folgenden: Dransfeld, Egbert: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation. Bonn 2003

muss, bevor die Bebauung des Gebiets beginnen kann. Nur ein geringer Teil der Kosten kann durch Umlagen nach dem Erschließungsbeitragsrecht kompensiert werden. Auch werden fast alle Folgekosten durch die Kommune getragen, während für die Eigentümer keine Verpflichtung besteht, die erschlossenen Flächen zu bebauen. Insgesamt schafft die Kommune zwar Angebote, hat aber keine Durchgriffsmöglichkeiten.

sonders gut als langfristige Strategie, wenn preiswertes Ackerland in ausreichender Menge angekauft werden kann.

Die Baulandbereitstellung durch eine **städtebauliche Entwicklungsmaßnahme** stellt **Typ III** dar. Im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kommt es zum Erwerb der im Gebiet liegenden Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert durch die Stadt vom Alteigentümer, was in der Praxis wie eine Enteignung wirkt. Der Erwerb kann nur abgewendet werden, wenn sich der Alteigentümer den Zielen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verpflichtet. Aufgrund der starken Eingriffsmöglichkeiten in das Eigentum ist die Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme mit hohen rechtlichen Hürden verbunden. Außerdem ist meist mit massiven Widerständen der Alteigentümer zu rechnen. Dennoch ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Einzelfällen durchaus interessant, da sie häufig die einzige Möglichkeit zur zügigen und preisgünstigen Baulandrealisierung in Großstädten ist.<sup>62</sup>

Weg der Baulandbereitstellung		Grad der Kostenbeteiligung*
Typ I	reine Angebotsplanung	-
Typ II	Zwischenerwerb ohne Bindung und ohne Beteiligung an der Wertschöpfung	+++
Typ III	Baulandbereitstellung durch Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	+++
Typ IV	Zwischenerwerb mit Beteiligung an der Wertschöpfung	++
Typ V	Zwischenerwerb außerhalb des Haushalts	+++ (++)
Typ VI	Zwischenerwerb durch private Developer	+++
Typ VII	amtliche Umlegung	+
Typ VIII	freiwillige Umlegung (städtebaulicher Vertrag)	++
- keine Kostenbeteiligung		++ mittel
+ gering		+++ hoch
* Kostenbeteiligung = Teilverzicht auf Bodenwertsteigerung		

Tab. 4: Wege der Baulandbereitstellung – Grad der Kostenbeteiligung  
Eigene Darstellung nach Dransfeld, Egbert: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation. Bonn 2003, S.22

Als **Typ II** wird der **Zwischenerwerb ohne Bindung und ohne Beteiligung an der Wertschöpfung** bezeichnet. Bei diesem Strategietyp erfolgt der privatrechtliche Erwerb der Flächen, die entwickelt werden sollen, durch die Kommune zu einem möglichst frühen Zeitpunkt. Stellen sich die Alteigentümer als nicht verkaufsbereit heraus, wird auf eine Realisierung der Planung verzichtet. Die planungsbedingte Wertsteigerung fällt fast vollständig der Kommune zu, welche die Grundstücke erst bei Baureife des Grundstücks verkauft und dabei auch die Gelegenheit hat, z.B. durch eine entsprechende Preisgestaltung bestimmte soziale Ziele zu erreichen. In Verträgen kann auch eine zügige Bebauung – ggf. mit Rückübertragungsklauseln – geregelt werden. Ein Erwerb der Flächen ist nicht immer erforderlich, wenn sich die Ziele auch durch Optionsverträge und Vollmachten verwirklichen lassen, z.B. durch ein befristetes, notariell beurkundetes Verkaufsangebot des Alteigentümers an die Kommune. Diese Strategie eignet sich be-

Vom Zwischenerwerb entsprechend dem Typ II gibt es einige Varianten. Eine davon ist **Typ IV**, der **Zwischenerwerb mit Beteiligung an der Wertschöpfung**. Dieser Typ erlaubt die Beteiligung der Alteigentümer an der Wertsteigerung. Diese kann auf zwei Wegen erfolgen: Zum einen kann die Kommune von vornherein einen höheren Ankaufspreis zahlen, um den Prozess des Grunderwerbs zu beschleunigen und mehr Eigentümer zum Verkauf zu bewegen. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass eine Preisspirale in Gang gesetzt wird und Alteigentümer mit dem Verkauf zögern, da sie auf höhere Preise warten. Zum anderen kann in städtebaulichen Verträgen festgelegt werden, dass baureife Grundstücke in Form von Anteilen am Nettobauland oder durch eine bestimmte Anzahl an Grundstücken an die Alteigentümer zu Preisen unter dem Verkehrswert rückübereignet werden.

Eine weitere Variante von Zwischenerwerbsmodellen ist **Typ V**, der **Zwischenerwerb außerhalb des Haushalts**. In diesen Fällen werden die erforderlichen Mittel zum Zwischenerwerb nicht von der Gemeinde auf-

<sup>62</sup> Die AG „Liegenschaftspolitik“ des Bündnisses für Wohnen empfiehlt den Kommunen explizit die konsequente Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (vgl. Kapitel V)

gebracht, sondern von einem kommunalen Eigenbetrieb, einer Eigengesellschaft oder einer privatrechtlichen Gesellschaft, an der die Kommune mehrheitlich beteiligt ist. Es kann ein Bodenfonds zur langfristigen Baulandbereitstellung eingerichtet werden, in dem Flächen als Sondervermögen bspw. eines Eigenbetriebs bevorratet werden.

Bei **Typ VI, dem Zwischenerwerb durch Developer**, werden die Einflussmöglichkeiten der Kommune noch weiter beschränkt als bei Typ V. Die Kommune schließt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB) mit einem unabhängigen Dritten ab, auf den die Aufgaben übertragen werden und der sich zur Durchführung aller erforderlichen Maßnahmen auf eigene Kosten verpflichtet, während die Kommune Planungsrecht schafft. Eine Sonderform ist der Durchführungsvertrag beim Vorhaben- und Erschließungsvertrag i. S. d. § 12 BauGB. Der Anstoß für ein bestimmtes Projekt muss nicht zwingend aus der Verwaltung kommen, es ist auch möglich, dass ein Investor von sich aus an die Kommune herantritt und sich zur Durchführung der mit der Stadt abgestimmten Planung, auf deren Grundlage die Kommune Planungsrecht schafft, innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet. Die Baulandmodelle der Städte München, Köln, Berlin und Stuttgart sind beispielsweise typische Vertreter dieses Typs.

Ein anderer Weg als die Baulandbereitstellung über den Zwischenerwerb ist die **amtliche Umlegung (Typ VII)**. Die amtliche Umlegung ist ein Grundstückstauschverfahren der Kommune mit dem Ziel, baureife Grundstücke hervorzubringen. Die Flächen, die für die innere Erschließung der Grundstücke ausgeschieden werden, werden anteilig nach dem Maßstab der Werte auf den Anteil der jeweiligen Eigentümer angerechnet. Der Wertanteil ist Maßstab für die Verteilung der Baugrundstücke auf die beteiligten Eigentümer. Die Umlegung bringt für den Grundstückseigentümer den Vorteil, dass sich das Eigentum von Rohbauland zu baureifen Grundstücken entwickelt. Durch den Flächenabzug für öffentliche Bedarfslächen und/ oder der Erhebung von Geldbeiträgen findet eine Abschöpfung des Vorteils

durch die Kommune statt. Sind Mehr- oder Minderzuteilungen aufgrund der Größe der eingebrachten Grundstücke unvermeidlich, um dem Zweck der Umlegung nicht entgegenzustehen, so ist ein finanzieller Ausgleich erforderlich. Durch die Erhebung der Umlegungsbeiträge gibt es gewisse Möglichkeiten der Baulandmobilisierung. Teilweise sind auch vertragliche Elemente möglich.

**Typ VIII** ist die **freiwillige Umlegung**. Sie ist an die amtliche Umlegung angelehnt, ermöglicht aber freie Vereinbarungen zwischen Kommune und Grundstückseigentümern über die Regelungen der Umlegung. Die Kommune kann die Vorteile eines städtebaulichen Vertrags nutzen, um Vergünstigungen auszuhandeln wie bspw. die Zahlung eines verminderten Kaufpreises für Flächen für den sozialen Wohnungsbau oder die Übernahme von Folgekosten durch die Grundstückseigentümer. Die Kommune kann in der freiwilligen Umlegung stärkere Rücksicht auf die Privatinteressen nehmen, die möglicherweise nicht deckungsgleich mit den städtebaulichen Zielen sind. Grundsätzlich ist die freiwillige Umlegung der amtlichen vorzuziehen, da sie einen milderen Eingriff in die Eigentumsrechte darstellt. Die Freiwilligkeit stärkt meist die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen, kann aber auch das Scheitern des Verfahrens mit sich bringen. Die freiwillige Umlegung lässt sich in zwei weitere Untertypen unterteilen. Zum einen ist es möglich, dass privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Verträge die Verwaltungsakte der amtlichen Umlegung vollständig ersetzen. Zum anderen erfolgt – durchaus auf Wunsch beider Beteiligten – die Überleitung der freiwilligen Umlegung in ein amtliches Verfahren. Bei einer solchen Überleitung werden die ausgehandelten Tauschvereinbarungen in den Umlegungsplan übernommen. Da vor einigen Jahren die Befreiung von der Grunderwerbsteuer für die freiwillige Umlegung weggefallen ist, ist dieses Modell der „freiwillige Umlegung im amtlichen Gewand“ durchaus reizvoll.

Die Refinanzierung der Baulandproduktionskosten ist je nach Weg der Baulandbereitstellung sehr unterschiedlich ausgeprägt. Gewisse Vorteile bietet der kommunale Zwischenerwerb, da hier praktisch sämtliche

Tab. 5: Refinanzierung der Baulandbereitstellung  
Eigene Darstellung nach Dransfeld, Egbert: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation. Bonn 2003, S.23

Kostenarten (von der Erschließung bis zur sozialen Infrastruktur) faktisch im Verkaufs- bzw. im Ankaufspreis „verrechnet“ werden können. Bei der reinen Angebotsplanung oder auch bei der amtlichen Umlegung sind hierfür teils verschiedene Verwaltungsakte nötig. Abbildung 14 zeigt die Refinanzierung der Baulandbereitstellung der unterschiedlichen dargestellten Typen.

Den Kommunen steht es offen, ihre individuelle Baulandbereitstellung umzu-

setzen und auch festzulegen, welche(n) Typ(en) der Baulandbereitstellung für sie die erfolgsversprechende(n) ist/ sind. Diese Festlegung erfolgt am Besten durch einen gemeindefeindlich geltenden Grundsatzschluss zum kommunal politischen Baulandmanagement, der die Ziele, Wege und Verfahrensaspekte im Sinne einer kommunalen Selbstverpflichtung verbindlich und zusammenführend festlegt.

Refinanzierungswege	Städtebauliche Infrastruktur				Modelle der Baulandbereitstellung	
	I	II	III	IV		
	Verkehrsanlagen (BauGB)	Technische Ver- und Entsorgungsanlagen (KAG)	Ökologische Ausgleichsmaßnahmen (BauGB)	Folgeeinrichtungen und nicht umlagefähige Maßnahmen		
A	Erschließungsbeiträge (§ 127 i. V. m. § 129 BauGB, nach kommunaler Satzung)	Beiträge und Gebühren nach Landeskommunalabgabengesetz und kommunaler Satzung	Kostenerstattungsbeiträge nach §§ 135a ff. und kommunaler Satzung	allgemeiner Haushalt und/ oder Förderungen	Angebotsplanung	Typ I Typ VII
B	sämtliche Kosten werden im Verkaufspreis eingerechnet				Kommunaler Zwischenerwerb (Privatrecht)	Typ II (Typ III)* Typ IV Typ V
C1	sämtliche Kosten werden über städtebauliche Verträge refinanziert					
C2	Kosten werden über Erschließungsvertrag/ städtebaulichen Vertrag finanziert			Kosten werden über allgemeinen Haushalt und/ oder über Förderungen finanziert	„Developer“-Entwicklung	Typ VI Typ VIII

\* Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (Typ III) ist als Sonderfall zu sehen.

## Baulandbeschluss

Wie für die beiden vorgenannten Begriffe gibt es auch für den Begriff des Grundsatzbeschlusses zum kommunalen Baulandmanagement – oder kurz Baulandbeschluss – keine eindeutige Definition, wohl aber eindeutige Charakteristika.

Ein Baulandbeschluss wird durch den Rat einer Kommune beschlossen und legt die bodenpolitischen Grundsätze, die Ziele und die Wege der Baulandbereitstellung mit unterschiedlicher Regelungstiefe fest.<sup>63</sup> Mithin

wird die gewählte Baulandstrategie auch politisch beschlossen.

Eng mit diesem Begriff verbunden ist der Begriff der Baulandmodelle. Diese bilden das Regelwerk für baupolitische Entscheidungen einer Kommune und ersetzen „Fall-zu-Fall-Entscheidungen“, jedoch ohne dabei die Anforderungen des Einzelfalls zu vergessen.<sup>64</sup>

„Diese [Baulandbeschlüsse] haben sich in den letzten Jahren bewährt; sie sind gän-

<sup>63</sup> vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.) Berlin und Köln 2014a, S.27

<sup>64</sup> vgl. Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S.41

gige Praxis geworden. Ausgehend von den festgestellten Schwierigkeiten und Problemen bei der Baulandpolitik sind in dem Beschluss klare Ziele zu definieren. Eckpunkte eines Beschlusses sind i. d. R.: Formulierung von Zielen und Notwendigkeiten, Festlegung der oder des Wege(s), Aussagen zur Kostenbeteiligung unter Teilverzicht auf Wertsteigerungen und Detailregelungen über Selbstbehalte von Flächen, Vergabekriterien, Preisnachlässe und Vergabe an Einheimische, Anteile an Sozialwohnungen, ...“<sup>65</sup>

Ein kommunaler Baulandbeschluss enthält Vorgaben der politischen Gremien über Möglichkeiten, die bei der Entwicklung einzelner Gebiete zum Einsatz kommen können. Eine konsequente Beachtung dieses Rahmens erhöht Vertrauen und Akzeptanz. Eine transparente Vorgehensweise hilft dem Entgegenstehen des Verdachts von Willkür und Ungleichbehandlung.<sup>66</sup>

Kommunen verfolgen mit der Aufstellung und Umsetzung von Baulandbeschlüssen unterschiedliche Zielsetzungen. Tabelle 6 zeigt drei unterschiedliche Arten von Zielen.

Ein Baulandbeschluss versteht sich als eine aktive, bedarfsorientierte (strategische) kommunale Steuerung der Baulandbereitstellung, als (kommunikativer) Prozess zwischen allen an der Produktion von Bauland beteiligten Akteuren. Er legt fest, was erreicht werden soll (Zielbezug), definiert die räumliche Dimension mit Prioritätensetzung und legt Regelungen zu (Re-) Finanzierungsfragen der Baulandproduktionskosten (Kostenbeteiligungen und Lastenverteilung) fest. Ferner kann er Vorgaben zur zeitlichen und sozialen Dimension (bspw. öffentlich geförderter Wohnungsbau, Zugang zu Eigentum) festlegen. Auch die verwaltungsorganisatorische Dimension (wer regelt was, wann und wie) kann Inhalt eines Baulandbeschlusses sein.

Ein Baulandbeschluss muss folgende wesentlichen Verfahrensgrundsätze erfüllen: Er muss transparent und einheitlich, verbindlich für alle Beteiligten und längerfristig angelegt sein.

Baulandmodelle, die ausschließlich auf städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB

setzen (auch im Rahmen freiwilliger Umlagen) bedürfen einer besonderen Prozesssteuerung, indem die Regeln gemäß dem Baulandbeschluss mit dem Bebauungsplanverfahren und dem städtebaulichen Vertrag „verzahnt“, respektive aufeinander abgestimmt werden.

Soziale Ziele	Ökonomische Ziele	Städtebauliche Ziele
<p>Verbesserung des Wohnungsangebots durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wohnraumförderquote:</b> Stadtweit einheitliche oder nach Stadtteilen differenzierte Quote für den geförderten Wohnungsbau</li> <li>• <b>Wohnungsbauquote:</b> Quote für den Anteil des Wohnens zur Schaffung funktionsgemischter Quartiere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Grundstücke:</b> verbilligte Abgabe der Grundstücke für den geförderten Wohnungsbau</li> <li>• <b>Kosten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planungskosten</li> <li>• Verfahrens- und Entwicklungskosten</li> <li>• Sanierungs- und Ordnungskosten</li> <li>• Technische Infrastruktur</li> <li>• Soziale Infrastruktur</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Baukultur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Städtebaulicher Wettbewerb</li> <li>• Bauverpflichtung</li> </ul> </li> <li>• <b>Städtebauliche Standards</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dichtewerte</li> <li>• Freiflächenstandards</li> </ul> </li> <li>• <b>Umweltstandards</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaanpassung</li> <li>• CO<sub>2</sub>-Ausstoß</li> <li>• Nachhaltiges Bauen</li> </ul> </li> </ul>

Abbildung 14 zeigt die wechselseitige Kooperation zwischen Kommune und Planungsbegünstigten. Es wird deutlich, dass der Prozess der Bauleitplanung von der Mitwirkungsbereitschaft der Planungsbegünstigten abhängt.

Folgende Bausteine sind in der Praxis bewährte Arbeitsschritte zu einem erfolgreichen Baulandbeschluss:

1. **Problemwahrnehmung:** Es muss klar sein, was die eigentlichen Probleme am Bauland- und Wohnungsmarkt sind. Hierrüber sollte Konsens bestehen.
2. **Zielformulierung:** Es sollte klar definiert werden, welche ökonomischen, sozialen, ökologischen und städtebaulichen Ziele mit der Baulandstrategie verfolgt werden.
3. **Weg der Baulandbereitstellung:** Der oder die Wege der Baulandbereitstellung (vgl. obige Typen I bis VIII) sind festzulegen.
4. **Refinanzierung der Baulandproduktion:** Es sollte geklärt werden, welche Kosten der Baulandproduktion refinanziert werden sollen und wie sich der Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen beim Investor oder Eigentümer gestaltet.

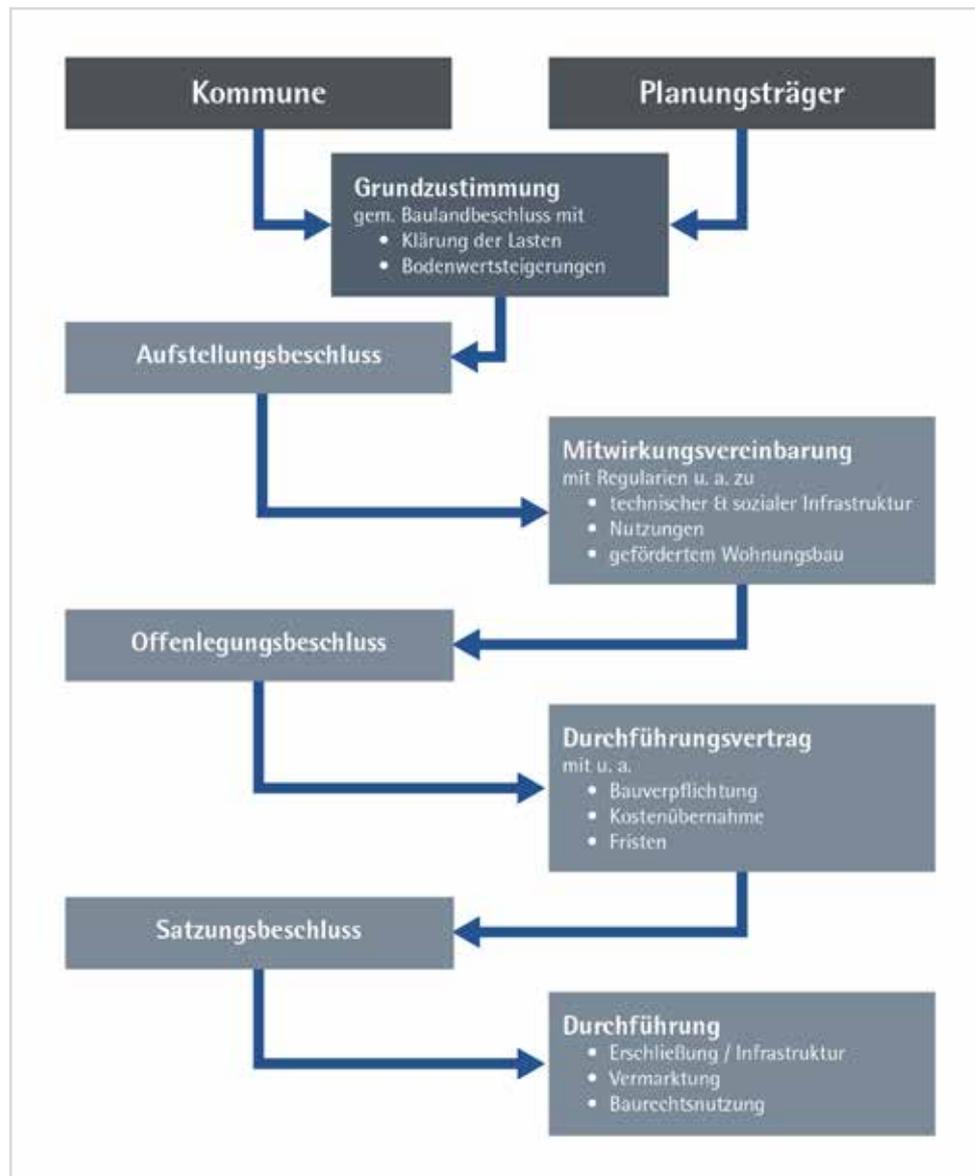
Tab. 6: Die drei Zielbereiche kommunaler Baulandbeschlüsse  
Eigene Darstellung nach Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 48

<sup>65</sup> Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung, Dortmund 2014, S. 99

<sup>66</sup> vgl. Dransfeld, Egbert, Dortmund 2003, S. 20

Abb. 14: Prozesssteuerung

Eigene Darstellung nach Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 51 und Kötter, Theo: Kommunale Baulandmodelle – die Lösung für die aktuellen Wohnungsprobleme? In: fub 03/2014, S. 103



5. Verfahrensabläufe müssen festgelegt werden.
  6. Eine zwingende Bindung an die Einleitung der Planung/ Bauleitplanung und überhaupt an die Weiterverfolgung des Projekts ist erforderlich.
  7. Vermarktung/ Verkauf: Vergabekriterien für den Verkauf sind zu entwickeln (z. B. Einkommensgrenzen, Anzahl Kinder, Ortsansässigkeit etc.)
  8. Organisationsfragen: Zu klären ist, wie verwaltungsseitig die Strategie angewendet werden soll, z. B. in der vorhandenen Ämterstruktur, durch eine neue ämterübergreifende Projektgruppe, durch ein neues Amt oder durch eine gemeindeweite Entwicklungsgesellschaft (GmbH) oder einen Eigenbetrieb außerhalb des Haushaltes.
  9. Eine Evaluierung der Strategie ist alle fünf Jahre empfehlenswert.
- Die Punkte 7 bis 8 sind inhaltliche Fragestellungen, die im Beschluss nicht zwingend festgelegt werden müssen und auf die ggf. auch verzichtet werden kann. Das trifft jedoch insbesondere nicht auf Punkt 6 zu; vielmehr handelt es sich hierbei um die entscheidende Schlüsselstelle, um dem Beschluss die nötige Wirkung zu geben.

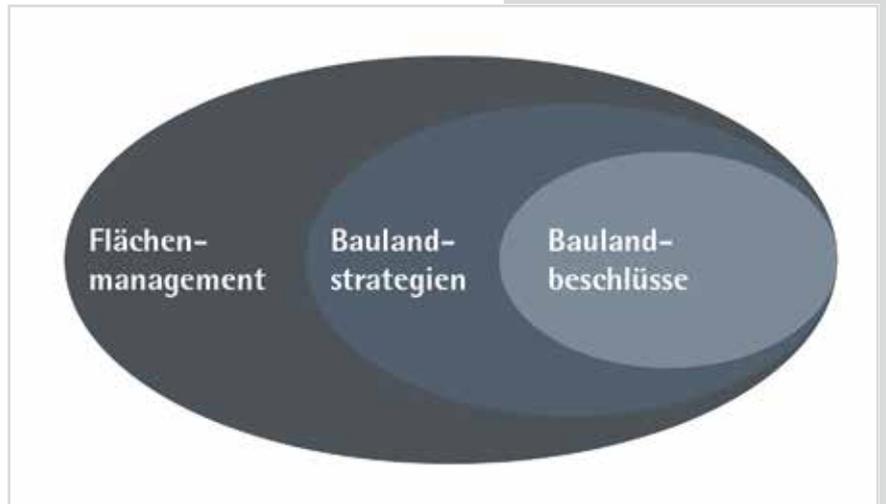
# Gemeinsamkeiten und Abgrenzungen

Aus der Erörterung der Begriffe wird erkennbar, dass es sich bei den drei Begriffen weder um identische noch um gegensätzliche Instrumente handelt. Vielmehr handelt es sich um eine Annäherung vom Allgemeinen zum Konkreten, d. h. das (strategische) Flächenmanagement ist das Grundanliegen einer Kommune. Teil dieses Flächenmanagements sind Baulandstrategien, mit denen einige Ziele des Flächenmanagements erreicht werden können.

Der Baulandbeschluss bündelt die unterschiedlichen Management- und Strategieansätze zu einem verständlichen (schriftlichen) Regelwerk, welches für eine mittel- und langfristige Periode einer Selbstverpflichtung gleichkommt. Vor allem gibt er der Verwaltung strukturelle „Rückendeckung“

in ihrem Handeln gegenüber Grundstückseigentümern und Investoren. Abbildung 15 veranschaulicht diesen Zusammenhang.

Abb. 15: Systematische Begriffs-darstellung



# VII Aktuelle Baulandbeschlüsse in der Praxis

Ziel der vorliegenden Studie ist es, herauszufinden, wie Kommunen inzwischen mit Baulandbeschlüssen umgehen, welche Ziele sie damit verfolgen und welche Mittel sie einsetzen, um diese zu realisieren. Zu diesem Zweck wurden zahlreiche Kommunen angeschrieben und um die Übersendung ihrer Baulandbeschlüsse oder vergleichbarer Strategien gebeten. Diese wurden analysiert und

ausgewertet, um wesentliche Gemeinsamkeiten, Charakteristika und Vorgehensweisen zu eruieren. Außerdem wurde der Deutsche Städtetag um Unterstützung gebeten. Im Folgenden wird zunächst die Methodik beschrieben und daran anschließend werden die Ergebnisse zusammengetragen.

## Methodik

Zunächst stellte das Institut für Bodenmanagement bereits vorliegende Baulandbeschlüsse zusammen. Das waren zum einen Baulandbeschlüsse, die das Institut für Bodenmanagement in den vergangenen Jahren erarbeitet hat, zum anderen Baulandbeschlüsse, die recherchiert wurden sowie vom Deutschen Städtetag übersandte Baulandbeschlüsse.

Im Februar 2015 wurden ausgewählte Kommunen, die bis dahin nicht geantwortet hatten, erneut angeschrieben, um die Befragung in Erinnerung zu bringen. Bei der Auswahl der befragten Kommunen wurden gezielt die Kommunen angeschrieben, die bereits im Rahmen der Vorgängerstudien (vgl. Kapitel II) angeschrieben worden waren. Zusätzlich wurden Kommunen angeschrieben, die laut Deutschem Städtetag über einen Baulandbeschluss verfügen.<sup>67</sup> Diese drei Listen wurden miteinander verschnitten und die Kommunen, für die bereits Unterlagen vorlagen, wurden herausselektiert. Tabelle 8 zeigt die angeschriebenen Kommunen, Karte 1 deren räumliche Verteilung.

Tabelle 7 listet die auf diese Weise gesammelten Baulandbeschlüsse auf.

Tab. 7: Auflistung von Kommunen mit Baulandbeschlüssen

Baulandstrategie von IBoMa erarbeitet	Baulandstrategie von IBoMa recherchiert	Baulandstrategie vom Deutschen Städtetag übermittelt
1 Bad Neuenahr-Ahrweiler	1 Aachen	1 Bremen
2 Grafschaft	2 Ahaus	2 Frankfurt am Main
3 Heidelberg	3 Bergisch Gladbach	3 Hannover
4 Mettmann	4 Berlin	4 Kiel
5 Münster	5 Bocholt	5 Potsdam
6 Wachtberg	6 Düsseldorf	6 Stuttgart
7 Wipperfürth	7 Freiburg	7 Wiesbaden
	8 Hagen	
	9 Hamburg	
	10 Karlsruhe	
	11 Köln	
	12 Konstanz	
	13 Leverkusen	
	14 München	

Es wird anhand der Karte deutlich, dass der Schwerpunkt der räumlichen Verteilung der befragten Kommunen auf den westlichen Bundesländern, insbesondere auf Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen liegt. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Forschungsgruppe Dorf + Stadt von Herrn Prof. Dr. Schäfer, der bereits im Jahr 2000 zu einer ähnlichen Einschätzung kam.<sup>68</sup>

Insgesamt hat das Institut für Bodenmanagement 71 Antworten erhalten, was einer Rücklaufquote von über 50 % entspricht. Zusammen mit den 21 vom Institut für Bodenmanagement maßgeblich miterarbeiteten bzw. recherchierten Baulandbeschlüssen/ -strategien und den sieben vom Deutschen Städtetag zur Verfügung gestellten Beschlüssen ergibt sich ein vorliegendes „Gesamtmaterial“ von Baulandbeschlüssen aus 99 Kommunen.

Das Institut für Bodenmanagement hat zudem im Dezember 2014 eine umfangreiche Befragungsaktion durchgeführt. Insgesamt wurden 138 Kommunen angeschrieben und um Mithilfe gebeten, indem sie Auskünfte über ihre Baulandstrategie, insbesondere über ihre Baulandbeschlüsse, zur Verfügung stellen.

<sup>67</sup> vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Berlin und Köln 2014a, S. 33

<sup>68</sup> vgl. Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Prof. Dr. Rudolf Schäfer GmbH, Berlin August 2000, S. 17

1	Aalen	36	Gedern	71	Meerane	106	Solingen
2	Aarbergen	37	Gelnhausen	72	Meerbusch	107	Speyer
3	Arnsberg	38	Gelsenkirchen	73	Merzig	108	Stegaurach
4	Augsburg	39	Gießen	74	Minden	109	Stolberg (Rhld.)
5	Bad Homburg v.d. Höhe	40	Grevenbroich	75	Moers	110	Sulzbach/Saar
6	Bamberg	41	Gütersloh	76	Monschau	111	Sundern
7	Biberach	42	Halle (Saale)	77	Mühdorf am Inn	112	Syke
8	Biebergemünd	43	Hamm	78	Murrhardt	113	Taufkirchen (Vils)
9	Bielefeld	44	Hann. Münden	79	Nauen	114	Taunusstein
10	Bietigheim-Bissingen	45	Hattingen	80	Neuberg	115	Tett nang
11	Bochum	46	Heilbronn	81	Neumünster	116	Türkenfeld
12	Bonn	47	Heiligenhaus	82	Neuss	117	Ulm
13	Bottrop	48	Hennef (Sieg)	83	Niederwerrn	118	Vaterstetten
14	Brechen	49	Herdecke	84	Nottuln	119	Velbert
15	Bretten	50	Herford	85	Nürnberg	120	Viersen
16	Bürstadt	51	Herne	86	Nürtingen	121	Vogtsburg im Kaiserstuhl
17	Castrop-Rauxel	52	Hilden	87	Oberhausen	122	Völklingen
18	Chemnitz	53	Hohenahr	88	Ober-Mörlen	123	Wachtendonk
19	Coesfeld	54	Hünstetten	89	Oberschleißheim	124	Waiblingen
20	Datteln	55	Kaarst	90	Osnabrück	125	Waldkraiburg
21	Detmold	56	Kaiserslautern	91	Ostfildern	126	Warstein
22	Dortmund	57	Kaufbeuren	92	Paderborn	127	Wedemark
23	Duisburg	58	Kleinmachnow	93	Ratingen	128	Werne
24	Düsseldorf	59	Krefeld	94	Regensburg	129	Werther
25	Emsdetten	60	Kreuzau	95	Remscheid	130	Wesel
26	Eppelborn	61	Lauf an der Pegnitz	96	Rheda-Wiedenbrück	131	Westerkappeln
27	Erkelenz	62	Leipzig	97	Rheinbach	132	Wetter
28	Erkrath	63	Leonberg	98	Rheine	133	Wetzlar
29	Erlensee	64	Leopoldshöhe	99	Sankt Augustin	134	Willich
30	Essen	65	Ludwigsburg	100	Schwäbisch Gmünd	135	Wolfsburg
31	Euskirchen	66	Magdeburg	101	Schwerin	136	Woltersdorf
32	Fellbach	67	Mainburg	102	Schwerte	137	Wuppertal
33	Finnentrop	68	Maisach	103	Seelze	138	Würselen
34	Freising	69	Manching	104	Senftenberg		
35	Garbsen	70	Mannheim	105	Sindelfingen		

Bei der Einschätzung des Materials wurden vier Untergruppen gebildet, um die Unterlagen der Kommunen auswerten zu können. In der ersten Kategorie werden die Kommunen mit vorhandenen Grundsatzbeschlüssen zum Bodenmanagement/ Baulandbeschlüssen zusammengefasst. Der zweiten Kategorie gehören die Kommunen an, die zwar eine vergleichbare Baulandstrategie verfolgen, aber dazu keinen formellen Beschluss gefasst haben. Kommunen, die auf andere Wege der

Baulandbereitstellung vertrauen, indem sie bspw. ein Stadtentwicklungsprogramm ohne festgesetzte Regelungen verabschieden, gehören in die dritte Kategorie. Die befragten Kommunen ohne auswertbares Material kommen in die vierte Kategorie. Kommunen, die nicht auf das Schreiben reagiert haben, werden hier nicht aufgeführt. Aus dieser Tabelle ergibt sich ein „Gesamtmaterial“ von 87 auswertbaren Antworten.

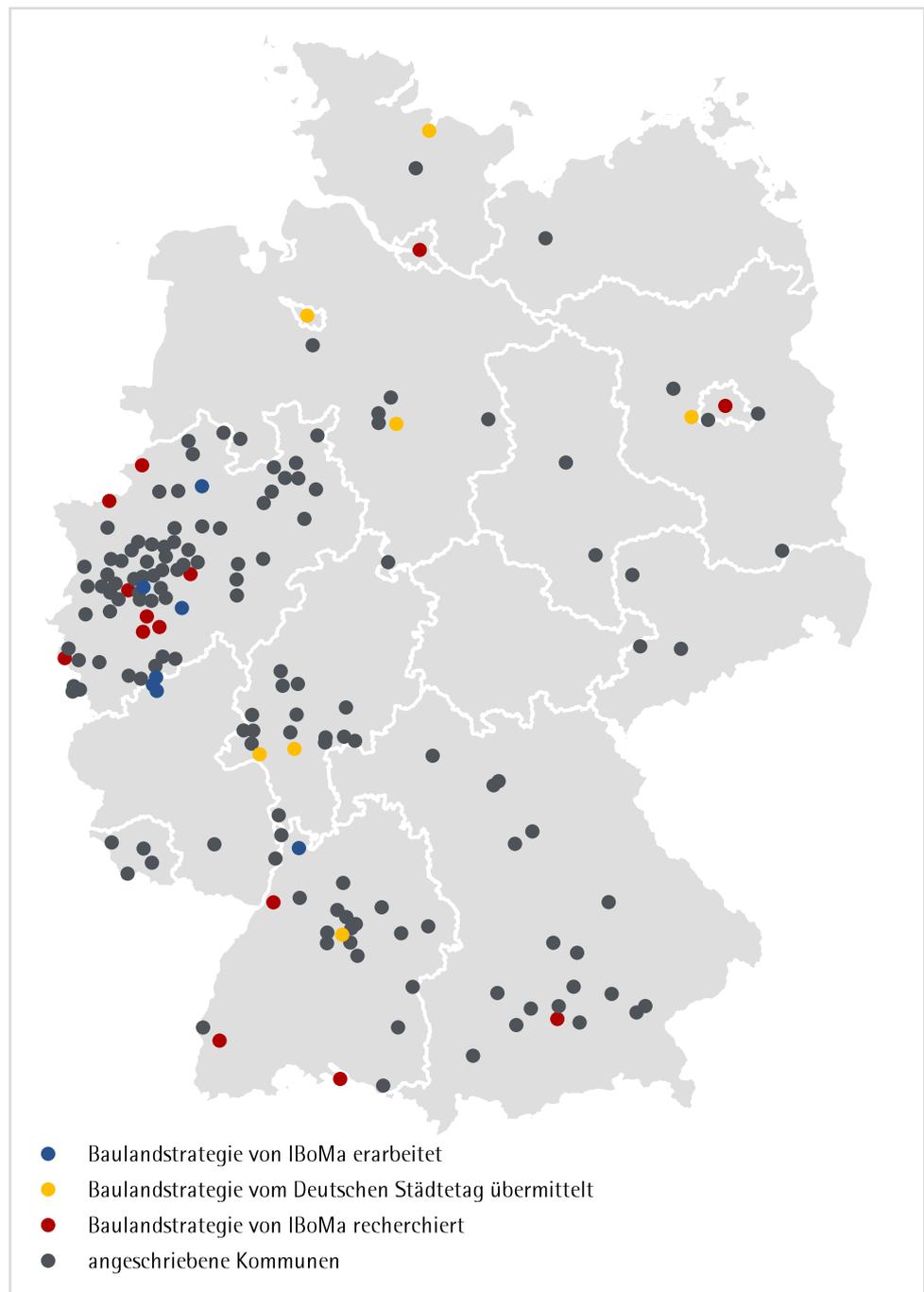
Tab. 8: Auflistung der angeschriebenen Kommunen

Typisierung		Anzahl
I	Grundsatzbeschluss zum Bodenmanagement/ Baulandbeschluss vorhanden	55
II	kein formeller Beschluss vorhanden, aber eine vergleichbare Baulandstrategie	23
III	andere Wege der Baulandbereitstellung	9
IV	keine auswertbaren Aussagen zur Baulandbereitstellung	12
<b>Gesamt</b>		<b>99</b>

Tab. 9: Einschätzung des Materials (Gesamtauswertung)

Ein standardisiertes Auswertungsraster ist angesichts der doch hohen Diversität der

Unterlagen nicht praktikabel, da die Auswertung von vornherein in ein starres Muster gezwängt wird. Stattdessen wurden die Charakteristika und Besonderheiten des jeweiligen Beschlusses bzw. der Baulandstrategie herausgearbeitet, um aus dieser Menge Hinweise für mögliche Handlungsempfehlungen herauszufiltern. Zum Zwecke der Systematisierung wurden die vorliegenden Beschlüsse und Strategien zunächst den Wegen/ Typen der Baulandbereitstellung nach Dransfeld (2003) zugeordnet (vgl. dazu auch Kapitel VI).



Karte 1: Räumliche Verteilung der Kommunen mit bereits vorliegenden Beschlüssen sowie der zusätzlich angeschriebenen Kommunen

Kommune		Typisierung			
		I	II	III	IV
1	Aachen	X			
2	Aalen	X			
3	Ahaus	X			
4	Arnsberg	X			
5	Augsburg		X		
6	Bad Homburg				X
7	Bad Neuenahr-Ahrweiler	X			
8	Bamberg	X			
9	Bergisch Gladbach	X			
10	Berlin	X			
11	Bielefeld	X			
12	Bietigheim-Bissingen		X		
13	Bocholt	X			
14	Bochum	X			
15	Bonn			X	
16	Bottrop				X
17	Bremen	X			
18	Bürstadt		X		
19	Castrop-Rauxel	X			
20	Chemnitz			X	
21	Coesfeld	X			
22	Datteln				X
23	Detmold	X			
24	Dortmund	X			
25	Düsseldorf	X			
26	Emsdetten	X			
27	Essen	X			
28	Fellbach				X
29	Finnentrop		X		
30	Frankfurt	X			
31	Freiburg	X			
32	Gelnhausen	X			
33	Gelsenkirchen			X	
34	Gießen		X		
35	Grafschaft	X			
36	Gütersloh	X			
37	Hagen	X			
38	Hamburg		X		
39	Hamm	X			
40	Hann. Münden	X			
41	Hannover		X		
42	Hattingen			X	
43	Heidelberg	X			
44	Heiligenhaus	X			
45	Hennef (Sieg)	X			
46	Herdecke				X
47	Herford	X			
48	Hilden		X		
49	Karlsruhe		X		
50	Kaufbeuren	X			

Kommune		Typisierung			
		I	II	III	IV
51	Kiel			X	
52	Köln	X			
53	Konstanz	X			
54	Krefeld		X		
55	Kreuzau	X			
56	Leipzig			X	
57	Leonberg	X			
58	Leopoldshöhe		X		
59	Leverkusen		X		
60	Ludwigsburg	X			
61	Mannheim			X	
62	Meerane			X	
63	Meerbusch		X		
64	Mettmann	X			
65	Minden	X			
66	München	X			
67	Münster	X			
68	Nauen		X		
69	Neuss	X			
70	Niederwerrn	X			
71	Nürnberg		X		
72	Nürtingen				X
73	Osnabrück	X			
74	Paderborn		X		
75	Potsdam	X			
76	Ratingen				X
77	Regensburg		X		
78	Remscheid			X	
79	Rheda-Wiedenbrück				X
80	Rheinbach	X			
81	Rheine	X			
82	Schwerte	X			
83	Solingen		X		
84	Stolberg (Rhld.)		X		
85	Stuttgart	X			
86	Sundern				X
87	Ulm		X		
88	Velbert				X
89	Viersen				X
90	Wachtberg	X			
91	Waiblingen				X
92	Wesel	X			
93	Wetter	X			
94	Wiesbaden		X		
95	Willich		X		
96	Wipperfürth	X			
97	Wolfsburg		X		
98	Wuppertal	X			
99	Würselen	X			

Tab. 10: Einschätzung des Materials (Einzelauswertung)

# Analyse der Baulandbeschlüsse und -strategien

Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus den übermittelten bzw. recherchierten Angaben zu den Baulandstrategien der unterschiedlichen Kommunen zusammengefasst. Dabei wird bewusst auf die breite Ausführung über die Baulandstrategie einzelner Kommunen verzichtet, da nicht Anliegen der vorliegenden Arbeit ist, umfangreiche Dossiers zu einzelnen Beschlüssen zu verfassen. Gleichwohl werden im Anhang ausgewählte Beschlüsse wiedergegeben (vgl. Kap. X).

## Grundsätzliche Erkenntnisse

Umfang und Regelungstiefe der unterschiedlichen Baulandbeschlüsse und Baulandstrategien sind so verschieden wie die jeweiligen konkreten Gegebenheiten vor Ort. So lassen sich Beschlüsse finden, die das Handeln der Verwaltung nur in Grundzügen festlegen, und solche, die ein umfangreiches Regelwerk mit großer Regelungstiefe für viele Eventualitäten umfassen.

Die grundsätzlichen Ziele, die mit einem kommunalen Baulandmanagement verfolgt werden, haben sich im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2001 nicht wesentlich geändert. Nach wie vor sind hohe Grundstückspreise, die Kosten der Baulandbereitstellung für die Kommunen, die Knappheit an Bauland und die fehlende Baulandmobilisierung wesentliche Herausforderungen für die Kommunen, die sie dazu veranlassen, sich ein entsprechendes Regelwerk zu geben.

Unter den Kommunen, die Baulandbeschlüsse auf den Weg gebracht haben, lassen sich zwei grundsätzliche inhaltliche Richtungen herausstellen, in die sich viele der vorhandenen Baulandbeschlüsse einsortieren lassen: Ein Teil der Baulandbeschlüsse legt den Schwerpunkt auf die Nutzung von Innenentwicklungspotentialen. Diese Vorgehensweise hat u. a. zum Ziel, die vorhandene Infrastruktur besser auszunutzen und innerörtliche Potentialflächen zu lokalisieren, um sie entwickeln bzw. um vorhandene Baurechte ausnutzen zu können. Dazu werden Richtlinien, z. B. für ein Baulückenkataster, aufgestellt. Beispiele dafür finden sich in Detmold,

Coesfeld oder Augsburg. In der Gesamtschau der ausgewerteten Baulandbeschlüsse bzw. Baulandstrategien stellen diese jedoch eine Minderheit dar.

Sehr viele Baulandbeschlüsse, insbesondere in größeren Städten, richten den Fokus inzwischen allein auf eine „Operationalisierung“ der Anwendung städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB bspw. zur Übertragung von Folgekosten und Bereitstellung von Flächen durch den Planungsbegünstigten und einer „liegenschaftlichen Partizipation“. Beispiele für eine liegenschaftliche Partizipation sind Vorgaben, nach denen Baurecht nur geschaffen wird, wenn die Kommune eigenen Grundbesitz hat oder ihr ein gewisser Prozentsatz vor Planungsbeginn zum Verkehrswert abgetreten wird.

Ein wesentlicher Inhalt zahlreicher Beschlüsse ist die sogenannte sozialgerechte Bodennutzung. Der Begriff der sozialgerechten Bodennutzung findet sich bereits im Gesetzestext des BauGB. Dort heißt es in § 1 Abs. 5 Satz 1:

*„Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.“*

Das älteste und bekannteste Beispiel für eine sozialgerechte Bodennutzung ist sicherlich der sogenannte „Münchener Weg“, der seinen Ursprung im Jahr 1994 hat und nach dem inzwischen rund 130 rechtsverbindliche Bebauungspläne entwickelt worden sind. Die Gesamtfläche dieser Bebauungspläne beträgt mehr als 1.000 ha oder mehr als 36.500 neue Wohnungen, wovon rund 10.000 gefördert wurden. Wesentliche Aspekte sind die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Kosten und Lasten der Baulandentwicklung und die grundsätzliche Zurverfügungstellung von 30 % des neu geschaffenen Wohnbaurechts für den sozial gebundenen Wohnungsbau.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> vgl. Stadt München: Sozialgerechte Bodennutzung – Ein Erfolgsmodell wird 20 Jahre alt. Abrufbar unter [www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html), abgerufen am 04.05.2015  
Das Münchener Modell ist und war bereits sehr häufig Thema vieler Aufsätze und Artikel. Aktuelle Aufsätze und Beschreibungen finden sich z. B. in Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 53 ff. oder Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung, Dortmund 2014, S. 60 ff.  
Eine Broschüre zum Münchener Modell ist kostenlos abrufbar unter [www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html).

Weitere bundesweit bekannte, vom Münchener Modell beeinflusste Beschlüsse mit ähnlichen Zielen und Methoden gibt es u. a. in Stuttgart (Stuttgarter Innenentwicklungsmodell SIM, ab 2011)<sup>70</sup>, Freiburg (Baulandpolitische Grundsätze für die Stadt Freiburg im Breisgau, ab 2009)<sup>71</sup> und in Bocholt (Bocholter Modell, ab 1995)<sup>72</sup>. Weitere, sehr aktuelle Baulandmodelle findet man bspw. in Köln (Das Kooperative Baulandmodell Köln, 2013)<sup>73</sup> oder in Münster (Grundsatzbeschluss Sozialgerechte Bodennutzung in Münster, 2014)<sup>74</sup>.

Es gibt außerdem Baulandbeschlüsse, die nicht an die Einleitung von Bauleitplanung gekoppelt sind. Diese stellen sich jedoch in der Praxis meist als „zahnlos“ heraus, d. h. ihre Relevanz für die tatsächliche operative Praxis ist äußerst gering.

Es gibt auch Kommunen, die auf einen formellen Beschluss verzichten und stattdessen versuchen, ihre Baulandkonzepte im Rahmen von Stadtentwicklungskonzepten o. ä. zu realisieren, oder sie verfolgen aus traditionellen Gründen eigene Wege, ohne sich eine Selbstverpflichtung in Form eines Baulandbeschlusses aufzuerlegen. Die Stadt Paderborn bspw. versucht „frühzeitig und vorausschauend potentielles Bauland im Sinne der Stadtentwicklung zu erwerben“, ohne dafür einen speziellen Baulandbeschluss zu erarbeiten und zu verabschieden. Nach eigenen Angaben fährt die Stadt gut mit dieser Strategie, lediglich im innerstädtischen Bereich stößt sie an ihre Grenzen.<sup>75</sup>

Ein weithin bekanntes Beispiel für eine traditionelle Baulandpolitik ist das Vorgehen der Stadt Ulm, die bereits seit 125 Jahren eine nachhaltige Boden- und Baulandpolitik mit besonderem Fokus auf den Zwischenerwerb betreibt. Im Vergleich zu anderen Städten kam die Stadt Ulm bereits in früheren Jahrhunderten zu einem relativ großen Grundbesitz. Bereits seit 1919 nimmt die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Ulm die städtischen Grundgeschäfte wahr. Im Mittelpunkt der Strategie steht der langfristig angelegte Grunderwerb, für den ein „nachhaltig langfristiges gesichertes jährliches Erwerbsetbudget“ unantastbar zur Verfügung steht. Die Stadt Ulm beplant neue Baugel-

berte erst, wenn sie alle Grundstücke in ihren Besitz gebracht hat und setzt bei der Grundstücksvergabe wirtschaftliche und soziale Kriterien um.<sup>76</sup>

Die Ulmer Baulandstrategie ist ein Paradebeispiel für die Vorteile einer langfristigen Bodenpolitik, die auf einem über lange Zeit etabliertem Zwischenerwerbsmodell basiert. Eine langfristig angelegte Bodenvorratspolitik stellt wohl den „Königsweg zu einer stadtentwicklungspolitisch ausgerichteten kommunalen Bodenpolitik“ dar. Der damit verbundene Ankauf von Flächen, die noch unbeplant sind, bringt mehrere Vorteile mit sich: Zum einen ist die Umsetzung der Planung gesichert, ohne dass sich der Prozess durch lange Bodenordnungsverfahren verzögert. Außerdem lassen sich die Kosten der Baulandproduktion und der Erstellung der Anlagen für die Infrastruktur durch Grundstücksverkäufe decken.<sup>77</sup>

Es gibt aber auch weiterhin Kommunen, die sich bewusst gegen die Aufstellung eines Baulandbeschlusses entschieden haben. So hat z. B. die Stadt Mannheim zwar im Herbst 2014 ein wohnungspolitisches Programm auf den Weg gebracht, in dessen Bearbeitungsprozess die Inhalte einer sozialgerechten Bodennutzung wie die festgelegte Beteiligung von Investoren an den Planungsfolgekosten und die Einführung für Quoten für den geförderten Wohnungsbau ausdrücklich begrüßt wurden, allerdings wurde ein Baulandbeschluss nach dem Vorbild des Münchener Modells für nicht zielführend befunden. Dies wird damit begründet, dass der Mannheimer Wohnungsmarkt deutliche Unterschiede zum Wohnungsmarkt in München, Stuttgart oder Freiburg aufweist. Während die Baukosten vergleichbar hoch sind wie in den genannten Städten, sind die Erlöse deutlich niedriger mit der Folge, dass sich die Gewinnspanne deutlich verringern würde und so mit einem Rückgang der Investitionstätigkeit gerechnet werden müsste. Somit würde nicht nur weniger geförderter Wohnungsbau stattfinden, vielmehr müsste gar mit einem Rückgang im gesamten Wohnungsbau gerechnet werden. Außerdem bestanden grundsätzliche Bedenken hinsichtlich Zielführung und Wirksamkeit eines Baulandbeschlusses aufgrund der kaum aus-

<sup>70</sup> Ausführliche Informationen unter [www.stuttgart.de/SIM/](http://www.stuttgart.de/SIM/); Aufsätze z. B. Fricke, Axel: Das Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) in fub 4–2012, in Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 64 ff. oder Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung, Dortmund 2014, S. 56 ff.

<sup>71</sup> Ausführliche Informationen unter [www.freiburg.de/pb/Lde/435150.html](http://www.freiburg.de/pb/Lde/435150.html); Aufsätze in Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 72 ff. oder Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung, Dortmund 2014, S. 52 f.

<sup>72</sup> Ausführliche Informationen unter [www.bocholt.de/rathaus/planen-und-bauen/bocholter-bodenmanagement/](http://www.bocholt.de/rathaus/planen-und-bauen/bocholter-bodenmanagement/) und eine Abhandlung der Treuhänderischen Entwicklungsgesellschaft Bocholt (TEB) mit dem Titel „Bezahlbares Bauland in Bocholt durch kommunales Bodenmanagement“, abrufbar unter [www.bocholt.de/fileadmin/DAM/Fachbereich\\_31/bocholt\\_rathaus\\_plan-und-bauen\\_bezahlbares\\_bauland\\_TEB\\_bericht.pdf](http://www.bocholt.de/fileadmin/DAM/Fachbereich_31/bocholt_rathaus_plan-und-bauen_bezahlbares_bauland_TEB_bericht.pdf); Aufsätze in Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 87 ff. oder Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung, Dortmund 2014, S. 34 f.

<sup>73</sup> Ausführliche Informationen unter [www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/planen-bauen/kooperatives-baulandmodell-koeln/](http://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/planen-bauen/kooperatives-baulandmodell-koeln/); Aufsatz in Drixler, Erwin et al., Augsburg 2014, S. 74 ff.

<sup>74</sup> Ausführliche Informationen unter [www.muenster.de/stadt/stadtplanung/raum-wohnen-ms-modell.html](http://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/raum-wohnen-ms-modell.html)

<sup>75</sup> Quelle: Schreiben der Stadt Paderborn vom 02.02.2015

<sup>76</sup> vgl. Stadt Ulm: 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik

<sup>77</sup> vgl. Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung, Dortmund 2014, S. 126

gebauten kommunalen Förderkulisse.<sup>78</sup> Das Programm selbst wurde vom Gemeinderat zur Kenntnis genommen. Die aufgeführten Einzelmaßnahmen, darunter u. a. auch die „Entwicklung des Wohnungsbestands zur Sicherung ‚bezahlbaren‘ Wohnraums“ und die „Beteiligung der Wohnungsmarktakteure“ erhalten ihre Verbindlichkeit erst über gesonderte Einzelbeschlüsse des Gemeinderats.<sup>79</sup>

Aus den Ausführungen des Ausschusses für Stadtentwicklung und Stadtplanung der Stadt Essen in seiner Beschlussvorlage vom 05.08.2013 zur Nichtweiterverfolgung der Anwendung des Essener Kooperationsmodells lässt sich schließen, dass die Wirksamkeit von Baulandbeschlüssen in den Großstädten des Ruhrgebiets zumindest in Frage gestellt werden kann. Demnach haben die Städte Bottrop, Duisburg, Gelsenkirchen, Mülheim a. d. R. und Oberhausen kein Baulandmodell beschlossen. Als „einzige Nachbarstädte, die ein Baulandmodell beschlossen haben“, werden Dortmund und Bochum genannt und auch in diesen sei die Anwendung der Modelle ebenfalls rückläufig, „da einerseits die Akzeptanz der Investoren zur Übernahme weiterer Kosten nicht vorhanden ist und andererseits kaum noch entsprechende Entwicklungsflächen vorhanden sind“.<sup>80</sup> Aktuell (Stand Februar 2016) gibt es allerdings zumindest in Essen Bestrebungen, einen neuen Anlauf für einen Baulandbeschluss zu wagen, insbesondere um eine Quote für den geförderten Wohnungsbau zu installieren.

Diese Einschätzung wird bspw. von der Stadt Gelsenkirchen geteilt. Aufgrund der räumlichen Lage der Stadt sind Entwicklungsmöglichkeiten nach außen kaum gegeben, so dass der Fokus auf der Innenentwicklung, insbesondere der Entwicklung von Konversionsflächen liegt, wobei es auch in Gelsenkirchen noch einen lebendigen Grundstücksmarkt für Einfamilienhäuser gibt.<sup>81</sup>

In Krefeld wurde die Einführung eines Baulandbeschlusses im Jahr 1996 abgelehnt. Jedoch handelt die Verwaltung der Stadt entsprechend den Inhalten des abgelehnten Beschlusses, was von Seiten der Politik geduldet und inzwischen sogar nachgefragt wird. Auch ohne einen formalen Beschluss

haben inzwischen Politik, Bürger und Investoren die Regelungen akzeptiert, weil Kalkulationssicherheit und Gleichbehandlung der Akteure gegeben ist.<sup>82</sup>

Die Gemeinde Finnentrop verfolgt eine Baulandstrategie mit vielen Regelungen u. a. dergestalt, dass städtebauliche Planungen nur eingeleitet werden, wenn die Gemeinde oder die gemeindeeigene Grundstücksentwicklungsgesellschaft Zugriff auf die Grundstücke hat, eine städtebauliche Kalkulation vorgenommen wird, die Folgekosten für die Infrastruktur mit eingerechnet werden und Einheimische bevorzugten Zugriff haben. Die Gemeinde Finnentrop handelt jedoch pragmatisch ohne „in Stein gemeißelten Beschlüssen oder Verfahrensweisen“ zu folgen. Die baupolitischen Vorgehensweisen unterscheiden sich je nach Ortsteil und könnten nach Einschätzung der Gemeinde nicht oder nur sehr schwer in einem Beschluss, der für alle weiteren Vorgänge maßgeblich ist, formuliert werden.<sup>83</sup>

Diese Beispiele verdeutlichen, dass es für bestimmte Kommunen durchaus gute Gründe geben kann, auf die Aufstellung eines formalen Grundsatzbeschluss zu verzichten, sei es, weil es Gründe in den Gegebenheiten der Kommune gibt, die z. B. gegen die Einführung einer sozialgerechten Bodennutzung sprechen, oder weil sich eine Vorgehensweise etabliert hat, die zwar ähnliche Ziele verfolgt, aber ohne einen konkreten Beschluss auskommt.

## Ziele und Veranlassung

Die Ziele und Veranlassungen, die dazu geführt haben, einen Baulandbeschluss oder eine vergleichbare Baulandstrategie aufzustellen, ähneln sich in vielen Kommunen. Die Untersuchung stützt im Wesentlichen die Ergebnisse der Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien (vgl. dazu Kap. II).

Deutlich zugenommen hat jedoch die Bedeutung des Leitmotivs, Wohnraum für Haushalte zu schaffen, die Schwierigkeiten haben, ihre Wohnbedürfnisse auf dem freien Markt zu befriedigen. Diese Gruppe an

<sup>78</sup> vgl. Stadt Mannheim (Hrsg.): Wohnen in Mannheim – Wohnungspolitisches Programm Wohn.Raum.Stadt II. Mannheim Oktober 2014, S.93 f.

<sup>79</sup> vgl. Stadt Mannheim: Beschlussvorlage Nr. V610/2014, Mannheim November 2014

<sup>80</sup> vgl. Stadt Essen: Beschlussvorlage lfd. Nr. 1103, Betreff: Essener Baulandmanagement (Kooperationsmodell), Essen August 2013, S.2

<sup>81</sup> Quelle: Fernmündliche Auskunft der Stadt Gelsenkirchen vom 27.03.2015

<sup>82</sup> Quelle: Schreiben der Stadt Krefeld vom 11.02.2015

<sup>83</sup> Quelle: E-Mails von der Gemeinde Finnentrop vom 16.12.2014 und 22.12.2014

Haushalten umfasst allerdings nicht nur solche Haushalte, die landläufig als „einkommensschwach“ bezeichnet werden, vielmehr betrifft diese Problematik auch Haushalte, insbesondere junge Familien, mit mittlerem Einkommen, also eine jener Bevölkerungsgruppen, die die meisten Kommunen in ihrem Gebiet halten wollen.

Verschiedene Ursachen wie bspw. eine nur zögerliche Umsetzung bestehender Baurechte führen in einigen Kommunen dazu, dass kein ausreichendes Angebot an bezahlbarem Bauland besteht. Dadurch wird ein Verdrängungswettbewerb verschärft, bei dem i. d. R. Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen die steigenden Bodenpreise nicht aufbringen können und in der Folge verdrängt werden.

Zusätzlich verschärft sich diese Ausgangssituation in vielen Kommunen dadurch, dass viele öffentlich geförderte Wohnungen aus den vergangenen Jahrzehnten zwischenzeitlich aus der Mietpreisbindung fallen oder bereits herausgefallen sind, mit der Folge, dass die Eigentümer nun die Mieten an die Marktverhältnisse anzupassen versuchen.

Eine weitere Folge der Problematik, dass geschaffenes Baurecht nicht umgesetzt wird, ist das Entstehen bzw. das Fortbestehen von Baulücken im Siedlungskörper. Neben städtebaulichen Kriterien, nach denen eine Ausnutzung der vorhandenen Baurechte wünschenswert wäre, kann eine Akkumulation von Baulücken zu einer mangelnden Auslastung der vorhandenen Infrastruktur führen. Diese mangelnde Auslastung ist ferner Folge von nicht mobilisierbaren Flächen, die aufgrund von Privatinteressen des Eigentümers nicht entwickelt werden.

Aber auch die Kostenbelastungen, die den Kommunen durch die Entwicklung neuen Wohnbaulands entstehen, stellen nach wie vor eine wichtige Motivation der Kommunen dar, über einen Baulandbeschluss mit dort festgelegten Regelungen die Planungsbegünstigten an den Kosten für die technische und soziale Infrastruktur zu beteiligen.

U. a. vor dem Hintergrund dieser Problemlagen erkennen viele Kommunen die Not-

wendigkeit, stärkeren Einfluss auf die Boden- und Liegenschaftspolitik zu nehmen. In kommunalen Grundsatzbeschlüssen zum Baulandmanagement kann und sollte die Kommune die Ziele formulieren, die sie mit diesem Beschluss zu erreichen sucht.

Im Folgenden werden auszugsweise einige Zielbestimmungen aus bestehenden Baulandbeschlüssen wiedergegeben.

Die Stadt Kaufbeuren formuliert ihre Zielvorstellung wie folgt:

*„Angesichts der demographischen Entwicklung in der Stadt Kaufbeuren und der damit verbundenen Notwendigkeit insbesondere junge Familien in Kaufbeuren zu halten bzw. anzusiedeln besteht die Notwendigkeit, Wohnbauland jederzeit, in ausreichender Menge, in städtebaulich vertretbarer Weise zu einem angemessenen Preis zur Verfügung zu stellen.“<sup>84</sup>*

Beim kooperativen Baulandmodell für die Stadt Köln bspw. werden folgende Zielvorstellungen bestimmt:

*„Ein Baulandbeschluss für Köln muss insbesondere*

- *den Anteil des geförderten Wohnungsbaues bei Wohnungsbau-Vorhaben auf mindestens 30 Prozent festsetzen; eine Differenzierung dieser Quote im Stadtgebiet auf die Anteile des Förderwegs A und B ist erforderlich;*
- *die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur formalisieren;*
- *die Gleichbehandlung der Planungsbegünstigten sicherstellen sowie*
- *die Verhandlungsabläufe für potenzielle Investoren transparent gestalten.“<sup>85</sup>*

Die Stadt Münster hat in ihrem Baulandbeschluss Haupt- und Detailziele ihrer künftigen kommunalen Boden- und Liegenschaftspolitik festgesetzt. Hauptziele sind die Schaffung einer „effektiveren Verzahnung von Planung und Planumsetzung“, die Beteiligung mitwirkungsbereiter Dritter, eine nachfrageorientierte Zurverfügungstellung von preiswertem Wohnbauland und eine ge-

<sup>84</sup> Stadt Kaufbeuren: Beschluss des Stadtrates: Mobilisierung von Bauland; Grundstücks-politik zur Neuausweisung von Wohnbauflächen vom 15.04.2006

<sup>85</sup> Stadt Köln: Öffentliche Bekanntmachung: Abschluss städtebaulicher Verträge bei Bebauungsplanverfahren auf der Grundlage einer standardisierten Verfahrensweise – Arbeitstitel: Beschluss über das „Kooperative Baulandmodell Köln“. In: Amtsblatt der Stadt Köln, 45. Jahrgang, G 2662, Sondernummer 8, ausgegeben am 24.02.2014, S. 143

<sup>86</sup> vgl. Stadt Münster: Sozialgerechte Bodennutzung in Münster, Anlage 1 zur öffentlichen Beschlussvorlage V/0039/2014 vom 07.02.2014, S. 1

<sup>87</sup> vgl. ebd.

<sup>88</sup> vgl. Stadt Osnabrück: Konzept zur Förderung familiengerechten Wohnungsbaus in Osnabrück 2007, S. 13

<sup>89</sup> Stadt Wetter: Öffentliche Vorlage der Verwaltung Drucksache-Nr. 34/06, Betreff: Einführung eines strategischen Baulandmanagements in der Stadt Wetter (Ruhr) – Baulandbeschluss – vom 17.08.2006. Wetter 2006, S. 1

<sup>90</sup> vgl. Stadt Mettmann: Grundsatzbeschluss zum kommunalen Bodenmanagement in Mettmann. Mettmann 2014, S. 3

rechte Verteilung der Kosten der Baulandentwicklung zwischen Stadt und den Planungsbegünstigten.<sup>86</sup>

Die Detailziele sind aufgeschlüsselt nach sozialen, ökonomischen und ökologischen Zielen. Dabei sind die Detailziele sehr kleinteilig ausformuliert und wiedergegeben. Sie spiegeln eine sehr große Bandbreite wider und geben einen Überblick, wie detailliert eine Kommune ihre Ziele festlegen kann:

- Soziale Ziele
  - Ausreichend Baugrundstücke für den öffentlich geförderten und den förderfähigen Wohnungsbau
  - Erleichterter Zugang zum Boden- und Wohnungsmarkt für weite Kreise der Bevölkerung zum Eigentum
  - Vermeidung von Verdrängungsprozessen in das Umland
  - Verhinderung der Segregation im Quartier
  - Angemessene Wohnraumversorgung besonderer Zielgruppen wie z. B. von Menschen mit Behinderungen, Senioren und Menschen mit Migrationsvorgeschichte
- Ökonomische Ziele
  - Beschleunigung der Baulandentwicklung
  - „Dämpfung“ der Baulandpreise für Wohnen
  - Angemessene Beteiligung der Eigentümer und Investoren an der Wertschöpfung unter Teilverzicht auf Wertsteigerung

- Refinanzierung der Folgekosten
- Verhinderung der Entstehung von Baulücken und von Bodenspekulation
- Ökologische Ziele
  - Verringerung von Pendlerströmen
  - Energetische Optimierung
  - Vermeidung von Baulücken<sup>87</sup>

Anhand dieser drei Beispiele wird erkennbar, wie breit gefächert die Möglichkeiten der Kommunen sind, wenn es darum geht, die Ziele, die durch den zu beschließenden Baulandbeschluss erreicht werden sollen, festzulegen.

### Wahl des Instruments bzw. der Instrumente

Den Kommunen stehen mannigfaltige Instrumente bzw. Wege der Baulandbereitstellung zur Verfügung (vgl. Kapitel II). Einige Kommunen treffen keine grundsätzliche Festlegung bei der Wahl des Instruments.

Die Stadt Osnabrück bspw. gibt vor, dass sich der auszuwählende Strategietyp aus den Ausgangsbedingungen des zu entwickelnden Baugebiets zu ergeben hat. Dabei kommen die Strategietypen II, III und IV nach Schäfer (2000) sowie VI als Instrumenten-Mix zur Anwendung.<sup>88</sup> Die Stadt Wetter legt fest, dass „zur kontinuierlichen Bereitstellung von preiswertem Bauland [...] in Wetter (Ruhr) alle geeigneten bodenrechtlichen Instrumente des BauGB zielgerichtet einzeln oder in Kombination eingesetzt [werden].“<sup>89</sup>

Andere Kommunen treffen dagegen Festsetzungen über favorisierte Strategien. So hat die Stadt Mettmann in ihrem Beschluss festgelegt, dass sie als Weg der Baulandbereitstellung prioritär den kommunalen Zwischenerwerb verfolgt. Nur in Ausnahmefällen und auch nur dann, wenn sichergestellt ist, dass die Ziele in dem Maße erreicht werden können, wie es beim kommunalen Zwischenerwerb möglich wäre, sollen städtebauliche Verträge zur Anwendung kommen.<sup>90</sup>

Tabellen 11 bis 13 ordnen alle angegebenen Wege der Baulandbereitstellung einem Typus zu. Der Typisierung werden die Wege der

Tab. 11: Auswertung des Baulandbereitstellungsweges (Gesamtauswertung)

Typisierung nach Dransfeld (2003)		Anzahl	Anteil
I	reine Angebotsplanung	5	2 %
II	Zwischenerwerb ohne Bindung und ohne Beteiligung an der Wertschöpfung	40	19 %
III	Baulandbereitstellung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	6	3 %
IV	Zwischenerwerb mit Beteiligung an der Wertschöpfung	23	11 %
V	Zwischenerwerb außerhalb des Haushaltes	11	5 %
VI	Zwischenerwerb durch private Developer	56	26 %
VII	amtliche Umlegung	24	11 %
VIII	freiwillige Umlegung (städtebaulicher Vertrag)	31	14 %
-	keine Einschätzung möglich	19	9 %
Mehrfachnennungen möglich			

Baulandbereitstellung aus Dransfeld (2003) zugrunde gelegt (vgl. dazu auch Kap. VI).

Bei einigen Kommunen ist die Eingruppierung mit gewissen Schwierigkeiten behaftet. So legt sich die Stadt Bocholt in ihrem Beschluss nicht auf einzelne Wege fest, sondern verfährt ähnlich wie die Stadt Wetter. Abweichend hat die Stadt Bocholt jedoch im Jahr 2004 eine Gesellschaft gegründet, die die Grundstücksgeschäfte regelt. Daher wird die Stadt Bocholt in der Tabelle als Kommune eingeordnet, die Typ V als Strategie verfolgt.

Anhand dieser Auswertung wird deutlich, dass viele Kommunen den Weg gehen, einen privaten Investor/ Developer mit der Entwicklung der Flächen zu beauftragen. Auch der Weg über den Zwischenerwerb wird von vielen Kommunen praktiziert, wobei dieser Weg in den meisten Fällen eine gute Haushaltslage erfordert. Die reine Angebotsplanung ist offensichtlich ein „Auslaufmodell“. Werden die kommunalen Zwischenerwerbstypen II, III, IV und V kumuliert, zeigt sich, dass dieser Weg in den Kommunen dominiert. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wird nur noch in wenigen Einzelfällen praktiziert.

Viele Kommunen legen sich jedoch nicht auf einen Weg der Baulandbereitstellung fest, sondern agieren flexibel. Eine eindeutige Bewertung, welche der beiden Strategien der Festlegung den größeren Erfolg bringt, ist nicht einheitlich möglich. Eine Festlegung bspw. auf die Strategie des kommunalen Zwischenerwerbs stellt, wie bereits dargestellt, den „Königsweg“ dar. Aber möglicherweise schließt ein Beharren auf diesem Königsweg eine weitere Baulandausweisung aus, etwa weil die Verhandlungen mit den Alteigentümern nicht vorankommen oder die Haushaltslage keinen Zwischenerwerb ermöglicht. Von daher könnte man die Festlegung auf eine bevorzugte Strategie als eine idealtypische Baulandstrategie bezeichnen, während eine flexible Gestaltung des Instrumentariums die pragmatische Vorgehensweise darstellt.

Tab. 12: Auswertung des Baulandbereitstellungsweges (Einzelauswertung) – Teil A

	Kommune	Typisierung								k. E.
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
1	Aachen		X				X			
2	Aalen		X						X	
3	Ahaus		X		X		X			
4	Arnsberg		X					X	X	
5	Augsburg	X		X		X	X			
6	Bad Homburg									X
7	Bad Neuenahr-Ahrweiler		X				X		X	
8	Bamberg		X	X				X		
9	Bergisch Gladbach		X		X		X	X	X	
10	Berlin		X				X		X	
11	Bielefeld		X	X			X			
12	Bietigheim-Bissingen									X
13	Bocholt					X				
14	Bochum						X	X	X	
15	Bonn	X						X		
16	Bottrop									X
17	Bremen						X		X	
18	Bürstadt		X			X		X		
19	Castrop-Rauxel		X		X		X		X	
20	Chemnitz									X
21	Coesfeld									X
22	Datteln									X
23	Detmold									X
24	Dortmund		X							
25	Düsseldorf						X			
26	Emsdetten		X		X				X	
27	Essen						X			
28	Fellbach									X
29	Finnentrop		X			X				
30	Frankfurt						X			
31	Freiburg						X	X	X	
32	Gelnhausen				X			X	X	
33	Gelsenkirchen									X
34	Gießen						X			
35	Grafschaft		X		X				X	
36	Gütersloh		X		X		X		X	
37	Hagen			X			X	X	X	
38	Hamburg		X				X			
39	Hamm		X				X			
40	Hann. Münden		X		X		X			
41	Hannover		X				X	X	X	
42	Hattingen	X								
43	Heidelberg		X				X	X	X	
44	Heiligenhaus		X			X	X		X	
45	Hennef (Sieg)		X	X			X	X	X	
46	Herdecke									X
47	Herford				X		X			
48	Hilden		X			X	X			
49	Karlsruhe		X							
50	Kaufbeuren		X		X		X		X	

Kommune		Typisierung								k. E.
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
51	Kiel									X
52	Köln		X		X		X		X	
53	Konstanz						X	X		
54	Krefeld						X	X		
55	Kreuzau		X		X					
56	Leipzig									X
57	Leonberg				X		X	X	X	
58	Leopoldshöhe					X				
59	Leverkusen						X			
60	Ludwigsburg						X			
61	Mannheim									X
62	Meerane									X
63	Meerbusch	X	X				X			
64	Mettmann				X		X			
65	Minden		X				X	X		
66	München						X	X	X	
67	Münster		X		X		X	X	X	
68	Nauen					X				
69	Neuss						X		X	
70	Niederwerrn		X							
71	Nürnberg						X			
72	Nürtingen									X
73	Osnabrück		X			X	X	X	X	
74	Paderborn		X							
75	Potsdam						X			
76	Ratingen	X								
77	Regensburg						X			
78	Remscheid									X
79	Rheda-Wiedenbrück									X
80	Rheinbach						X	X	X	
81	Rheine		X	X			X	X	X	
82	Schwerte				X					
83	Solingen						X			
84	Stolberg (Rhld.)					X				
85	Stuttgart		X		X		X		X	
86	Sundern									X
87	Ulm				X					
88	Velbert						X			
89	Viersen						X			
90	Wachtberg									X
91	Waiblingen		X							
92	Wesel				X		X			
93	Wetter		X		X		X	X	X	
94	Wiesbaden						X			
95	Willich				X			X	X	
96	Wipperfürth				X		X	X	X	
97	Wolfsburg		X		X		X			
98	Wuppertal						X			
99	Würselen		X			X	X			

## Inhaltliche Festsetzungen

Wie bereits bei der Formulierung der Ziele eines Baulandbeschlusses existiert auch bei den inhaltlichen Festsetzungen eine riesige Bandbreite an Themenbereichen, die durch den Beschluss abgedeckt werden können. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte aus dem gesammelten Fundus an Baulandbeschlüssen und -strategien zusammengefasst.

### Voraussetzungen für die Schaffung von Bauland

Viele Kommunen legen in ihrem Baulandbeschluss fest, dass eine Schaffung von Baurecht nur bzw. vorrangig in Bereichen stattfindet, in denen ihnen die gesamten Grundstücke gehören bzw. in denen entsprechende Verträge mit den Beteiligten geschlossen werden konnten. Kommen keine entsprechenden Vereinbarungen zu Stande, so sollen entweder – wenn möglich – die Grundstücke nicht mitwirkungsbereiter Eigentümer von der Planung ausgeschlossen werden oder aber die Planung an anderer Stelle im Gemeindegebiet erfolgen oder aufgegeben werden. Die Realisierung des Projekts an anderer Stelle setzt freilich voraus, dass entsprechende alternative Flächen auch vorhanden und verfügbar sind. Stehen keine alternativen Flächen zur Verfügung, kann eine solche Bestimmung naturgemäß ihre Wirkungskraft nicht entfalten.

Andere Kommunen verlangen von den Eigentümern als Voraussetzung für die Planungseinleitung, dass diese sich vertraglich dazu verpflichten, der Kommune ein zeitlich befristetes notarielles Kaufangebot zu unterbreiten, das sie verpflichtet, einen Teil der künftigen Nettobaufläche zum Wert von Bauerwartungsland anzubieten.

Im Folgenden werden Formulierungen aus einigen Baulandbeschlüssen wiedergegeben:

*„Verbindliche Bauleitplanungen zur Ausweisung von Neubaugebieten werden nur dann eingeleitet, wenn die Stadt Gelnhausen die*

Tab. 13: Auswertung des Baulandbereitstellungsweges (Einzelauswertung) – Teil B

gesamten betroffenen Flächen angekauft bzw. mittels Optionsverträgen gesichert hat. Ausnahmen hiervon sind nur aus zwingenden Gründen durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung möglich.“<sup>91</sup>

„Die Schaffung von Baurecht erfolgt nur unter der Voraussetzung, dass im Vorverfahren alle Grundeigentümer bzw. Vorhabenträger bereit sind, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen.“<sup>92</sup>

„Planverfahren zur Ausweisung von Gewerbe- und Wohnbauland werden künftig nur eingeleitet, wenn sich die Grundstückseigentümer durch ein notarielles Kaufangebot bereit erklären, 25% des zukünftigen Nettobaulandes der Stadt Wetter (Ruhr) zum Bauerwartungslandpreis anzubieten.“<sup>93</sup>

„Städtebauliche Planungen werden nur dann beschlossen oder fortgesetzt, wenn durch geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass Grundstückseigentümer und Vorhabenträger das städtische Vorgehen akzeptieren. Sind Eigentümer mit dem vorgesehenen Handlungskonzept nicht einverstanden, bzw. sind ihre Bedingungen nicht akzeptabel, so sind nach Möglichkeit deren Grundstücke nicht in die Konzeption einzubeziehen. Ist ein Ausklammern derartiger Grundstücke nicht (oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten/ Aufwand) möglich, so ist das städtische Projekt, soweit städtebaulich vertretbar, nicht weiter zu verfolgen.“<sup>94</sup>

Die Auswahl an Formulierungen aus bestehenden Baulandbeschlüssen zeigt, dass die Kommunen durchaus Möglichkeiten haben, schon bereits die Einleitung von Bauleitverfahren von der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer abhängig zu machen. Das bringt die Kommunen in die vorteilhafte Lage, bereits in diesem frühen Stadium ein gewisses Maß an Einflussmöglichkeiten zu erlangen.

Gleichzeitig wissen aber auch die Eigentümer, so sie nicht verkauft haben, dass nun das Bauleitverfahren zeitnah eingeleitet werden wird. Zwar werden sie nicht den vollen Planungsgewinn erhalten, aber im Vergleich zum Status quo vor der Einleitung des Planverfahrens ergeben sich durchaus auch für die Eigentümer lukrative Möglich-

keiten. Dies soll jedoch nicht als Plädoyer für die Verweigerung von Verkaufsverhandlungen missverstanden werden, vielmehr sollten auch die Eigentümer genau abwägen, welche strategische Entscheidung für sie die Beste ist.

### **Wege der Kostenbeteiligung von Eigentümern und Investoren**

Eines der Hauptziele, das Kommunen mit der Aufstellung von kommunalen Baulandbeschlüssen verfolgen, ist die Beteiligung der Eigentümer und Investoren an den Kosten für die Baulandbereitstellung und den Folgekosten für die technische und soziale Infrastruktur durch einen Teilverzicht des Planungsgewinns.

Grundsätzlich sind zwei Wege zu unterscheiden: Einige Kommunen versuchen, die Kostenbeteiligung durch Flächenabtretungen der Eigentümer an die Kommune zu erreichen, während andere Kommunen dies über Kostenbeiträge realisieren möchten.

Ein Beispiel für ein Modell mit Flächenabtretungen ist das Baulandmodell der Stadt Wetter mit der Flächenabtretung von 25% an die Kommune als Voraussetzung für die Einleitung von Bauleitverfahren (vgl. vorangegangenes Kapitel). Diese 25% des Nettobaulandes kann die Kommune zur Umsetzung eigener Ziele, wie z. B. zur Förderung der Wohnraumbildung für einkommensschwache Haushalte verwenden. Die „25%-Regelung“ existiert in vielen Kommunen, u. a. auch in Dortmund seit Mitte der 1990er Jahre, und gilt als „praxiserprobt bewährt“.<sup>95</sup> Andere Kommunen wie die Stadt Essen sehen ein derartiges Modell kritisch, da sich in einer anderen Ruhrgebietsstadt ein Beitrag von 20% vom Nettobauland als wesentliches Hindernis für die gewünschte städtebauliche Entwicklung herausstellte.<sup>96</sup>

Andere Kommunen beteiligen die Planungsbegünstigten an den Folgekosten für die soziale und technische Infrastruktur. Die Stadt Köln bspw. hat verschiedene Pauschalbeiträge ermitteln lassen, die zugrunde gelegt werden können, wenn die Planungsbegünstigten keine Einschätzungen über die Kosten geben können (vgl. Tabelle 14).

<sup>91</sup> Stadt Gelnhausen: Baulandbeschluss der Stadt Gelnhausen vom Februar 2009, S. 2

<sup>92</sup> Stadt Rheinbach: Beschluss zum Baulandmanagement, Vorlage Nr.: BV/0178/2013. Rheinbach 2013, S. 2

<sup>93</sup> Stadt Wetter, Wetter 2006, S. 1

<sup>94</sup> Stadt Wesel: Beglaubigter Abzug aus der Niederschrift über die Sitzung des Rates am 13.05.2003, Öffentliche Sitzung, 6. Bodenmanagement. Wesel 2003, S. 1

<sup>95</sup> vgl. Stadt Wetter, Wetter 2006, S. 2 f.

<sup>96</sup> vgl. Stadt Essen, Essen 2013, S. 3

Maßnahme	Kostenansatz, Ansatz für Renditeverzicht
Städtebauliche Planung (Wettbewerb, Bebauungsplan-Erstellung usw.)	Ansatz nach HOAI
Beseitigung grundstücksbezogener Lasten (Bodensanierung, Abbrüche usw.)	Kostenschätzung
Unentgeltliche Flächenübertragung gemäß Ziffer 4	nach Anfangswert Boden
Erschließungsstraßen mit Kanal	150 Euro / m <sup>2</sup>
Öffentliche Grünfläche	40 Euro / m <sup>2</sup>
Ausgleichsmaßnahmen Grün	6 Euro / m <sup>2</sup>
Geförderter Wohnungsbau	Differenz 400 Euro / m <sup>2</sup> Geschossfläche zu Endwert
Soziale Infrastruktur (66% Anteil, Kindertagesstätte und Grundschule)	49 Euro / m <sup>2</sup> Geschossfläche Wohnen

Tab. 14: Pauschale Kostenansätze der Stadt Köln  
Eigene Darstellung nach Stadt Köln, Köln 2014, S. 147

Kommunen müssen bei der Entwicklung von Folgekostenmodellen bzw. entsprechenden Vereinbarungen hohe Anforderungen erfüllen. Das betrifft insbesondere die Wahrung und Sicherstellung der Kausalität. So hat bspw. die Stadt Rheinbach für das Stadtgebiet durch ein unabhängiges Büro die „gesamten folgekostenfähigen sozialen Infrastrukturen“ zusammenstellen und eine Kostenspanne in Höhe von 6,60 bis 7,20 Euro/m<sup>2</sup> Nettobauland errechnen lassen. Dies gilt nur für die Folgekosten für die soziale Infrastruktur; die Folgekosten für die technische Infrastruktur werden über Erschließungsverträge geregelt.<sup>97</sup>

Die Stadt Rheine legt besonderes Augenmerk darauf, die Eigentümer unabhängig vom Weg der Baulandbereitstellung im gleichen Umfang zur Kostenbeteiligung heranzuziehen. Das bedeutet, dass im Falle eines kommunalen Zwischenerwerbs der Ankaufspreis entsprechend niedrig sein muss. Liegt bereits Bauerwartungsland vor, so muss der Eigentümer überzeugt werden, dass er bei der Preisbildung nicht nur die Wartezeit bis zur Baureife berücksichtigen muss, sondern dass weitere Kostenbeteiligungen auf ihn zukommen, da Privatinvestoren bei der Privatvermarktung gezwungen sind, Refinanzierungsleistungen zu erbringen. Diese Vorgehensweise stellt die angemessene Beteiligung der Eigentümer an den Kosten der Wohnbaulandproduktion sicher. Es wird ein „kostenorientierter Planungswertausgleich“ auf vertraglicher Basis praktiziert. Ein nicht

näher bestimmter, nicht für die Kostendeckung erforderlicher Anteil der Bodenwertsteigerung verbleibt beim Eigentümer, um möglichen politischen und rechtlichen Schwierigkeiten aus dem Weg zu gehen.<sup>98</sup>

Auf Grundlage der Untersuchung des DIFU hat die Stadt Potsdam (vgl. dazu Kap. IV) im Frühjahr 2013 eine Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung erlassen bzw. ergänzt. Bereits seit mehreren Jahren nutzt die Stadt zur Übertragung u. a. von Planungs- und Erschließungskosten städtebauliche Verträge und weitere Instrumente des BauGB. Diese Richtlinien wurden nun um die Kostenbeteiligung für soziale Infrastruktureinrichtungen ergänzt. Darunter werden Kinderbetreuungseinrichtungen wie Krippen, Kindergärten und Horte sowie Grundschulen verstanden. Die Übernahme der Planungskosten erfolgt über Kostenübernahmeverträge zwischen der Stadt Potsdam und dem Planungsbegünstigten. Anhand eines standardisierten Berechnungsverfahrens werden die benötigten Plätze in diesen Einrichtungen ermittelt, die sich aus der städtebaulichen Planung ergeben. Die konkreten Kosten fallen dem Planungsbegünstigten zur Last. Alternativ kann auch ein pauschaler Finanzierungsbeitrag gezahlt werden, der für Kinderbetreuungseinrichtungen mit 14.000 Euro bzw. für Grundschulplätze mit 24.000 Euro pro Platz veranschlagt wird. Dieser Beitrag muss vor Bekanntmachung des Bebauungsplans geleistet werden.<sup>99</sup>

Bei der Festlegung der Regelungen zur Kostenbeteiligung kommt es gelegentlich zu Schwierigkeiten. So hat bspw. die Kommunalaufsicht der Bezirksregierung Arnsberg in ihrer Stellungnahme zum Wohnbaulandbeschluss der Stadt Bochum darauf hingewiesen, dass „eine Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertzuwächse über eine Deckung der mit der Baulandentwicklung verbundenen Kosten“ rechtlich nicht zulässig sei. Die Stadt Bochum hatte geplant, Erlöse einem allgemeinen Wohnbaulandfond zuzuführen und diesen für ein Förderangebot zum Erwerb von Grundstücken zu verwenden. Da dies in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur beabsichtigten Bauleitplanung steht, stießen diese Überlegungen

<sup>97</sup> vgl. Stadt Rheinbach, Rheinbach 2013, S. 2

<sup>98</sup> vgl. Stadt Rheine: Wohnbaulandkonzept der Stadt Rheine. Rheine o. J., S. 12 f.

<sup>99</sup> vgl. Stadt Potsdam: Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam. Potsdam 2013, S. 1 ff.

auf rechtliche Bedenken.<sup>100</sup> Die beanstandete Passage lautete wie folgt:

*„Die Erlöse aus der Vermarktung der Flächen aus dem Kooperationsmodell werden zweckgebunden dem „neuen Baulandfond“ zugeführt. Das angestrebte Kooperationsmodell kann dazu führen, dass der private Grundstückseigentümer und/ oder der Investor die mit der Stadt abgestimmten und vereinbarten Maßnahmen (zum Beispiel Erschließung) durchführt und/ oder die Vermarktung der Gesamtfläche (also einschließlich der an die Stadt veräußerten Flächen) nach den Vorgaben durch die Stadt übernimmt. In diesen Fällen erhält die Stadt den finanziellen Erlös, den sie analog zur o. a. Lösung in den „neuen Baulandfonds“ einstellt.*

*Bei der Entwicklung und Vermarktung der Flächen aus dem städtischen Grundbesitz werden 20 Prozent des Bodenrichtwerts für das jeweilige Wohnbauland ebenfalls dem „neuen Baulandfonds“ zugewiesen.*

*Diese Beträge (aus allen drei oben dargestellten Fällen) dienen der Finanzierung der Förderprogramme zur Bildung von Wohneigentum für junge Familien, zum Mietwohnungsbau sowie für ökologische und energetische Maßnahmen an den Neubauten und der Kosten des Zwischenerwerbs privater Grundstücke.“<sup>101</sup>*

Offenbar war die Bezirksregierung der Ansicht, dass die Kausalität nicht gegeben ist. Die Kostenbeteiligung der Eigentümer und Investoren muss kausal aus der aktuellen Planung hervorgehen. Wenn die Kostenbeteiligung zu groß ausgefallen ist, so muss der Überschuss zurückgezahlt werden und darf nicht anderweitig verwendet werden.

Die Einschätzung der Bezirksregierung ist folgerichtig, wenn die Baulandbereitstellung operativ über städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB erfolgt. Gleichwohl kann sie nicht gleichermaßen bei rein privatrechtlichen Regelungen, z. B. beim Zwischenerwerb, gelten.

Ein wichtiger Aspekt der Zulässigkeit von Vereinbarungen bei der Anwendung von städtebaulichen Verträgen zur Kostenüber-

nahme ist die Angemessenheit gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Viele Kommunen legen in ihrem Baulandbeschluss fest, bis wann die Angemessenheit gewährleistet ist, bzw. wieviel Gewinn dem Investor mindestens zu verbleiben hat. Dazu wird auszugsweise aus in diesem Kapitel bereits erwähnten Baulandbeschlüssen die entsprechende Passage zitiert:

*„Angemessenheit der Kostenbeteiligung: Mindestens ein Drittel der durch die Planung erzielten Bodenwertsteigerung soll als Investitionsanreiz beim Planungsbegünstigten verbleiben. Der Zuwachs errechnet sich aus dem Vergleich des Grundstückswertes vor der Planung (Anfangswert) und dem Wert nach Abschluss der Planung. Diese Grundstückswerte werden durch die Stadt ermittelt, evtl. dafür anfallende Kosten können auf den Planungsbegünstigten übertragen werden. Der Anfangswert soll in einer Zustimmungserklärung vor Beginn des Bauleitverfahrens festgelegt und vom Planungsbegünstigten bestätigt werden. Wird durch die ermittelte Kostenbeteiligung der Anteil der Bodenwertsteigerung, der [...] dem Planungsbegünstigten verbleiben soll, überschritten, so wird die Kostenbeteiligung entsprechend bis zu dieser Grenze reduziert.“<sup>102</sup>*

*„Die Angemessenheit ist Grundlage für die Kostentragung/Kostenbeteiligung. Den Planungsbegünstigten soll mindestens ein Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses der Grundstücke als Investitionsanreiz und zur Deckung der individuellen Kosten einschließlich eines angemessenen Ansatzes für Wagnis und Gewinn verbleiben.“<sup>103</sup>*

Insgesamt kann festgestellt werden, dass es verschiedene Formen der Kostenbeteiligung an den Baulandbereitstellungs- und den Folgekosten gibt. Wichtig sind ein kausaler Zusammenhang zwischen Kosten und Baulandentwicklung und ein angemessener Gewinnverbleib für die Investoren. Die Kosten müssen sich konkret aus dem jeweiligen Projekt oder zumindest, wie im Falle der Stadt Rheinbach, aus einem Instrument zur Ermittlung des Infrastrukturkostenbeitrags ergeben. Als angemessener Gewinnverbleib wird in vielen Städten die „1/3-2/3-Regelung“ angesehen, nach der mindestens ein

<sup>100</sup> vgl. Stadt Bochum: Beschlussvorlage der Verwaltung, Vorlage-Nr. 20130052. Bochum 2013, S. 3

<sup>101</sup> ebd., S. 2

<sup>102</sup> Stadt Potsdam: Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam 2013, S. 4

<sup>103</sup> Stadt Köln, Köln 2014, S. 146

Drittel als Gewinn beim Planungsbeginn verbleiben soll. Das schließt sämtliche Kosten mit ein. Die Erfahrungen z. B. in Köln zeigen, dass für bestimmte Lagen und spezielle Ausgangssituationen die starre „1/3-2/3-Regelung“ nicht ausreicht, die Kosten vollends zu refinanzieren. Gleichwohl ist aber in jedem Einzelfall die Angemessenheit zu prüfen.

Die Stadt Münster verzichtet daher bewusst auf eine spezielle Regelung im Sinne einer „Kappungsgrenze“ zur Beurteilung der Angemessenheit. Bei niedrigeren Erlöswerten können so wesentliche Baulandproduktionskosten noch refinanziert werden.

#### **Quotenregelungen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau**

Quotenregelungen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau sind eine Sonderform der Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten und ein wesentliches Charakteristikum der sogenannten „sozialgerechten Bodennutzung“. Die Kommune legt in ihrem Beschluss eine Quote fest, nach der ein bestimmter Prozentsatz der neu geschaffenen Wohnfläche (entweder nach Wohnfläche oder Wohneinheiten) für den öffentlich geförderten Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen ist. Damit verfolgen die Kommunen i. d. R. das Ziel, die Voraussetzungen für die Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum und die soziale Durchmischung zu schaffen, um so eine mögliche Segregation zu verhindern.

In einigen Kommunen bezieht sich eine solche Quote nur auf den neugeschaffenen Geschosswohnungsbau, während sie in anderen Kommunen für sämtliche Neubaugebiete gilt. In den meisten Fällen greift diese Quote zwingend erst ab einer bestimmten Größe des Neubaugebiets bzw. ab einer bestimmten Anzahl an Wohneinheiten. So heißt es bspw. im Beschluss der Stadt Ludwigsburg:

*„Ca. 30 % der Gesamtnettofläche für Geschosswohnungsbauvorhaben werden zur Errichtung von preiswertem Mietwohnraum entsprechend dem Modell „Fair Wohnen“ an die Wohnungsbau Ludwigsburg GmbH (WBL) verkauft.“*<sup>104</sup>

Das Modell Fair-Wohnen sieht vor, dass Mietern mit geringen, aber eigenen Einkommen Wohnungen gegeben werden können, indem auf einen Teil der Miete verzichtet wird. Dieser Renditeverzicht beläuft sich auf 0,50 bis 2,00 Euro/m<sup>2</sup>. Die Höhe der Miete richtet sich nach dem Einkommen und wird auf zwei Jahre festgelegt. Am Ende dieses Zeitraums muss die Höhe des Einkommens und damit die Berechtigung, dieses Modell in Anspruch nehmen zu können, erneut nachgewiesen werden. Ziel ist es, Fehlbelegungen zu verhindern. Betraut mit der Umsetzung dieses Modells ist die Wohnungsbau Ludwigsburg GmbH.<sup>105</sup>

In ähnlicher Weise verfährt auch die Stadt Münster:

*„Die Planungsbegünstigten sind dafür verantwortlich, dass ein angemessener Anteil der neu geschaffenen Wohnbauflächen bei der Mehrfamilienhausbebauung als öffentlich geförderter Mietwohnraum sowie förderfähiger Wohnraum errichtet wird. Den im Baulandprogramm ausgewiesenen Flächen ist daher ein Zielwert von je 30 % der Nettowohnfläche zur anteiligen Errichtung von gefördertem Mietwohnraum sowie von förderfähigem Wohnraum zuzuordnen. Der geförderte Mietwohnraum ist zu 70 % für die Einkommensgruppe A und zu 30 % für die Einkommensgruppe B zu realisieren. Der Anteil des geförderten und des förderfähigen Wohnraumes soll im Plangebiet insgesamt verwirklicht werden.“*<sup>106</sup>

Die Stadt Köln geht noch etwas weiter:

*„Der Anteil der für den geförderten Wohnungsbau zu bindenden Geschossfläche beträgt mindestens 30 % des neugeschaffenen Baurechts, soweit es für den Wohnungsbau vorgesehen ist. Ziel ist die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung.“*<sup>107</sup>

Ähnlich, aber noch etwas flexibler verfährt die Stadt Neuss:

*„Für Projekte mit noch zu schaffendem Planrecht ist eine variable Quote von ca. 25 bis 35 % gefördertem Wohnungsbau bereits ab einer Projektgröße von 40 WE einzuhal-*

<sup>104</sup> Stadt Ludwigsburg: Schnellinformation zum Gemeinderat, Vorl. Nr. 073/15 vom 18.03.2015. Ludwigsburg 2015, S. 1

<sup>105</sup> vgl. Stadt Ludwigsburg: Geänderter Beschluss vom 18.03.2015, Vorl. Nr. 073/15 vom 18.03.2015. Ludwigsburg 2015, S. 3

<sup>106</sup> Stadt Münster, Münster 2014, S. 5

<sup>107</sup> Stadt Köln, Köln 2014, S. 145

ten. Bei kleineren Projekten wird die Verwaltung im Einzelfall prüfen, welche Quote von öffentlich geförderten und/oder preisgünstigen Wohnungen möglich und sinnvoll ist.“<sup>108</sup>

Anders als Ludwigsburg oder Münster bezieht sich in Köln und Neuss die Quote für den öffentlich geförderten Wohnungsbau auf die gesamte neue Wohnbaulandfläche und nicht nur auf die Wohnfläche für den Mehrfamilien-/Geschosswohnungsbau. Die Praxistauglichkeit dieses Vorgehens ist jedoch noch nicht erprobt.

In München, der Stadt mit dem ersten Konzept zur sozialgerechten Bodennutzung und Vorreiter für viele Kommunen, existieren derzeit Überlegungen, die sozialgerechte Bodennutzung weiter auszudehnen. Bislang werden hier, ähnlich wie in Köln, 30% des neugeschaffenen Wohnbaulandes für den öffentlich geförderten Wohnungsbau verwendet. Zukünftig sollen weitere 10% der Wohnungen am unteren Rand des Mietspiegels gebunden werden. Eine Entscheidung darüber steht jedoch aktuell (Mai 2015) noch aus.<sup>109</sup> Währenddessen steigen die Wohnungspreise in München weiter. Die Bodenrichtwerte wurden zwischenzeitlich um durchschnittlich 30% angehoben.<sup>110</sup>

### Ausgestaltung von Vergabekriterien

Viele Kommunen stellen in ihren Baulandbeschlüssen Vergabekriterien auf, nach denen städtische Grundstücke im Zuge der Baulandvermarktung an bestimmte Personengruppen vergeben werden. Auf diese Art geförderte Personengruppen sind insbesondere Einheimische in sogenannten „Einheimischenmodellen“ und / oder junge Familien mit Kindern. Kommunen möchten mit dieser Vorgehensweise verhindern, dass solche Gruppen durch finanzstärkere Wohnraumnachfrager aus bestimmten Teilen der Kommunen oder sogar aus der Gesamtkommune verdrängt werden oder von sich aus fortziehen, weil sie in anderen Orten, z. B. in direkten Nachbargemeinden günstigeren Wohnraum finden.

Ein sehr stark ausdifferenziertes Vergabesystem hat bspw. die Stadt Gütersloh. Hier wurde ein spezielles Punktesystem zur Un-

terstützung der Vergabe-Bedingungen für städtische Bauplätze aufgestellt. Die meisten Punkte erhielt eine Person, die in Gütersloh bereits wohnt oder arbeitet, verheiratet und bis 30 Jahre alt ist, drei oder mehr Kinder hat, ein steuerpflichtiges Bruttojahreseinkommen bis 30.000 Euro hat und die gesicherte Finanzierung nachweisen kann, bislang kein Grundvermögen besitzt, bereits länger als vier Jahre wartet und dazu noch einen Haushaltsangehörigen mit Behinderung hat.<sup>111</sup> Natürlich ist es ziemlich unwahrscheinlich, dass alle Kriterien wie ausgeführt auf viele Bewerber zutreffen, dennoch wird deutlich, dass der Fokus auf jungen Familien mit Kindern und bereits bestehendem Bezug zur Stadt Gütersloh liegt. Im Jahr 2012 wurde das Vergabepunktesystem erweitert: Nun erhalten auch Menschen über 55 Jahre die volle Punktzahl in der Kategorie Alter, „um so auf den zu erwartenden Wohnbedarf der älteren Generation reagieren zu können“.<sup>112</sup>

In anderen Kommunen wie bspw. in Leopoldshöhe gibt es zwar kein umfangreiches Punktevergabesystem, aber Beschlusslagen, in denen die Zielrichtung vorgegeben ist:

*„Der Verkauf von Baugrundstücken erfolgt vorrangig an junge Familien. Sofern es mehr Bewerberinnen als Grundstücke gibt, werden bei der Vergabe soziale Gesichtspunkte (z. B. Anzahl der Kinder, Arbeitsplatz in Leopoldshöhe etc.) berücksichtigt.“<sup>113</sup>*

Aufgrund des demographischen Wandels hat die Gemeinde Leopoldshöhe zwischenzeitlich diese Richtlinien geändert: Nun werden (schon ab 2005) Grundstücke auch an Familien von außerhalb vergeben. Hintergrund ist eine gute soziale Infrastruktur, die drohende Überalterung der Bevölkerung und damit einhergehend das Bestreben, Schul- und Kindertagesstättenstandorte langfristig zu sichern.<sup>114</sup>

Ähnlich wie die Gemeinde Leopoldshöhe formuliert bspw. auch die Stadt Mettmann in ihrem Baulandbeschluss, dass sie preiswertes Bauland für „junge Familien, Einheimische und Schwellenhaushalte“ zur Verfügung stellen möchte, verzichtet aber auf die Ausformulierung konkreter Vergaberichtlinien.<sup>115</sup> Die Stadt Bamberg veräußert die Baugrund-

<sup>108</sup> Stadt Neuss: Beratungsunterlage Konzept zum bezahlbaren Wohnraum in Neuss 2030, Vorlage APS 50-2014. Neuss 2014, S. 2

<sup>109</sup> vgl.: 250 Mio. Euro für gefördertes Wohnen. In: Immobilien Zeitung vom 02.04.2015, Ausgabe 13/2015, S. 23

<sup>110</sup> vgl.: Wohnungspreise steigen weiter. In Immobilienzeitung vom 15.05.2015, Ausgabe 19/2015

<sup>111</sup> vgl. Stadt Gütersloh: Punktesystem zur Unterstützung der Vergabebedingungen für städtische Bauplätze. Gütersloh 2006

<sup>112</sup> vgl. Stadt Gütersloh: Protokollauszug aus der Sitzung des Grundstücksausschusses vom 04.09.2012. Gütersloh 2012, S. 3

<sup>113</sup> Gemeinde Leopoldshöhe: Richtlinie zur Bereitstellung von preiswertem Wohnbauland in der Gemeinde Leopoldshöhe. Leopoldshöhe 2005

<sup>114</sup> Quelle: Schriftliche Mitteilung der Gemeinde Leopoldshöhe vom 21.01.2015

<sup>115</sup> vgl. Stadt Mettmann, Mettmann 2014, S. 2

stücke, d. h. die ihr nach dem öffentlich-rechtlichen Umlegungsverfahren zugeteilten Grundstücke, an bauwillige junge Familien, Alleinerziehende und Mehrkinderfamilien, die bereits ihren ersten Wohnsitz in Bamberg haben oder nach Bamberg ziehen möchten und deren Einkommen das 1,5-fache der Einkommensgrenzen gemäß § 25 II Wohnungsbaugesetz nicht übersteigt.<sup>116</sup> Verwaltungintern wird das Modell „Einheimischenmodell ohne Einheimischenkomponente“ genannt.<sup>117</sup>

Die Stadt Hannover geht bei der Verfolgung ihres Zieles, junge Familien mit Kindern in der Stadt zu halten, einen anderen Weg als über die Aufstellung von Vergabekriterien in einem Baulandbeschluss. Im Jahr 1997 hat die Stadt den „Hannover-Kinder-Bauland-Bonus“ beschlossen, ein Konzept, das sich nach Einschätzung der Stadt bewährt hat und in den Jahren 2004 und 2005 in Nuancen modifiziert/erweitert wurde, um den gesellschaftlichen Veränderungen gerecht zu werden. Unabhängig von Einkommen und Art des Grunderwerbs wird der Kaufpreis auf Basis des Verkehrswerts ohne Erschließungskosten um 10% pro Kind unter 16 Jahren bis zu einer maximalen Förderquote von 40% reduziert.<sup>118</sup>

Es wird deutlich, dass es durchaus Kommunen gibt, die durch einen sehr detaillierten Katalog an Vergabekriterien Einfluss auf die Vergabe von Grundstücken nehmen, während andere zwar das Ziel formulieren, z. B. „Schwellenhaushalte“ gezielt zu fördern, aber auf genaue Ausformulierungen dazu verzichten. Grundsätzlich stellen Vergabekriterien eine sinnvolle Methode dar, die Vergabe zu steuern, gleichwohl bestehen aber auch gewisse rechtliche Bedenken, da faktisch Personengruppen ausgeschlossen werden. Im Gegensatz dazu stellt das Programm der Stadt Hannover eine gezielte Förderung von einer Gruppe dar, die besonders gefördert werden soll.

Anderer Städte verfolgen andere Strategien. So hat beispielsweise die Stadt Hamburg entschieden, Wohnungsbauprojekte nicht mehr nur nach dem Best-Price-Verfahren zu vergeben, in dem der meistbietende Investor den Zuschlag für das Projekt erhält, sondern an den Investor zu veräußern, der

das beste Konzept vorlegen kann. Dabei werden die Flächen in ein sog. „Anhandverfahren“ gegeben, d. h. der Investor bekommt die Grundstücke für einen gewissen Zeitraum, in dem er nachweisen muss, dass er das Konzept, das ihm den Zuschlag eingebracht hat, auch tatsächlich im entsprechenden Zeitrahmen umsetzt. Im Rahmen der BBSR-Forschungsarbeit „Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick“ wurde u. a. die Vergabepolitik Hamburgs näher untersucht.<sup>119</sup> Die Ergebnisse werden im Folgenden wiedergegeben:

### **„Ziele und liegenschaftspolitische Instrumente**

*Die Vergabe von Wohnbaugrundstücken der Freien und Hansestadt Hamburg hat sich aus der Vergabepraxis von Wohnbaugrundstücken an Baugemeinschaften, die in Hamburg seit vielen Jahren als starker Nachfragetyp auftreten, entwickelt. Die Zielsetzung dabei war, die inhaltlich hoch bewerteten Konzepte mit den geringen finanziellen Möglichkeiten vieler Baugruppen in ein vergaberechtlich nicht zu beanstandendes Verfahren abzubilden.*

*Abgesehen von Direktvergaben an die landeseigene SAGA GWG (mit denen dann Qualitäten direkt verhandelt werden), gibt es für städtische Grundstücke ein ausdifferenziertes und standardisiertes Bewertungs- und Auswahlverfahren, das das vorgelegte Konzept mit 70% und den Preis mit 30% in die Bewertung aufnimmt.*

*Die Ausschreibungen werden von einer sog. Dispositionsrunde Wohnungsbau, in der neben mehreren Behörden (Finanzen, Bauen/ Umwelt, Soziales, Gesundheit) auch Vertreter wohnungswirtschaftlicher Verbände Mitglied sind, beschlossen. Politische Vorgaben sind dabei, dass 20% der Grundstücke an Baugemeinschaften vergeben werden sollen und dass bei Grundstücken, die nicht für den Geschobwohnungsbau vorgesehen sind, keine Ausschreibung erfolgen soll.*

### Konzeptqualitäten

*Das angebotene Konzept ist nach drei Kriterien zu differenzieren:*

- städtebauliche Qualitäten (40%)
- energetische Qualitäten (20%)

<sup>116</sup> vgl. Stadt Bamberg: Wohnbaulandmodell für junge Familien und Alleinerziehende im Zusammenhang mit der Ausweisung neuer Wohngebiete in der Stadt Bamberg – Beschluss des Stadtrates vom 24.0.41996 (ergänzt/ geändert durch Beschlüsse des Senats für Bauwesen und Stadtentwicklung vom 21.06.2006 und 14.03.2007). Bamberg 2007, S. 1

<sup>117</sup> Quelle: E-Mail der Stadt Bamberg vom 12.02.2015

<sup>118</sup> vgl. Stadt Hannover: Beschlussdrucksache Nr. 2456/97 Einfamilienhausprogramm. Hannover 1997, S. 2

<sup>119</sup> Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung, Dortmund 2014, S. 19 ff.

- wohnungspolitische Qualitäten (40%)

Die Bewertung der städtebaulichen Qualität baut auf den planungsrechtlichen und sich aus der Ausschreibung ergebenden Vorgaben auf. Wichtig ist die standortbezogene Betrachtung und Bewertung; sie wird unter dem Aspekt gesehen, dass sie die Voraussetzung für qualitätsvolle Architektur ist, die wiederum zur Wohnqualität und einer wirtschaftlichen Investition führt.

Bei Wohnungsbaugrundstücken mit i. d. R. weniger als 50 Wohnungen werden von den Bietern ein inhaltliches und städtebauliches Konzept gefordert, bei Projekten mit i. d. R. mehr als 50 Wohnungen wird die Durchführung eines Wettbewerbsverfahrens erwartet. Das städtebauliche Konzept muss nach Art und Maß der baulichen Nutzung dem Planungsrecht entsprechen. Darüber hinaus wird u. a. die Einbindung des Projektes in Quartier und Stadtteil bewertet, ebenso die Außenanlagen und die Grundstücks- und Gebäudeerschließung.

An energetischen Standards ist das KfW-Effizienzhaus 70 einzuhalten, wobei bei Sozialwohnungen eine kontrollierte Lüftung erforderlich ist. Möglich sind in besonderen Fällen zusätzliche konzeptionelle Vorgaben aus dem Hamburger Klimaschutzkonzept. Darüber hinaus gehende Qualitäten werden zusätzlich bewertet.

Die wohnungspolitischen Auswahlkriterien sind weit ausdifferenziert. Sie umfassen:

- Familien- und Seniorenfreundlichkeit: Anteil familien- und seniorenfreundlicher Wohnungen, Angebot bezahlbarer Wohnungen für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, ein Teil davon als Sozialwohnungen; alle Wohnungen sollen nutzungsneutrale Räume haben, es soll ein vielseitiges Angebot von verschiedenen Wohnungstypen geben, auch für generationenübergreifendes Wohnen. Dazu gibt es Anforderungen an das Wohnumfeld, an Freiraumangebote und Gemeinschaftsflächen und an die Möglichkeit zu gewerblicher Nutzung von Räumen für Dienstleister, z. B. für Kinderbetreuung, Pflege

- Integrationsleistungen: Hier steht im Vordergrund, dass ein Teil der Wohnungen für die Versorgung von Zielgruppen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt dienen soll, wie Obdachlose, Menschen mit Behinderungen
- Öffentlich geförderte Wohnungen und Festlegung von Miethöhen: Der Mindestanteil an Sozialwohnungen beträgt 20% der geplanten Wohnungen, dies können Mietwohnungen oder selbst genutzte Eigentumswohnungen sein, auch die Berücksichtigung von Baugemeinschaften kann eine Vorgabe sein; ebenso die Höhe der Anfangsmieten bei den frei finanzierten Wohnungen

#### Preis

Der Angebotspreis fließt mit 30% in die Entscheidungsbewertung ein; er wird vor dem Hintergrund des Bodenrichtwertes und des Angebotes in ein Punktsystem übertragen. Die Entscheidung über die Vergabe trifft dann auf Vorschlag der Auswahlkommission die 16-köpfige Kommission für Bodenordnung (KfB), die nach dem Bürgerschaftsprotokoll zusammengesetzt ist.

Der Bieter, der im Ergebnis von der Kommission ausgesucht wird, erhält dann von der Freien und Hansestadt Hamburg einen sogenannten Anhandgabe-Vertrag, der ihm zusichert, dass die Stadt über einen Zeitraum von einem Jahr das Grundstück nicht an einen anderen Interessenten verkaufen wird. Dieser Vertrag kann ggf. um ein halbes Jahr verlängert werden. Innerhalb dieses Zeitraums kann der Bieter sein Projekt so weit entwickeln, dass er in der Lage ist, das Grundstück zu kaufen. Dies ist insbesondere für Baugemeinschaften und neue Genossenschaften von großer Bedeutung, da sie ohne diese „geschützte Entwicklungszeit“ meist nicht in der Lage wären, das Projekt wirtschaftlich so zu entwickeln, dass sie das Grundstück kaufen können.

Die Gebühr für die Anhandgabe beträgt 1 bis 3% des Kaufpreises. Kommt der Kauf zustande, wird die Gebühr auf den Kaufpreis angerechnet; kommt er nicht zustande, ist sie für den Bieter verloren.

### **Leistungen und Pflichten der Planungsbegünstigten/ Eigentümer**

*Wie oben beschrieben müssen die Bieter die im Rahmen der Ausschreibung erforderlichen Unterlagen vorlegen. Der Bieter, der den Zuschlag erhält, muss die Gebühr für den Anhandgabe-Vertrag entrichten, sofern er nicht bereit oder in der Lage ist, das Grundstück sofort zu kaufen.“*

### **Bedeutung des Erbbaurechts**

Die Vergabe von kommunalen Erbbaurechten ist derzeit in der kommunalen Praxis kaum verbreitet:

*„Das Erbbaurecht spielt derzeit in der kommunalen Praxis keine erkennbare Rolle. Wichtigster Grund dürfte die angespannte kommunale Haushaltslage sein. Zur Schaffung finanzieller Handlungsspielräume erscheint den Kommunen der Verkauf von Grundstücken nach wie vor erforderlich. Die Anerkennung von kommunalen Erbbaurechten mit einem über dem Fremdmittelzins für Kommunen liegenden Erbbaurechtszins durch die Kommunalaufsicht als gleichwertiges Äquivalent mit einem Verkauf kann dieses Instrument wiederbeleben. Hierzu sind die Umsetzungshemmnisse zu ermitteln und zu bearbeiten.“<sup>120</sup>*

Kommunale Erbbaurechte werden nur in wenigen Kommunen über einen langen Zeitraum im großen Stil genutzt. Inzwischen lösen/ verkaufen auch viele Kommunen die Erbbaurechtsgrundstücke, in denen die Vergabe von Erbbaurechte eine lange, traditionelle Baulandstrategie gewesen ist. In den meisten Kommunen erfolgt die Bestellung von Erbbaurechten in Einzelfällen, bspw. aus sozialen Gründen bei Wohnungsvorhaben.

Die Mehrheit der Kommunen, insbesondere die mit Haushaltsproblemen, sieht das Erbbaurecht derzeit als kein liegenschaftspolitisches Instrument. Stattdessen versucht man, durch den Verkauf von Grundstücken Einnahmen zu realisieren, um so Ausgaben zu ermöglichen, aber man erkennt Erbbaurechte nicht als „dauerhafte, wertgesicherte und i. d. R. sichere Einnahmequelle, die einen Kapitaldienst für Kredite finanzieren kann“. Aber auch neue Berechnungsmodelle des Erbbauzinses, Informations- und Wis-

senstransfers und die Einbindung des Gestaltungs- und Steuerungspotentials von Erbbaurechten in Planungsprozesse könnten aus Sicht des Verfassers die Bedeutung des Erbbaurechts erhöhen.<sup>121</sup>

Die Bedeutung des Erbbaurechts als Teil kommunaler Baulandstrategien (Bereich „Vergabe“) nimmt auch nach den Erkenntnissen im Rahmen dieser Studie tendenziell ab. Zwar existieren nach wie vor Kommunen, die diesen Weg gehen, aber diese haben meist eine lange Tradition bei der Vergabe von Erbbaurechten. Bei neueren Beschlüssen tauchen Erbbaurechte fast überhaupt nicht auf.

Der Rat der Stadt Wolfsburg hat bereits im Jahr 1980 einen Beschluss zur Bodenpolitik gefasst, der den Schwerpunkt auf das Erbbaurecht gelegt hat. Dieses ist in Wolfsburg sehr weit verbreitet; dort bestehen derzeit (Stand Februar 2015) rund 8.500 laufende Erbbaurechtsverträge. Seit 1996 existieren in Wolfsburg Richtlinien einer geänderten Baulandpolitik, die auf dem Beschluss von 1980 basieren und seitdem Grundlage der Baulandausweisung der Stadt sind.<sup>122</sup> Nach diesen Richtlinien ist es nicht mehr „zwingend erforderlich, das Erbbaurecht günstiger zu gestalten als den Kauf“. Aufgrund der angespannten Haushaltslage wurde der Erbbauzins auf 5% vom Verkehrswert (ohne umlegbare Erschließungskosten) festgesetzt. Auch wurde in den neuen Richtlinien bestimmt, dass Erbbaurechte nur noch an Bauwillige mit niedrigem Einkommen (Einkommengrenze nach § 25 II WoBauG) vergeben werden, was etwa 20% der Bauwilligen betrifft. Als Alternative für diese Personengruppe wird ein zinsfreies Darlehen in Höhe von damals 25.000 DM angeboten.<sup>123</sup>

Die Stadt Karlsruhe fördert in ihren „Richtlinien zur Kommunalen Wohnraumförderung“ das Erbbaurecht ganz gezielt für Familien mit Kindern bzw. Personen, die einem Kind gleichgestellt sind. Abhängig von der Zahl der Kinder im Haushalt wird der Erbbauzins von 4,0% sukzessive um 0,6% bis maximal zu einem Zinssatz in Höhe von 1,0% pro Kind oder einem Kind gleichgestellter Person reduziert. Der Förderzeitraum beträgt zehn Jahre und wird im Falle weiterer, während

<sup>120</sup> ebd., S. 130

<sup>121</sup> vgl. ebd., S. 109 ff.

<sup>122</sup> Quelle: Schreiben der Stadt Wolfsburg vom 03.02.2015

<sup>123</sup> vgl. Stadt Wolfsburg: Richtlinien einer geänderten Bodenpolitik. Wolfsburg 1996, S. 1

dieser Zeit geborener Kinder um 2,5 Jahre bis auf maximal 20 Jahre verlängert. Als weitere Förderung verzichtet die Stadt Karlsruhe auf eine Anpassung des Erbbauzinses, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse ändern und damit eine Anpassung eigentlich zulässig wäre.<sup>124</sup>

Im Beschluss der Stadt Neuss zum „Konzept zum bezahlbaren Wohnraum in Neuss 2030“, das die Leitlinie der zukünftigen Wohnungspolitik der Stadt darstellt, wird als eine der erforderlichen Maßnahmen die Prüfung von Erbbaurechtsvergaben als Alternative zum Grundstücksverkauf aufgeführt, allerdings mit dem Zusatz, „falls die Zinsen in den nächsten Jahren steigen“.<sup>125</sup>

Die Stadt Hamburg bietet in ihrem Handlungsprogramm „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ an, mit den Wohnungsverbänden in eine Diskussion um die Vergabe von Erbbaurechten einzusteigen. Nach Auffassung der Stadt kann dieses Instrument insbesondere in Bereichen der Stadt mit hohen Grundstückspreisen die Finanzierung von Bauvorhaben erleichtern.<sup>126</sup>

In Bamberg ist in Ausnahmefällen, die nicht weiter ausgeführt werden, die Vergabe eines Erbbaurechts möglich.<sup>127</sup>

Bis auf die aufgeführten Städte verfolgt kaum eine Kommune, die im Rahmen dieser Studie Unterlagen zur Verfügung gestellt hat, die Strategie der Vergabe von Erbbaurechten als wesentlichen Teil der Baulandstrategie. Dabei stellt die Vergabe von Erbbaurechten nach Ansicht des Verfassers eine sehr gute Möglichkeit dar, auch Haushalten mit geringerem Einkommen den Weg ins Eigenheim zu ermöglichen und der Kommune langfristig Optionen für ihre Stadtentwicklungspolitik zu verschaffen.<sup>128</sup> Für einen systematischen Einsatz von Erbbaurechten sprechen bspw. die Fördermöglichkeiten von Wohnungsbau mit sozialen Zielsetzungen, die Eigentumbildung für Selbstnutzer und die Erzielung langfristiger Einnahmen.

### **Innenentwicklung als Teil der Baulandstrategie**

Während Baulandbeschlüsse mit Vergabekriterien, Quoten für den öffentlich geför-

derden Wohnungsbau oder der Vergabe von Erbbaurechten hauptsächlich soziale Ziele verfolgen, legen andere Baulandbeschlüsse den Schwerpunkt eher auf technische Aspekte wie die verbesserte Ausnutzung der bereits vorhandenen Infrastruktur, die Nutzung von Baulücken bzw. die Identifizierung und Nutzung von Innenentwicklungspotentialen. Zwar gibt es selbstverständlich auch Beschlüsse, die beide Schwerpunkte in sich vereinen, aber bei der Analyse der unterschiedlichen Baulandbeschlüsse ist eine Tendenz sichtbar geworden, dass viele Kommunen entweder den Schwerpunkt auf soziale Aspekte oder auf die Innenentwicklung legen.

Ein Beispiel für diese Art von Beschlusslagen ist das Vorgehen in der Stadt Detmold. Bereits im Jahr 2000 wurden in Detmold die Reduzierung des Zuwachses an bebauter Siedlungsfläche, der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung und die Wiedernutzung von städtebaulichen Brachen beschlossen. Diese Beschlusslage wurde in den folgenden Jahren sukzessive weiterentwickelt. Im Jahr 2009 wurde die Erstellung eines Baulückenkatasters beschlossen, das noch im selben Jahr veröffentlicht wurde und im Internet frei zugänglich ist. Auf diese Art und Weise werden Wohnbauflächenreserven ermittelt und bekanntgegeben.<sup>129</sup>

Die Stadt Augsburg hat im Jahr 2010 den Aufbau eines Flächenressourcen-Managements (FRM) beschlossen. Wesentliches Ziel des Grundsatzbeschlusses sind der sparsame Umgang mit Grund und Boden und die Verringerung des Flächenverbrauchs als wesentliche Bestandteile einer nachhaltigen Entwicklung. Dazu wurde als Baustein für ein Stadtentwicklungskonzept ein fortschreibungsfähiges Bauflächenentwicklungskonzept erarbeitet. Dieses Konzept beinhaltet die Erhebung vorhandener Wohnbau- und Gewerbeflächenpotentiale, eine Abschätzung des Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarfs bis 2025/30, eine Analyse und Bewertung der Bauflächenpotentiale und den Abgleich mit der Bedarfsabschätzung sowie die Entwicklung eines räumlichen Planungskonzeptes zur Wohnbau- und Bauflächenentwicklung. Auf die Entwicklung dieses Bauflächenkonzeptes folgt die Entwicklung räumlicher Planungskonzepte durch das

<sup>124</sup> vgl. Stadt Karlsruhe: Richtlinien zur Kommunalen Wohnraumförderung. Karlsruhe 2006, S. 4 f.

<sup>125</sup> vgl. Stadt Neuss, Neuss 2014, S. 2

<sup>126</sup> vgl. Stadt Hamburg: Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Hamburg 2011, S. 6

<sup>127</sup> vgl. Stadt Bamberg, Bamberg 2007, S. 2

<sup>128</sup> vgl. Dransfeld, Egbert: Geschichte und Entstehungszusammenhang des Erbbaurechts. In: Stiftung trias (Hrsg.): Das Erbbaurecht – ein anderer Umgang mit Grund und Boden. Hattingen 2015, S. 4–7

<sup>129</sup> vgl. Stadt Detmold: Mitteilungsvorlagen Drucksache (91) 262/00 vom 13.07.2000, Drucksachen-Nr. FB 6/059/2009 vom 03.03.2009, Drucksachen-Nr. FB 6/265/2009 vom 26.08.2009

Stadtplanungsamt im Rahmen eines Wohnbauflächenprogramms (WOPRO) und eines Gewerbeflächenprogramms (GEPRO). Die aufbauend auf diesen Programmen erarbeiteten Strategien werden für eine Flächenkreislaufwirtschaft im Stadtgebiet umgesetzt.<sup>130</sup>

Der Baulandbeschluss der Stadt Coesfeld aus dem Jahr 2006 benennt folgende Kriterien, die im Planverfahren und bei Verhandlungen zu beachten sind:

- *„Die Schließung von Baulücken, die Arrondierung des Siedlungsrandes, die Nutzung von Brachflächen oder untergenutzten Flächen und die Nachverdichtung insbesondere in zentrumsnahen Lagen haben Vorrang vor der Neuerschließung.*
- *möglichst organische Ergänzung der vorhandenen Siedlungsstruktur*
- *gute Anbindung an das Stadtzentrum oder bestehenden Nebenzentren*
- *Ausnutzung der vorhandenen technischen Infrastruktur (Straßen, Wege, Ver- und Entsorgung)*
- *Stärkung der vorhandenen und langfristig zu sichernden Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Spielbereiche, Grundversorgung)“*<sup>131</sup>

Im Baulandbeschluss selbst werden sehr ausführlich Zusammenfassungen der im Zeitraum von 1995 bis 2005 getätigten Maßnahmen zur Erschließung neuen Wohnbaulands und über noch vorhandene Baulandvorräte gegeben. Man kommt zu dem Schluss, dass die Baulandvorräte nicht ausreichen, legt aber dennoch den Fokus ganz gezielt auf Innenentwicklung, so dass die vorhandene Infrastruktur genutzt und gestärkt wird. Hintergrund ist auch, dass die Ausweisung neuen Baulands nicht zu einer finanziellen Belastung des städtischen Haushalts führen soll.<sup>132</sup>

Insgesamt ist die Innenentwicklung ein relevantes Thema fast jeder Baulandstrategie, auch wenn viele Kommunen andere Hauptschwerpunkte setzen. Nur die wenigsten Kommunen können es sich heute noch leisten, vorhandene Innenentwicklungspotentiale in ihrem Gebiet zu ignorieren und lie-

gen zu lassen. Die Erfassung, Analyse und Nutzung dieser Potentiale können einen wertvollen Beitrag zu einer erfolgreichen Baulandstrategie leisten.

### **Sonstige inhaltliche Festsetzungen**

Neben den vorgenannten Aspekten finden sich in vielen Baulandbeschlüssen weitere Punkte, die Teil der Umsetzungsstrategie sind und von denen im Folgenden vier Beispiele hervorgehoben werden.

#### Untersagung Weiterverkauf an Dritte

Viele Kommunen wollen sicherstellen, dass ihre Vorgaben umgesetzt werden und legen deswegen bestimmte Punkte bereits in den Beschlussvorlagen fest. So möchte bspw. die Stadt Bürstadt verhindern, dass die Grundstückseigentümer direkte Verkäufe an andere Interessenten tätigen. Daher müssen die Eigentümer die Eintragung einer Auflassungsvormerkung ins Grundbuch zugunsten der stadt eigenen Entwicklungsgesellschaft zulassen.<sup>133</sup>

#### Bauverpflichtung und Rückerwerbspflicht

Die Stadt Mettmann setzt dem Bauwilligen eine Frist von drei Jahren, innerhalb der das entsprechende Gebäude errichtet sein muss. Wird diese Frist nicht eingehalten, hat die Stadt ein Rückerwerbsrecht, d. h., sie kauft das Grundstück zum ursprünglichen Verkehrswert zurück. Die dabei entstehenden Kosten trägt der (nun ehemalige) Bauherr. Das Rückerwerbsrecht wird grundbuchlich gesichert.<sup>134</sup> Ein solches Rückerwerbsrecht oder auch Wiederkaufsrecht beim Vorliegen von vertraglichen Pflichtverletzungen seitens des Grundstückskäufers findet sich in vielen Beschlüssen wieder und stellt eine wesentliche „Rückversicherung“ der Kommunen dar, dass ihre Vorgaben auch tatsächlich befolgt und eingehalten werden. So wird bspw. verhindert, dass zum einen auch hier eine Hortung von Bauland stattfindet, die ja in vielen Fällen einen Baulandbeschluss erst erfordert hat, oder dass zum anderen ein Käufer von gewissen Vergünstigungen profitiert, aber das Grundstück gleich weiterverkauft, ohne dass das mit der Förderung durch die Kommune verfolgte Ziel erreicht wird.

#### Energetische Aspekte

Eine andere Festsetzung, die in einigen Bau-

<sup>130</sup> vgl. Stadt Augsburg: Flächenressourcen-Management (FRM) der Stadt Augsburg im Rahmen der Stadtentwicklung – Grundsatzbeschluss, Drucksache-Nr. 10/00077. Augsburg 2010, S. 1

<sup>131</sup> Stadt Coesfeld: Baulandbeschluss, Öffentliche Beschlussvorlage 028/2006. Coesfeld 2006, S. 1

<sup>132</sup> vgl. ebd., S. 2 ff.

<sup>133</sup> vgl. Stadt Bürstadt: Rechtzeitig gezielter Grunderwerb. Bürstadt o. J., S. 1

<sup>134</sup> vgl. Stadt Mettmann, Mettmann 2014, S. 4

landbeschlüssen auftaucht, betrifft energie-  
tische Aspekte der zu errichtenden Bebau-  
ung. So hat bspw. die Stadt Gütersloh im  
Jahr 2008 beschlossen, ab 2009 das KfW-  
40-Haus als Mindeststandard einzuführen.  
Außerdem wurde ein „Bonuspunktesystem  
zur Rückerstattung von Kaufpreisteilen  
bei Erfüllung besonderer Standards für die  
Stadt Gütersloh“ eingeführt. Die Kaufpreis-  
rückerstattung erfolgt in verschiedenen  
Abstufungen bis zu einer Rückerstattung in  
Höhe von 5.000 Euro.<sup>135</sup>

#### Festlegungen zur Projektdauer und zu Pro- jektphasen

Das Baulandentwicklungsmodell der Stadt  
Hann. Münden, das im Wesentlichen ein  
Zwischenerwerbsmodell ist, enthält neben  
vielen Angaben, die auch in anderen Bau-  
landmodellen zu finden sind, eine genaue  
Aufstellung über den Ablauf und die Dauer  
des Projekts. Die Regelungstiefe ist sehr groß  
und wird im Folgenden wiedergegeben:

Die Projektdauer wird auf 15 Jahre festge-  
legt und lässt sich in 4 Phasen einteilen:

- „Phase 1: ca. 2 Jahre für Planung und  
Verwaltung. In der Phase 1 klärt sich, ob  
das Projekt wirtschaftlich durchführbar  
ist und die Eigentümer kooperationsbe-  
reit sind. Wenn die Kaufverträge bis zum  
Satzungsbeschluss des Bebauungsplans  
nicht abgeschlossen sind, wird das Pro-  
jekt ausgesetzt.“
- Phase 2: ca. 5 Jahre für die Erschließung  
und Vermarktung des 1. Entwicklungs-  
abschnitts. Zu Beginn der Phase 2 be-  
kommen die Alteigentümer ein Vorkauf-  
angebot zum Bodenrichtwert. Mit der  
Erschließung wird begonnen, wenn eine  
vorab festgelegte Anzahl Grundstücke  
verkauft ist. Die Phase 2 endet, wenn  
mindestens 50% der im 1. Entwicklungs-  
abschnitt erschlossenen Grundstücke  
vermarktet sind.
- Phase 3: ca. 5 Jahre für die Erschlie-  
bung und Vermarktung des 2. Entwick-  
lungsabschnitts. Zu Beginn der Phase 3  
bekommen die Alteigentümer ein Vor-  
kaufsangebot zum Bodenrichtwert. Die  
Fertigstellung der Straßen erfolgt, wenn  
mindestens 50% aller Grundstücke ver-  
marktet sind.
- Die Alteigentümer erhalten in den Pro-

*jektphasen 2 und 3 anteilig eine festge-  
schriebene Auszahlung je m<sup>2</sup> verkauftes  
Grundstück.*

- Phase 4: ca. 3 Jahre für den Abverkauf  
der Restgrundstücke und zum Projekt-  
abschluss. Zu Beginn der Phase 4 bekom-  
men die Alteigentümer ein Vorkaufsan-  
gebot zum reduzierten Bodenrichtwert  
(Bodenrichtwert abzüglich 30 %). Da-  
nach werden die Restgrundstücke allge-  
mein zum reduzierten Bodenrichtwert  
vermarktet. In der Phase 4 fließen die  
Verkaufserlöse vorrangig in die Tilgung  
der Restschuld. In Abhängigkeit vom  
Kosten- und Vermarktungsverlauf kann  
die Gewinnausschüttung zum Abschluss  
des Projekts von der Kalkulation zu Pro-  
jektbeginn abweichen.
- Das Projekt endet nach dem Verkauf des  
letzten Baugrundstücks. Mit dem Ab-  
schluss des Projekts zieht sich die Stadt  
aus dem Grundstücksmarkt des betrof-  
fenen Ortsteils wieder zurück und über-  
lässt die noch unbebauten Grundstücke  
dem privaten Immobilienmarkt.“<sup>136</sup>

Die Stadt Hann. Münden versprach sich von  
dieser Vorgehensweise Vorteile für Alteigen-  
tümer, Grundstückserwerber und die Stadt.  
Gleichwohl hat die Vorstellung des Modells  
mit einer Musterkalkulation ein Kostenbe-  
wusstsein und damit verbunden eine „ge-  
wisse Ernüchterung bei den Grundstücksei-  
gentümern“ ausgelöst – mit der Folge, dass  
es kaum noch Nachfrage nach neuen Bau-  
gebieten in den Ortsteilen gibt. Die nach-  
lassende Nachfrage hat zur Folge, dass das  
Baulandentwicklungsmodell bislang (Stand  
März 2015) noch nicht zum Einsatz gekom-  
men ist, eine Baulandentwicklung, die be-  
reits im Stadium der Umlegung war, ist sogar  
ausgesetzt worden.<sup>137</sup>

Auch wenn das Modell der Stadt Hann. Mün-  
den bislang noch nicht zum Einsatz kam,  
so ist die Regelungstiefe dennoch durchaus  
interessant und würde womöglich in Kom-  
munen mit höheren Bodenrichtwerten funk-  
tionieren.

<sup>135</sup> vgl. Stadt Gütersloh: Bera-  
tungsergebnis der Sitzung  
des Rates vom 20.06.2008.  
Gütersloh 2008, S. 1 ff.

<sup>136</sup> Stadt Hann. Münden: Bo-  
denmanagement: Bauland-  
entwicklungsmodell für die  
Stadt Hann. Münden. Hann.  
Münden 2005, S. 3 f.

<sup>137</sup> Quelle: E-Mail der Stadt  
Hann. Münden vom  
31.03.2015

## Organisationsstrukturen

Der Erfolg von Baulandstrategien und Baulandbeschlüssen hängt maßgeblich von der Organisationsstruktur ab. Dabei ist nicht nur die Organisationsstruktur relevant, die im eigentlichen Beschluss ggf. mitbeschlossen wird, sondern auch die, die während der Erarbeitung selbst bestand.

### Organisationsstruktur bei der Aufstellung des Baulandbeschlusses

Im Idealfall wird ein Baulandbeschluss in einer fächerübergreifenden Arbeitsgruppe aus Verwaltung und Politik, ggf. mit externen Beratern, erarbeitet. Wichtig ist dabei ein breiter politischer Konsens. Auch ein Baulandbeschluss, der in den Augen sachkundiger Forscher allen Anforderungen genügt, wird keinen Erfolg haben, wenn der politische Rückhalt fehlt und es so zu keinem Ratsbeschluss kommt oder der Beschluss Bestandteil politischer Auseinandersetzungen wird. In den meisten Fällen geht der Aufstellung eines Baulandbeschlusses ein langer und intensiver Arbeitsprozess voraus.

Die Stadt Osnabrück bspw. beteiligte bei der Erarbeitung der Beschlussvorlage zur Wohnungsbauförderung in Osnabrück den Fachbereich Finanzen und Controlling, den Eigenbetrieb Immobilien- und Gebäudemanagement, das Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung und das Referat für Bildung, Sozialplanung und Integration.<sup>138</sup>

Die Aufstellung zeigt die interdisziplinären Herausforderungen, vor denen eine Verwaltung bei der Erstellung einer solchen Beschlussvorlage steht. Ob und in wie weit die Politik über das normale Maß hinausgehend an dem Prozess beteiligt war, lässt sich allerdings nicht eruieren.

Ergebnis eines sehr langen Arbeitsprozesses war die Erarbeitung des Wohnbaulandkonzepts der Stadt Rheine. Nach langem Vorlauf beschloss der Rat der Stadt im Oktober 1995 einstimmig die ersten Eckpunkte für ein neues Wohnbaulandprogramm. Wenig später erarbeitete der zuständige Fachausschuss einen Zwischenbericht, der die Eckpunkte nach inhaltlichen, verfahrensmäßigen und organisatorischen Gesichtspunkten weiter ausformulierte. Im Anschluss

wurde ein Arbeitskreis „Wohnbaulandkonzept“ mit Vertretern des Rates und der Stadtverwaltung gebildet. Dieser Arbeitskreis bereitete „konkretisierende Grundsatzbeschlüsse des Rates“ vor. Zusätzlich war noch eine Koordinierungsgruppe „Baulandproduktion“ ins Leben gerufen worden. Diese wirkte bei der Konkretisierung des Konzeptes mit und optimierte die Arbeit für anstehende Wohngebietsprojekte. Im Frühsommer 1997 schließlich wurden die Ergebnisse der vorbereitenden Arbeiten zur abschließenden Beratung vorgelegt. Nach einigen kleineren Änderungen schließlich konnte nach entsprechenden Beratungen in den zuständigen Ausschüssen der Grundsatzbeschluss am 24.06.1997 einstimmig gefasst werden.<sup>139</sup>

In Münster war der Erarbeitungsprozess des Beschlusses zur „Sozialgerechten Bodennutzung in Münster“ maßgeblich von einer extern moderierten Arbeitsgruppe und fachlichen Inputs geprägt. In enger Kooperation mit der Verwaltung wurde von einem externen Gutachter der Entwurf erarbeitet, der anschließend vor dem Verwaltungsvorstand dargestellt und diskutiert wurde. Mit den Ergebnissen der Diskussion und den Anregungen des Verwaltungsvorstands wurde die endgültige Beschlussvorlage verwaltungsintern erarbeitet, die dann in den Ausschüssen beraten und letztendlich vom Rat im April 2014 beschlossen wurde.

Die Erarbeitung des Grundsatzbeschlusses zum kommunalen Baulandmanagement in Mettmann bspw. erfolgte über mehrere Arbeitskreissitzungen mit Vertretern aus den Abteilungen Stadtplanung, Finanzmanagement und Wirtschaftsförderung sowie mit der Politik und dem Bürgermeister der Stadt. So konnte viel Überzeugungsarbeit geleistet werden, bis die Beteiligten schließlich „an einem Strang zogen“ und so die Basis für ein dauerhaftes Baulandmanagement schufen.

Aber auch nach der Beschlussfassung ist die Einheit weiter erforderlich, um sich gegen Widerstände entsprechend formieren zu können und am Beschluss festzuhalten, denn wenn aufgrund kurzfristiger Überlegungen von den einmal beschlossenen Vorgaben abgewichen wird, verliert der Beschluss sofort

<sup>138</sup> vgl. Stadt Osnabrück, Osnabrück 2007, S. 2

<sup>139</sup> vgl. Stadt Rheine, Rheine o.J., S. 4 ff.

an Akzeptanz und wird letztendlich nur zu einem „Papiertiger“.

### **Prozessorganisation des Baulandmanagements**

Die verwaltungsseitige Organisation des Baulandmanagements kann gleich im Baulandbeschluss festgeschrieben werden. Es ist für alle Beteiligten hilfreich zu sehen, welche Ausschüsse, Verwaltungsabteilungen o. ä. maßgeblich beteiligt sind. Gleichwohl empfiehlt es sich durchaus, die inhaltliche von der organisatorischen Seite der Baulandbereitstellung zu trennen (1. und 2. Stufe). Die Frage, wer zukünftig zuständig sein wird oder nicht, mag „konfliktbeladen“ sein, so dass der Streit darüber die eigentliche inhaltliche Diskussion zur Ausgestaltung der Strategie beeinträchtigt.

Es ist insofern nicht verwunderlich, dass nur wenige Kommunen Angaben in ihrem Baulandbeschluss zur Prozessorganisation (= Umsetzung des Beschlusses) machen. Die Kommunen, die entsprechende Festsetzungen getätigt haben, setzen ihr Baulandmanagement zum ganz überwiegenden Teil durch die Bildung einer interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppe um. Dies zeigt auch, dass die Baulandbereitstellung bzw. die Organisation der Baulandbereitstellung nicht nur die Aufgabe eines Amtes – wie bspw. des Stadtplanungsamtes –, sondern eine gesamtstädtische Herausforderung darstellt.

In Wetter (Ruhr) bspw. wurde eine übergreifende Projektgruppe dauerhaft eingerichtet, die das strategische Baulandmanagement durchführen soll. In dieser Gruppe sollen Vertreter der Fachdienste Stadtentwicklung, Bauaufsicht, Umwelt und Verkehr, aus dem Gebäude- und Immobilienmanagement, dem Stadtbetrieb, dem Bürgermeisterbüro und dem Bereich Recht/ Finanzen sitzen. Die einzelnen Abteilungen haben im Prozessablauf unterschiedliche Aufgaben, so soll das Gebäude- und Immobilienmanagement Grundstücksgeschäfte abwickeln, während im Fachdienst Stadtentwicklung in Absprache mit anderen Fachbereichen einzelfallbezogene städtebauliche Kalkulationen erstellt werden. Langfristig ist die Gründung einer Entwicklungsgesellschaft unter Beteiligung der Stadt geplant, deren Aufgabenbereiche

in der Entwicklung und Erschließung von Baugebieten liegen sollen.<sup>140</sup>

In der Stadt Neuss beabsichtigt die Verwaltung die Einsetzung einer regelmäßig tagenden Arbeitsgruppe. Die Leitung des Amtes für Stadtplanung soll dabei die Federführung übernehmen. In der Gruppe sollen zunächst Vertreter des Amtes für Stadtplanung, des Amtes für Soziales, Wohnen und Rettungswesen und der Liegenschaften sitzen. Wenn sich die Notwendigkeit ergibt, sollen Vertreter anderer Ämter wie das Bauverwaltungsamt oder die Ämter für Wirtschaftsförderung oder Finanzen beteiligt werden.<sup>141</sup>

In Köln wird die Anwendung des Kooperativen Baulandmodells von der dezernatsübergreifenden Lenkungsgruppe (LK Koop-Bau) koordiniert. In der LK Koop-Bau sitzen Vertreter des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik, des Stadtplanungsamtes, des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster, des Amtes für Wohnungswesen und des Bauverwaltungsamtes unter der Leitung des Dezernenten für Stadtentwicklung, Planen, Bauen und Verkehr. Die Lenkungsgruppe überwacht die weitere Verfahrenskoordination und sichert die Aufstellung der Bebauungspläne nach diesem Modell.<sup>142</sup>

### **Beurteilung der Beschlüsse durch die Kommunen – Aufgabe des Beschlusses**

Im Rahmen der vorliegenden Studie ging es nicht um eine Evaluierung der Erfahrungen einzelner Kommunen wie sie im Rahmen der Studie von 2009 durchgeführt worden ist (vgl. dazu Kap. II). Gezielt abgefragt wurden jedoch auch Gründe, die dazu geführt haben, einen bestehenden Grundsatzbeschluss aufzuheben.

In Essen bspw. hat der Rat der Stadt im August 2013 beschlossen, dem Vorschlag der Verwaltung zu folgen und das Essener Kooperationsmodell zum Bodenmanagement aufzugeben. Grund dafür war zum einen der im Herbst 2010 in Kraft getretene Regionale Flächennutzungsplan. Dieser weist Flächen als Wohnbaufläche aus, die nach dem alten

<sup>140</sup> vgl. Stadt Wetter, Wetter 2006, S. 4

<sup>141</sup> vgl. Stadt Neuss, Neuss 2014, S. 7

<sup>142</sup> vgl. Stadt Köln, Köln 2014, S. 144

Flächennutzungsplan unter das Kooperationsmodell gefallen wären, für die aber nun der Entwicklungsschub, der die Anwendung des Modells rechtfertigt, entfällt. Zum anderen kam das Modell kaum noch zur Anwendung, da es kaum noch Außenbereichsflächen gab und bei Konversionsvorhaben die zu erwartenden Kosten, die bei Anwendung des Modells von den Entwicklern zu tragen gewesen wären, die Projekte unwirtschaftlich gemacht hätten. Außerdem sollten nach dem Modell Vorhabenträger pauschal an Infrastrukturkosten beteiligt werden. In die Kalkulation flossen Durchschnittsberechnungen ein, was nach Rechtsprechung nicht ausreichend ist. Die Stadt Essen sah damit die erforderliche Kausalität von Infrastrukturfolgekosten nicht sichergestellt.<sup>143</sup>

Die Stadt Schwerte hat ihr Baulandmanagement im März 2015 per Ratsbeschluss aufgehoben. Bei der Einführung des Baulandmanagements im Jahr 2006 war man überzeugt davon, dass das „Baulandmanagement ein guter Weg für die Stadt Schwerte sein könnte“. Allerdings kam man zu dem Schluss, dass sich diese Hoffnung nicht bestätigt hatte und die gewünschte städtebauliche Wirkung nicht erreicht werden konnte. Diese Entscheidung trugen alle Fraktionen des Schwerter Rates mit.<sup>144</sup> Inhalt des Baulandmanagements war der Erwerb aller Flächen, die im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen dargestellt waren und die anschließend an Bauwillige veräußert werden sollten. Probleme bei der Umsetzung des Baulandmanagements ergaben sich aufgrund der Untauglichkeit mancher Flächen aufgrund erbrechtlicher Beschränkungen oder mangelnden Verkaufsinteresses der Eigentümer. Auch überhöhte Forderungen der Eigentümer erwiesen sich als Hemmschuh, ebenso wie die Einschränkungen aus dem Haushaltsrecht, die den Zwischenerwerb günstiger Angebote verhinderten. Diese Schwierigkeiten führten zu einem deutlichen Rückgang der Baufertigstellungen; ab 2011 wurden weniger als 50 Wohneinheiten pro Jahr entwickelt.<sup>145</sup> Insgesamt handelte es sich um einen gut durchdachten Baulandbeschluss, dem es jedoch an Konsequenz mangelte, da darauf verzichtet wurde, die Planung erst bei sichergestellter Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer einzulei-

ten. Auch scheinen erforderliche Alternativflächen, auf die man ggf. hätte ausweichen können, gefehlt zu haben.

Andere Kommunen teilten mit, dass sie zwar einen bestehenden Baulandbeschluss hätten, diesen aber nicht umsetzen könnten. Ein Beispiel dafür ist die Stadt Hann. Münden.

Die Gemeinde Kreuzau hat im Jahr 2002 einen kurzen, prägnanten Baulandbeschluss gefasst, der Grundlagen für die Ausweisung neuer Baugebiete außerhalb des Allgemeinen Siedlungsbereiches festlegt. Der Beschluss enthält Vorgaben, wann eine Bauleitplanung eingeleitet werden soll (potentielles Ankaufsrecht der Gemeinde) und in welchem Zeitraum die Planung umzusetzen ist, er enthält Vergabekriterien und Bestimmungen, wann die Kommune das Ankaufsrecht ausübt.<sup>146</sup> Dieser Baulandbeschluss ist jedoch noch nicht zum Einsatz gekommen, da keine Baugebiete außerhalb des Allgemeinen Siedlungsbereiches ausgewiesen worden sind. Damit sei nach Angaben der Gemeinde auch in Zukunft nicht zu rechnen.<sup>147</sup>

In anderen Fällen ist es möglich, dass ein Baulandbeschluss erst Jahre nach seiner Einführung zum Einsatz kommt. So hat die Gemeinde Grafschaft ihre Baulandstrategie im Jahr 2001 beschlossen, allerdings „trug sie erste Früchte“ erst im Jahr 2009 bei der Ausweisung eines neuen Wohngebiets. Die Gemeinde wandte die bestehenden Regelungen konsequent an und konnte so das Ziel erreichen, Einheimischen preisgünstiges Bauland zur Verfügung zu stellen und einen günstigen Verkaufspreis bei einem akzeptablen Ankaufspreis zu erzielen.<sup>148</sup>

Es wird deutlich, dass auch ein inhaltlich guter Baulandbeschluss scheitern kann, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind oder die Inhalte eines Baulandbeschlusses nicht hinlänglich auf die Umstände vor Ort angepasst sind. Gleichwohl haben viele Kommunen eine funktionierende Baulandstrategie, andere Kommunen wie z.B. Köln und Mettmann stehen jedoch auch erst am Beginn der Umsetzung, wobei sich der Baulandbeschluss erst einmal in der Praxis bewähren muss.

<sup>143</sup> vgl. Stadt Essen, Essen 2013, S. 2

<sup>144</sup> vgl. Stadt Schwerte: Niederschrift über die IX/004. Sitzung des Rates der Stadt Schwerte vom 04.03.2015. Schwerte 2015, S. 11

<sup>145</sup> Quelle: E-Mail der Stadt Schwerte vom 26.01.2015

<sup>146</sup> vgl. Gemeinde Kreuzau: Auszug aus der Niederschrift der 22. Sitzung des Rates vom 16.07.2002. Kreuzau 2002, S. 1

<sup>147</sup> Quelle: Email der Gemeinde Kreuzau vom 19.12.2014

<sup>148</sup> vgl. Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden der Region: Beiträge zur Regionalentwicklung Nr. 6, September 2011: Das Regionale Handlungskonzept Wohnen 2020 – Impulsprojekte. 2011, S. 13

# VIII Ableitung von Handlungsempfehlungen

Es liegt in der Natur der Baulandbeschlüsse, dass sie explizit auf die Situation der jeweiligen Kommune abstellen. Erfolgt dies nicht, sondern wird versucht, einen in einer Kommune funktionierenden Beschluss auf eine andere zu übertragen, so ist es eher unwahrscheinlich, dass sich in der ersten Kommune erreichte Erfolge wiederholen lassen. Daher ist es auch nicht möglich, „Musterbeschlüsse“ zu verfassen, die mit nur einigen marginalen Änderungen übertragbar wären.

Zu dieser Erkenntnis kamen bereits auch schon frühere Studien. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde sie nochmals bestätigt. Gleichwohl lassen sich aus den Ergebnissen der Literaturrecherche und den von Kommunen zur Verfügung gestellten Baulandbeschlüssen und -strategien Handlungsempfehlungen ableiten, die Grundlage für dauerhaft erfolgreiche Strategien sein können.

## Voraussetzungen für ein erfolgreiches Baulandmanagement

Bevor eine Kommune Überlegungen hinsichtlich der Aufstellung eines Baulandbeschlusses anstellt, ist eine grundsätzliche Festlegung auf die künftige Baulandstrategie erforderlich. Eine Kommune sollte sehr genau prüfen, welche Ziele sie verfolgen möchte, welche Problemlagen vorliegen und welche Lösungen erreicht werden sollen.

Baulandbeschlüsse im klassischen Sinne zielen in erster Linie auf die Ausweisung neuen Baulands ab und zwar auf Flächen, für die aufgrund von vorherigen Nutzungen voraussichtlich keine oder nur wenige Aufbereitungskosten oder vergleichbare Kosten anfallen. Viele Baulandbeschlüsse fokussieren besonders auf die Beteiligung von Investoren und Eigentümern an den Kosten der Baulandbereitstellung. In diese Kosten würden zwingend auch die Kosten miteinfließen, die im Rahmen der Konversion von Flächen anfallen, bspw. durch die Beseitigung von Altlasten, Abbruch aufstehender Gebäudesubstanz etc. Erfahrungsgemäß würden diese Projekte schnell unwirtschaftlich werden. Daher ist für eine Kommune, die aufgrund mangelnder Flächen im Außenbereich und großer Konversionsflächen im Stadtgebiet Wohnbauland bevorzugt auf Konversionsflächen schaffen möchte bzw. muss, ein Baulandbeschluss im klassischen Sinne wahrscheinlich eher ungeeignet bzw. würde nicht den erwarteten Erfolg einbringen.

Darüber hinaus eignen sich Baulandbeschlüsse insbesondere für wachsende

Städte, während Kommunen mit Schrumpfungstendenzen i. d. R. andere Instrumente des Baugesetzbuches in Anspruch nehmen sollten, um bestehende Schwierigkeiten zu analysieren und zu bekämpfen. Eine Fokussierung auf bestehende Probleme ermöglicht ein effizientes, zielgerichtetes Handeln, so dass sich die Erarbeitung eines Baulandbeschlusses für eine Kommune, die praktisch kein oder nur sehr wenig Bauland neu ausweist, kaum lohnt.

Eine wesentliche Voraussetzung neben dem politischen Konsens ist die Verfügbarkeit von Flächen. Aus der Untersuchung der vorliegenden Baulandbeschlüsse geht hervor, dass die Kommune in der Lage sein muss, eine gewisse „Drohkulisse“ aufbauen zu können, um die Eigentümer zur Mitwirkung zu bewegen (vgl. Kap. VII). Dafür benötigt sie bewusst mehr planerisch ausgewiesene Flächen als eigentlich nach einer Bedarfsermittlung erforderlich sind.

Entscheidend für das Gelingen eines Baulandbeschlusses ist die Regelung seiner Verbindlichkeit: Es muss zwingend formuliert werden, dass eine Baulandentwicklung überhaupt nur dann stattfindet, wenn die Eigentümer zum Abschluss von Verträgen bereit sind, die der Kommune ein gewisses Zugriffs- bzw. Ankaufsrecht sichern, und ansonsten die Baulandentwicklung an anderer Stelle vorgenommen würde. Die Einleitung der Bauleitplanung oder der Stopp des Projektes ist – unter Beachtung der Re-

gelingen des §1 Abs.3 Satz 1 BauGB – von der Zustimmung der Eigentümer und/ oder Investoren abhängig zu machen. Die Erfahrungen zeigen, dass ein Baulandbeschluss ohne diese Regelung faktisch wirkungslos ist

und auf der Stufe von guten Vorsätzen verharrt. Wenn bekannt ist, dass kaum alternative Flächen zur Verfügung stehen, befindet sich die Kommune gleichwohl immer in einer suboptimalen Ausgangsposition.

## Organisation des Arbeitsprozesses zur Aufstellung eines Baulandbeschlusses

Eine zwingende Voraussetzung ist eine gut strukturierte Organisation des Arbeitsprozesses mit dem Ziel, einen breiten politischen und öffentlichen Konsens über Inhalte und Ziele des Baulandmanagements zu erreichen. Hierbei sind Transparenz und Partizipation der Beteiligten entscheidend. Es ist wenig erfolgsversprechend hinsichtlich der erforderlichen Akzeptanz, wenn die Verwaltung ggf. mit einem externen Expertenbüro sozusagen alleine „im stillen Kämmerchen“ ein entsprechendes Papier verfassen und dieses dann beschließen lassen möchte.

Vielmehr ist es erforderlich, dass die politischen Fraktionen im Rat der betreffenden Kommune von Anfang an beteiligt sind und Eingaben machen können. So kann nicht nur direkt eine wichtige Abstimmung zwischen den Beteiligten erreicht werden, sondern dadurch, dass der Beschluss gemeinsam erarbeitet wird, wird im Idealfall auch ein breiter politischer Konsens erreicht, so dass ein Baulandbeschluss nicht Teil der politischen Auseinandersetzung wird. Daher ist die Bildung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe mit Vertretern aus Verwaltung und Politik, die ggf. von unabhängigen Experten beraten und moderiert wird, ein erfolgsversprechender und vielfach erprobter Weg, einen Baulandbeschluss auf den Weg zu bringen.

Auch die Einbindung von Wohnungsbauunternehmen, Investoren oder vergleichbaren, für die Baulandentwicklung wichtigen Akteuren kann in manchen Fällen sinnvoll oder gar erforderlich sein. Das hängt jedoch wiederum stark von den örtlichen Gegebenheiten ab. Es macht natürlich wenig Sinn und kann sich als kontraproduktiv herausstellen, bei der Erarbeitung eines Baulandbeschlusses eine traditionell gepflegte Partnerschaft zwischen Kommune und einem Dritten aufgrund von Verfahrensgründen aufzugeben. Andererseits kann es natürlich auch eine Chance sein, sich aus einer Abhängigkeit zu befreien, die sich in der Vergangenheit ergeben hat und die kaum lösbar zu sein schien.

Eine direkte Bürgerbeteiligung während der Aufstellung eines Baulandbeschlusses erscheint hingegen nicht sinnvoll. Schließlich handelt es sich bei der Aufstellung eines Baulandbeschlusses nicht um einen Prozess ähnlich dem der Bauleitplanung mit bereits direkt betroffenen Bürgern, sondern um die Ausrichtung der künftigen Stadtentwicklungspolitik; die Bürgerbeteiligung wird ohnehin in den sich anschließenden Bauleitplanverfahren stattfinden. Gleichwohl fördert eine regelmäßige Berichterstattung über den Fortgang des Arbeitsprozesses sicherlich die Akzeptanz des bald zu erwartenden Baulandbeschlusses.

# Inhalt des Baulandbeschlusses

Im Folgenden werden basierend auf den Erkenntnissen der Literaturrecherche und der Analyse der übersandten Beschlüsse und Strategien mögliche inhaltliche Aspekte skizziert. Dabei wird auf die Ausformulierung möglicher Textbausteine bewusst verzichtet, vielmehr wird dargelegt, was grundsätzlich möglich und sinnvoll sein kann, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Nicht jede inhaltliche Empfehlung ist für jede Kommune sinnvoll.

## Regelungstiefe

Eine erste inhaltliche Entscheidung ist die Regelungstiefe. Die Kommune muss sich entscheiden, ob sie eher ein flexibel zu handhabendes Instrument schaffen möchte, das zwar grundsätzliche Ziele formuliert, aber die Ausgestaltung der konkreten Vereinbarungen und Verträge sehr individuell ermöglicht. Oder aber, ob die Kommune stattdessen lieber ein detailliertes Regelwerk erstellen möchte, das dann zwar relativ starr und bürokratisch wirkt, aber dafür ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Gleichbehandlung sicherstellt.

Als grundsätzliche Empfehlung mag hier der zwar etwas abgegriffene, aber dennoch nicht weniger zutreffende Grundsatz „So viel wie nötig, so wenig wie möglich“ zutreffen. Das bedeutet, dass ein Baulandbeschluss, der nur wagt die Ziele formuliert, in den meisten Fällen wahrscheinlich zu wenig „Durchschlagskraft“ besitzt, während ein Regelwerk, das Zahlen bis ins kleinste Detail festlegt, womöglich eine eher abschreckende Wirkung auf Investoren hat, die bei der Vertragsgestaltung auf größeren Verhandlungsspielraum setzen. Die Anforderung an einen Baulandbeschluss, für Gleichbehandlung zu sorgen, bedeutet ja eben gerade nicht, dass eine einmal festgesetzte Regelung für alle Fälle umgesetzt werden muss, vielmehr kann es sachlich begründete „Ungleichbehandlungen“ geben, wenn die Umstände dies erfordern, ohne dass das Gleichbehandlungsgebot verletzt wird.

Die erforderliche Regelungsdichte hängt vom Einzelfall ab, nicht zuletzt auch von

dem eingesetzten Instrumentarium. Wird das Baulandmanagement beispielsweise mit dem Instrument der amtlichen Umlegung betrieben, ist sowieso keine hohe Regelungsdichte erforderlich. Beim Einsatz städtebaulicher Verträge sind dagegen mehr Einzelheiten erforderlich. Empfehlenswert erscheint insgesamt eine an das Instrumentarium angepasste, aber weder zu geringe noch zu hohe Regelungsdichte des Baulandbeschlusses. Im Zweifelsfall sollte besser die kleinere Variante gewählt und später ein Ergänzungsbeschluss gefasst werden.

## Zielausrichtung

Wenn dieser eher „technische“ Aspekt entschieden ist, muss sich die Kommune auf die grundsätzliche Zielausrichtung des Beschlusses festlegen, die sich aus der spezifischen Situation der Kommune ergibt.

Zunächst findet eine grundsätzliche Entscheidung statt, ob der zukünftige Fokus der Stadtentwicklung auf der Außen- oder der Innenentwicklung liegen soll. Die meisten Kommunen werden vermutlich auf einen Mix setzen, da eine vollständige Ausrichtung auf die Außenentwicklung im Widerspruch zum von der Politik formulierten „30 ha-Ziel“ stünde, während eine reine Innenentwicklung die Ausweisung neuer großer Neubaugebiete nur in Ausnahmefällen ermöglichen würde oder mit großen Aufwendungen verbunden wäre, etwa wenn Konversionsflächen entwickelt werden sollen.

Gleichwohl „soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen“ (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB). Das bedeutet nichts anderes, als dass der zukünftige Flächenbedarf in erster Linie durch bereits erschlossene Flächen im Siedlungsgebiet befriedigt werden soll, schließt aber natürlich die Ausweisung neuer Baugebiete „auf der Grünen Wiese“ nicht aus.

Eine Konzentration auf die Innenentwicklung erfordert die systematische Erfassung und Analyse von Baulandpotentialen im

Stadtgebiet. Dazu gehören bereits erschlossene, aber noch nicht entwickelte Flächen, klassische Baulücken, aber auch Ausbaupotentiale bei Gebäuden, bei denen die bauplanungsrechtlichen Bestimmungen noch nicht ausgeschöpft worden sind.

Zahlreiche Kommunen erstellen bzw. lassen derzeit Baulückenkataster erarbeiten. Ein solches Vorhaben kann grundsätzlich jeder Kommune empfohlen werden, da die Kosten für die Baulandbereitstellung hier weitestgehend entfallen, da die Erschließung bereits im Wesentlichen vorhanden ist.

### **Quote für den öffentlich geförderten Wohnungsbau**

Sind Marktmieten für bestimmte Einkommensgruppen nicht mehr bezahlbar und findet bereits eine Verdrängung bestimmter Haushalte aus Teilen der Kommune statt oder ist dies in absehbarer Zeit zu befürchten, so kann eine Festlegung bspw. auf eine Quote für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau ein möglicher Lösungsweg sein.

Allerdings sind zum einen bei einer solchen Quote einige rechtliche Aspekte zu beachten (vgl. dazu Kap. III), zum anderen ist der öffentlich-geförderte Wohnungsbau in vielen Teilen der Bevölkerung noch immer mit bestimmten Assoziationen verbunden, die zu Akzeptanzschwierigkeiten bei Investoren, aber auch bei Bauwilligen führen können. Daher ist prozessbegleitend eine intensive Aufklärung über den modernen öffentlich geförderten Wohnungsbau erforderlich.

Bei der Einführung einer Quote für den öffentlich geförderten Wohnungsbau ist zu beachten, dass diese grundsätzlich mit einem Renditeverzicht für den Investor einhergeht, den der Investor natürlich versuchen wird zu kompensieren. Gelingt ihm das nicht, weil bspw. die Wertsteigerung in Folge eines geringen Bodenrichtwertniveaus für baureifes Land nicht in ausreichender Höhe erfolgt, könnte dies auch dazu führen, dass der Investor seine Tätigkeiten in eine andere Kommune verlegt.

Die Einführung einer Quotenregelung erscheint derzeit für stark wachsende Städ-

te mit angespannten Wohnungsmärkten sinnvoll. Die Quotenregelung hat insbesondere Bedeutung bei der Anwendung städtebaulicher Verträge. Gleichwohl kann sie auch für Kommunen, die Bauland über Zwischenerwerbsmodelle bereitstellen, als zusätzliche Selbstverpflichtung – auf den eigenen Flächen einen festen Anteil sozialen Wohnungsbaus zu realisieren – verstanden werden.

### **Voraussetzung zur Einleitung des Bauleitverfahrens**

Für wachsende Kommunen, die absehen können, dass sie in Zukunft auf die Neuausweisung von Bauland angewiesen sein werden, empfiehlt es sich, eine Passage in ihrem Baulandbeschluss einzufügen, nach der die Kommune die Bauleitplanung nur in Gebieten einleitet, in denen sie bspw. durch erfolgreiche Zwischenerwerbsmodelle die Verfügungsgewalt über alle oder eine große Anzahl von Grundstücken hat bzw. sie mit den Eigentümern vertragliche Regelungen treffen kann, um die Planung zu sichern, z. B. durch Optionsverträge.

### **Finanzierung des Zwischenerwerbs**

Wenn überwiegend der Zwischenerwerb als Instrument der Baulandbereitstellung angewandt werden soll, muss auch die Finanzierung gesichert sein. Beim Flächenankauf muss die Gemeinde in Vorleistung treten. Zum Gelingen des Baulandmanagements muss die Finanzierung dann langfristig gesichert sein. In der Praxis haben sich drei Formen der Finanzierung etabliert:

- Bei einer nicht zweckgebundenen Finanzierung des Flächenerwerbs innerhalb des Haushaltes wird dieser aus dem allgemeinen Haushalt finanziert, in den auch alle Einnahmen einfließen. Die Finanzierung unterliegt dann den allgemeinen haushaltsrechtlichen Beschränkungen und Auflagen. Es kann zu Schwierigkeiten bei der Baulandbereitstellung kommen, wenn bspw. Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt werden müssen oder anderen kommunalen Aufgaben ein hö-

herer Stellenwert zugeordnet wird.

- Der (revolvierende) Bodenfonds stellt einen rechnerisch zweckgebundenen Sonderposten im Haushalt dar (Sondervermögen). Überschüsse fließen in die allgemeinen Rücklagen, sind zweckgebunden und werden daher ausschließlich für Grunderwerb und Grundstücksentwicklung verwendet. Unterdeckungen werden dagegen im Rahmen des Gesamthaushaltes ausgeglichen. Ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ist in einem Haushaltsjahr nicht unbedingt vorzusehen, mittelfristig sollte ein Bodenfonds jedoch hinsichtlich seiner Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.
- Die Finanzierung außerhalb des Haushaltes erfolgt durch die Gründung eines Eigenbetriebes, einer Eigengesellschaft oder einer Beteiligungsgesellschaft. Der Vorteil einer Gesellschaft liegt in der Finanzierung außerhalb des Haushaltes. Der allgemeine Gemeindehaushalt wird so nicht belastet.

### **Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten**

Eine Hauptantriebsfeder für die Aufstellung von Baulandbeschlüssen war und ist die Beteiligung von Investoren und Eigentümern an den Kosten für die Baulandbereitstellung und deren Folgekosten über den Abschluss städtebaulicher Verträge.

Insbesondere die Beteiligung an den Kosten für die sozialen Infrastrukturfolgen stellt hohe Ansprüche an die Kommunen, da die Kommune weder einen pauschalen Beitrag erheben kann, sondern nur tatsächlich entstehende Kosten in Rechnung stellen darf. Noch darf sie grundsätzlich alle Anlagen der sozialen Infrastruktur anrechnen, sondern nur die, die ggf. auch anteilig direkt aus dem Vorhaben resultieren, mithin im kausalen Zusammenhang stehen.

Hierfür ist in jedem Fall die Anfertigung einer städtebaulichen Kalkulation erforderlich. Grundsätzlich ist es ein sehr empfehlenswerter Inhalt eines Baulandbeschlusses, die Planungsbegünstigten an den Kosten der Baulandbereitstellung und den Folgekosten

zu beteiligen, aber in jedem Fall ist es sinnvoll, die so gestaltete Klausel intensiv zu prüfen, um Rechtssicherheit herzustellen.

### **Vergabekriterien**

Vergleichbares gilt für die Abfassung von Vergabekriterien, die bereits Inhalt einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs waren (vgl. Kap. IV). Grundsätzlich empfiehlt sich eine Ausgestaltung von Vergabekriterien nach einem „Einheimischenmodell ohne Einheimischenkomponente“. Anstatt den Fokus auf das Kriterium „Einheimischer“ zu legen, ist es sicherer, soziale Kriterien stärker zu betonen, um zu vermeiden, dass jemand wegen angeblicher Diskriminierung Nicht-Einheimischer Klage einreichen könnte. Es ist empfehlenswert, auf Formulierungen zu verzichten, die Einheimische an sich bevorzugt behandeln, nur weil es sich um Einheimische handelt, sondern es sollte verdeutlicht werden, dass grundsätzlich bspw. einkommensschwache Haushalte mit Kindern gefördert werden sollen. Eine präzise Formulierung zu fördernder Kriterien ist erforderlich.

### **Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen bei Vertragsverstößen**

Kommunen sind in jedem Fall gut beraten, bereits in Baulandbeschlüssen Regularien festzulegen, mit denen auf Verstöße gegen abgeschlossene Verträge durch die Bauwilligen/ Begünstigten/ Geförderten reagiert werden kann. Denkbar sind vertraglich gesicherte Rückkaufoptionen, welche die Kommune unter bestimmten Voraussetzungen wahrnehmen kann. Gerade frühzeitig bekannt gemachte Sanktionsmöglichkeiten sind geeignet, für Verlässlichkeit und Akzeptanz dieser Regelungen zu sorgen. Ganz ohne Sanktionsmöglichkeiten geht es jedoch wahrscheinlich nicht, wenn die Kommune sicher gehen möchte, dass die ihre Ziele nicht ausgehöhlt werden können – etwa indem eine bauliche Umsetzung nicht in einem bestimmten Zeitrahmen realisiert wird oder das unter geförderten oder sonst wie bevorzugten Umständen an bestimmte Käufer vergebene Grundstück zeitnah weiterverkauft wird.

# Aufbau einer Organisationsstruktur zur Umsetzung des Baulandbeschlusses

Voraussetzung für eine zielgerichtete Umsetzung eines Baulandbeschlusses ist eine ämterübergreifende, konsensuale Zusammenarbeit. Grundsätzlich gibt es drei verschiedene Organisationsformen:

- Eine Gesellschaft außerhalb der Verwaltung kann als Eigenbetrieb, Eigengesellschaft oder Beteiligungsgesellschaft gegründet werden. Die Gesellschaft hat den Vorteil, dass ein Ansprechpartner für alle Fragen der Projektentwicklung vorhanden ist. Aufgrund der naturgemäß hohen Entscheidungskompetenz der Gesellschaft sind auch die Entscheidungswege kurz. So kann der Baulandbereitstellungsprozess entbürokratisiert und beschleunigt werden. Bei einer rein kommunalen Gesellschaft ist auch der Einfluss der Kommune nicht begrenzt.
- Optional kann auch innerhalb der Verwaltung durch Anpassung bzw. Änderung der internen Organisationsstrukturen ein eigenes Amt bzw. eine Stabsstelle eingerichtet werden. Auch bei dieser Organisationsform gibt es einen Ansprechpartner für alle Fragen der Projektentwicklung. Hieraus resultiert wiederum eine hohe Entscheidungskompetenz mit kurzen Entscheidungswegen. Als Nachteil kann die erforderliche Änderung der vorhandenen Verwaltungsstrukturen bei einem neu zu bildenden Amt aufgefasst werden. Das Einrichten einer Stabsstelle vermeidet zwar die Änderung der Verwaltungsstrukturen, jedoch steht diese über den vorhandenen Ämtern.
- Als dritte Alternative ist die Bildung eines Arbeitskreises bzw. einer Projektgruppe möglich. Die Projektgruppe ist in der Regel ein regelmäßig tagendes Gremium aus Vertretern der beteiligten Ämter und ggf. auch Externer. Die Federführung liegt hier meist bei einem Amt (i. d. R. Liegenschaftsamt oder Stadtplanungsamt). Der Arbeitskreis ähnelt prinzipiell der Projektgruppe. Hier sind in der Praxis Differenzierungen bezüglich der Sitzungstermine (regelmäßig, bedarfsbezogen oder projektbezogen) und der personellen Zusammensetzung möglich. Bei ämter- oder fachbereichsübergreifenden Projektgruppen und Arbeitskreisen kann auch zwischen der Vorbereitung und der späteren Umsetzung des Baulandmanagements unterschieden werden. Dies hat den Vorteil der zielgerichteten personellen Zusammensetzung. Insgesamt bedingen aber beide Modelle längere Verfahrenswege und somit keine wesentliche Beschleunigung des Baulandbereitstellungsprozesses.

## IX Fazit und Ausblick

Der Hauptschwerpunkt der vorliegenden Arbeit lag auf der Analyse des Instruments „Baulandbeschluss“. Ein Baulandbeschluss ist ein von der Kommune gefasster Grundsatzbeschluss über künftige Wege der Baulandbereitstellung. Ein Baulandbeschluss ist im Normalfall Bestandteil einer umfassenden Baulandstrategie, die in ein strategisches und nachhaltiges Flächenmanagement der Kommune eingebettet ist.

Die Arbeit verfolgte zwei wesentliche Zielaspekte. So sollten generelle Zukunftsfragen geklärt werden: Welche Herausforderungen ergeben sich aus den aktuellen Entwicklungen für die Kommunen und wie können sie diesen durch ihre Baulandstrategie begegnen? Welche neuen Erkenntnisse gibt es aus der Wissenschaft? Sind Baulandbeschlüsse überhaupt noch ein zeitgemäßer Weg, die Baulandbereitstellung zu managen, oder sind sie ein Relikt aus der Vergangenheit?

Die mannigfaltigen Herausforderungen, vor denen die Kommunen stehen und die Einfluss auf die Baulandstrategie haben, ergeben sich vorrangig aus den gesamtgesellschaftlichen Veränderungen und den finanziellen Herausforderungen. Es gibt Wachstumsregionen, insbesondere attraktive Ballungszentren und Universitätsstädte, deren Herausforderungen vorrangig in der Bereitstellung von Bauland und der Vermeidung von Verdrängungstendenzen liegen. Insbesondere die sogenannten „Big Seven“, die sieben größten Städte der Bundesrepublik mit ihrem Umland, stehen vor der Herausforderung hoher Zuwanderungsraten, wodurch es für Haushalte mit geringem oder mittlerem Einkommen zunehmend schwierig wird, sich mit ausreichendem Wohnraum zu versorgen. Insbesondere hier sind die Kommunen gefragt, Wege zu finden und Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auch weiterhin sozial durchmischte Quartiere erhalten und ausgebaut werden.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Frage nach der Beteiligung von Planungsbegünstigten an den (Folge-) Kosten der Baulandbereitstellung. Gerade für Kommunen mit knappen Haushaltskassen, aber eben nicht nur dort, stellt sich grundsätzlich die Frage,

warum Planungsbegünstigte, die ja letztlich ohne eigenes Zutun durch die Aktivitäten der Kommune wirtschaftliche Vorteile erfahren sollen, keinen Beitrag zu den Kosten leisten.

Das sind zwei Aufgabenfelder, die sich sehr gut im Rahmen von Baulandbeschlüssen reglementieren lassen. Baulandbeschlüsse kommen daher in erster Linie für Kommunen in Betracht, die Bauland neu ausweisen wollen bzw. müssen. Aber auch Kommunen außerhalb der Wachstumsregionen werden weiterhin auf die Ausweisung von Neubaugebieten nicht vollends verzichten wollen und können. Schließlich haben auch diese ein Interesse daran, die Bevölkerung zu halten und Anreize für potentielle Neubürger zu schaffen.

Gleichwohl haben viele Kommunen mit erschwerenden Bedingungen zu kämpfen. So sind die Möglichkeiten von Haushaltssicherungskommunen begrenzt, investive Maßnahmen wie bspw. den Zwischenerwerb zu tätigen. In ausgeprägten Problemlagen sind wahrscheinlich andere Mittel zielführender, bspw. die Instrumente des besonderen Städtebaurechts.

Grundsätzlich stellen Baulandbeschlüsse aber nach wie vor ein zeitgemäßes Instrument dar, dem sich Kommunen bei der Baulandbereitstellung bedienen können. Gleichwohl muss ein Baulandbeschluss nicht für jede Kommune erforderlich und sinnvoll sein. Es gibt Kommunen, die ihre Ressourcen anderweitig nutzen sollten.

Dabei ist der Baulandbeschluss als Teil einer umfassenden Baulandstrategie zu verstehen, zu der auch weitere Instrumente wie bspw. die Vergabe von Erbbaurechten gehören.

Darüber hinaus sollten mit dieser Studie basierend auf den neuen Entwicklungen und Erkenntnissen aus Forschung, Wissenschaft und kommunaler Praxis, aus der rund 100 unterschiedliche Baulandbeschlüsse, Baulandstrategien und weitere qualitative Angaben zur individuellen Handhabung von Strategien zur Baulandbereitstellung gesammelt wurden, Handlungsempfehlungen für Kommunen erarbeitet werden, die einen Bau-

landbeschluss auf den Weg bringen wollen oder ergänzen bzw. aktualisieren möchten.

Die Notwendigkeit, auch bestehende Beschlüsse immer wieder zu prüfen und ggf. anzupassen, ist evident. So gibt es in einigen Kommunen Beschlusslagen, die anscheinend nicht funktionieren oder nicht angewandt werden. Andere Kommunen wie bspw. München, das vielen Städten als Vorbild dient, prüfen ihr Modell regelmäßig und passen es an neue Herausforderungen an, so dies erforderlich ist.

Die Analyse der zahlreichen Baulandbeschlüsse zeigt auch eins: „Hilf Dir selbst!“ Es war offensichtlich die kommunale Baulandpolitik, welche die Wohnungsmarktprobleme in Ermangelung übergeordneter Unterstützung bislang lösen musste. Kommunale Baulandstrategien und Grundsatzbeschlüsse sind insofern auch „Ersatz“ für nicht erfolgte Bodenreformen der Vergangenheit; sie versuchen, ein Optimum an allokativer und distributiver Steuerung zurück zu gewinnen. Sie sind bei näherer Betrachtung: Bodenreformerische Ansätze von „unten“!

Es ist anzunehmen, dass die Bedeutung von Baulandbeschlüssen und Baulandstrategien

für die kommunale Praxis weiterhin groß bleiben wird. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Einleitung von Bauleitplanung von der Einhaltung der im Baulandbeschluss geregelten Grundsätze abhängig gemacht wird. Ohne dies ist ein Baulandbeschluss nichts mehr als eine unverbindliche Absichtserklärung.

Baulandstrategien zur Unterstützung einer nachhaltigen sozialgerechten Stadtentwicklung sind insbesondere dann besonders erfolgreich, wenn sie (wieder) auf eine aktive kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik in Form des gemeindlichen Zwischenerwerbs (am besten angelegt als langfristige kommunale Bodenvorratspolitik) setzen.

Baulandmodelle, die letztendlich – bei genauer Betrachtung – die Grundsätze einer sozialgerechten Bodennutzung ausschließlich über städtebauliche Verträge durch mögliche Rahmensetzungen mit Investoren zu erreichen versuchen, sind gegenüber kommunalen Zwischenerwerbsmodellen schon naturbedingt suboptimal, da es ja nicht die Kommunen selbst sind, die das Baulandangebot bestimmen! Es ist eben viel leichter, seine eigene Stadtentwicklungspolitik auf seinen eigenen Grundstücken zu gestalten.

# X Anhang: Ausgesuchte Baulandbeschlüsse und -strategien

In diesem Kapitel werden ausgesuchte Baulandbeschlüsse und Vorgehensweisen verschiedener Kommunen wiedergegeben und kommentiert. Dieses Kapitel ist als ausführliche Ergänzung zu Kapitel VII zu sehen.

Die aufgeführten Baulandbeschlüsse und Vorgehensweisen wurden ausgewählt, weil sie interessante Aspekte zur Baulandbereitstellung beinhalten, die auch für andere Kommunen relevant sein könnten. Bewusst wurde dabei auf deutschlandweit schon sehr

bekannte Baulandbeschlüsse wie z. B. aus München, Stuttgart, Freiburg und Bocholt verzichtet, sondern der Fokus auf wenig bekannte oder sehr neue Baulandbeschlüsse gelegt. Insbesondere sollen sie die große Bandbreite der Baulandstrategien verdeutlichen. Es soll dadurch auch aufgezeigt werden, dass Baulandstrategien letztlich immer auf die lokale Situation abgestellt sein müssen; es kann niemals eine allgemeine verbindliche Strategie geben.<sup>149</sup>

<sup>149</sup> Hinweis: Autor und Herausgeber können keine Gewähr dafür übernehmen, dass die aufgeführten Baulandbeschlüsse in jeder Hinsicht rechtskonform sind.

## Bamberg

Bamberg ist eine kreisfreie Stadt im bayerischen Regierungsbezirk Oberfranken. Die Stadt hat eine Fläche von rund 55 km<sup>2</sup> und ca. 72.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 1.318 Einwohnern/ km<sup>2</sup>. Bamberg zählt zur Metropolregion Nürnberg. In der Landesplanung ist die Stadt als Oberzentrum des westlichen Oberfrankens ausgewiesen.

### Beschluss / Vorgehensweise

Der Rat der Stadt Bamberg hat im April 1996 den folgenden Baulandbeschluss gefasst, der im Juni 2006 und März 2007 ergänzt und geändert wurde:

1. *Um Wohnbauland für junge Familien, Alleinerziehende und Mehrkinderfamilien in der Stadt Bamberg bereitzustellen, soll künftig (ab 01.05.1996) bei Ausweisung von neuen Wohngebieten in Bereichen, für die bisher eine Wohnbebauung ohne Aufstellung eines Bebauungsplanes nicht möglich bzw. für die noch kein Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes gefasst ist, in der Regel wie folgt verfahren werden (Die Anwendung auf laufende Bebauungsplanverfahren bedarf einer gesonderten Beschlussfassung des Stadtrates.):*
  - a) *Es sind mit den Grundstückseigentümern in künftigen Bebauungsplan-gebieten (nach grundsätzlicher Beschlussfähigkeit durch den Stadtrat) städtebauliche Verträge gemäß § 6 BauGB MaßnahmenG zu schließen, in welchen festgelegt wird, dass die Stadt die öffentlichen Bedarfsflächen gemäß § 55 Abs. 2 BauGB (= ca. 20 % der Einlagerungsgrundstücke) zum Preis von Bauerwartungsland (= 20 % eines bei Vertragsabschluss festzulegenden Baulandpreises) und außerdem ein Drittel des danach verbleibenden Nettobaulandes zum Preis von Rohbauland (= 50 % des bei Vertragsabschluss festzulegenden Baulandpreises) erhält.*

*Die städtebaulichen Verträge werden auf der Grundlage abgeschlossen, dass der Bebauungsplan innerhalb von fünf Jahren ab Vertragsabschluss in Kraft tritt. Tritt der Bebauungsplan innerhalb dieser Frist nicht in Kraft, steht dem Eigentümer und der Stadt ein Rücktrittsrecht zu. Die Übereignung entsprechender Miteigentumsanteile an den Grundstücken wird in den notariellen Verträgen geregelt und in öffentlich rechtlichen Umlegungsverfahren vollzogen. Die Kaufpreiszahlung erfolgt erst mit Rechtskraft des Umlegungsplanes.*

- b) *Nach Abschluss entsprechender städtebaulicher Verträge mit allen Grundstückseigentümern im Plangebiet führt die Stadt Bamberg in den jeweiligen Plangebieten öffentlich-rechtliche Umlegungsverfahren gemäß §§ 45 ff BauGB durch. Die hierbei der Stadt Bamberg zugeteilten Baugrundstücke werden dann ohne Aufpreis (außer Zinsen und anderen Unkosten des Baulandmodells) an bauwillige junge Familien, Alleinerziehende und Mehrkinderfamilien, die bereits ihren 1. Wohnsitz in Bamberg haben oder nach Bamberg ziehen wollen und deren Einkommen das 1,5-fache der Einkommensgrenzen gemäß § 25 II Wohnungsbaugesetz nicht übersteigt (= bei 3-Personen-Haushalt ca. 62.100,00 DM netto ohne Berücksichtigung von Steuervergünstigungen, steuerlichen Freibeträgen, Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen), weiterveräußert. In Ausnahmefällen ist auch die Vergabe eines Erbbaurechts möglich. Leben mehr als zwei Kinder in der Familie oder ist ein Familienmitglied geistig oder körperlich behindert, so erhalten diese Familien bei sonst gleichen Verhältnissen beim Grundstückskauf den Vorzug.*

*Die Erwerber müssen sich verpflichten, innerhalb von zwei Jahren nach dem Grundstückserwerb das Wohnhaus samt Nebenanlagen fertig zu stellen, es 10 Jahre im Eigentum zu behalten und während dieser Zeit selbst zu bewohnen. Sollte dies nicht der Fall sein, ist die Stadt Bamberg berechtigt, das Grundstück zum ursprünglichen Verkaufspreis zurück zu erwerben, ohne dass ihr irgendwelche Unkosten entstehen. Zusätzlich wird das Gebäude zum sodann gültigen Verkehrswert (laut Gutachten) entschädigt. Alternativ ist die Möglichkeit vorzusehen, seitens der Stadt Bamberg auf die Ausübung eines Wiederkaufsrechtes zu verzichten und stattdessen eine Anzahlung auf den zum Zeitpunkt des Verstoßes gegen die vertraglichen Verpflichtungen zu berechnenden Verkehrswert des Grundstücks (ohne Aufbauten) zu verlangen.*

*Innerhalb von 10 Jahren ab Fertigstellung darf der Eigentümer das Grundstück nur an seinen Ehegatten oder an seine Abkömmlinge oder diejenigen seines Ehegatten weitergeben. Eine Vermietung ist in diesem Zeitraum nur in Ausnahmefällen mit Zustimmung der Stadt Bamberg möglich.*

2. *Dieses Wohnbaulandmodell ist bei Umwidmung von Gewerbe- und Industrie-  
flächen in Wohnflächen entsprechend anzuwenden.*
3. *Bei der Ausweisung von neuen Wohngebieten ist dem Stadtrat in jedem Fall  
zu berichten, ob ein Regelfall gemäß Ziffer 1 dieses Beschlusses vorliegt.*
4. *Es besteht grundsätzliches Einverständnis, dass die Verwaltung mit der Um-  
setzung dieses Wohnbaulandmodells bei den im Flächennutzungsplan ausge-  
wiesenen Wohngebieten am Klinikum und in Wildensorg beginnt.*
5. *Der Stadtrat behält sich vor, für den Fall, dass die Grundstückseigentümer  
nicht bereit sind, städtebauliche Verträge gemäß § 6 BauGB – Maßnahme G  
zu schließen, für das erforderliche Gebiet eine städtebauliche Entwicklungs-  
maßnahme nach §§ 165 ff BauGB anzuordnen.*

Das Bamberger Modell findet nur in Gebieten Anwendung, in denen individueller Wohnungsbau realisiert werden soll. Nach diesem Modell wird die freiwillige Umlegung begonnen und im amtlichen Verfahren fortgesetzt (vgl. sog. „Hybridmodell“; Typ VIII in Kap. IV). Durch die im Baulandbeschluss getroffenen Regelungen kann die Stadt Bamberg – gegenüber der Anwendung einer rein amtlichen Umlegung gemäß §§45 ff. BauGB – größere Anteile ihrer Baulandproduktionskosten durch einen größeren Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen bei den von der Planung begünstigten Eigentümern erzielen. Bei amtlichen Umlegungen dürfen dagegen nur die umlegungsbedingten Wertvorteile abgeschöpft werden; diese sind i. d. R. begrenzt auf die Wertsprünge zwischen Rohbauland und Bauland.

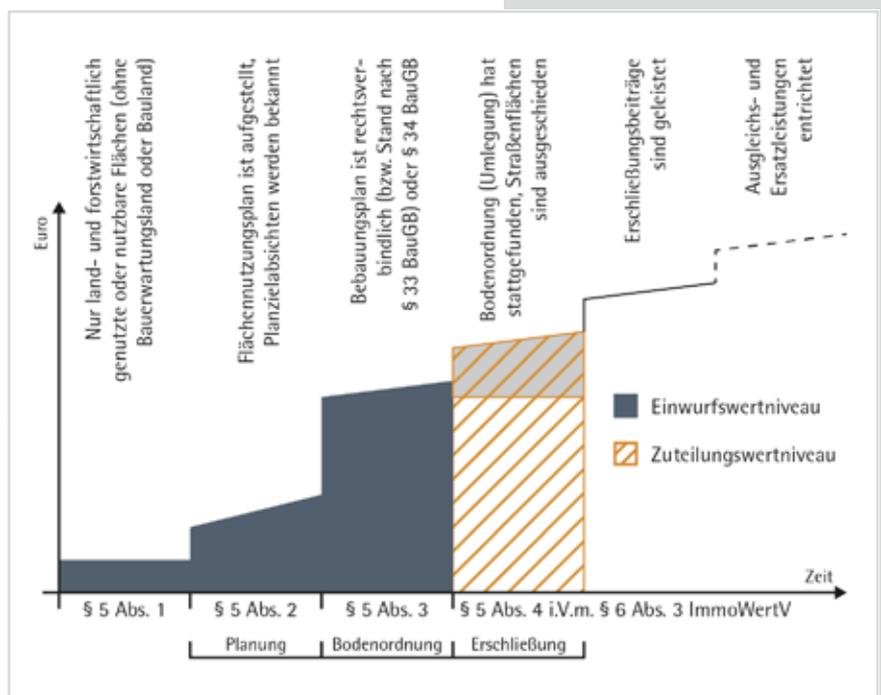
Für Vereinbarungen, die mit den Planungsbegünstigten im Rahmen der freiwilligen Umlegung getroffen werden, werden städtebauliche Verträge gem. § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB genutzt. Erst nach Vorliegen des (abgeschlossenen) städtebaulichen Vertrages (= faktisch Abschluss der freiwilligen Umlegung) wird das amtliche Umlegungsverfahren gem. §§45 ff. BauGB eingeleitet und durchgeführt, wobei die in der freiwilligen Vereinbarung getroffenen Regelungen in das amtliche Umlegungsverfahren voll „überführt“ werden. Mit dem städtebaulichen Vertrag erkennen die Planungsbegünstigten an, dass die getroffenen Vereinbarungen in späteren amtlichen Verfahren volle Anwendung erfahren. Dies betrifft insbesondere die Einwurfs- und Zuteilungsbewertung und das dadurch bedingte Ausmaß der umlegungsbedingten Wertvorteile. Für die Fortführung im amtlichen Verfahren spricht die große Rechtssicherheit, die „gewohnte“ Tradition, aber auch der nicht unbedeutende steuerliche Vorteil, da das amtliche Umlegungsverfahren nicht der Grunderwerbsteuer unterliegt.

Das Bamberger Modell hat aber noch weitergehende Vorteile: Es geht bei der Unterstützung der Einheimischen in die Richtung des „Weilheimer Modells“, schließt aber auch Zuwanderungswillige nicht aus, um so bei den Grundstücken, die der Stadt Bamberg im Umlegungsverfahren zugeteilt wurden, sozialpolitische Ziele zu verfolgen. Die Verwirklichung dieser Ziele wird sichergestellt, indem die Stadt auf die Verpflichtung des Erwerbers besteht, das Gebäude zeitnah zu errichten („Bauverpflichtung“) und dann auch selbst zu bewohnen. So wird Missbrauch annähernd ausgeschlossen; Baulücken entstehen so erst gar nicht.

Nach Angaben der Stadt Bamberg wurden anhand dieses Modells insgesamt fünf größere, neue Baugebiete erschlossen. Rund 330 Baurechte wurden dabei realisiert, von denen 210 den Baulandmodellkriterien unterlagen. Derzeit entwirft die Stadt Bamberg ein Modell zur Durchführung eines ähnlichen Verfahrens im Geschosswohnungsbau.

Insgesamt hat sich das Modell offensichtlich bewährt, so dass es fortgesetzt wird und auch ein vergleichbares Verfahren im Geschosswohnungsbau angestrebt wird.

Abb. 16: Entwicklung des Bodens vom Ackerland zum Bauland (§ 5 ImmoWertV)



Finnentrop ist eine Gemeinde im Kreis Olpe im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Arnsberg. Die Gemeinde hat eine Fläche von rund 105 km<sup>2</sup> und ca. 17.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 163 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Finnentrop wird als „Größere Kleinstadt“ klassifiziert und in der Landesplanung als Grundzentrum ausgewiesen.

Die Gemeinde Finnentrop hat keinen Baulandbeschluss verabschiedet. Vielmehr hat sich eine einheitliche Vorgehensweise in der Verwaltung seit Jahren etabliert („Tradition“). Grundsätzlich erfolgt die Ausweisung und Bereitstellung von Bauland erst dann, wenn die Gemeinde oder die Finnentropener Vermögensverwaltung als Grundstücksentwicklungsgesellschaft über Kauf- oder Erbbaurechtsverträge Zugriffs- und Preisbestimmungsrecht auf die Grundstücke erwirkt hat. Die Baulandentwicklung erfolgt in überschaubaren Bauabschnitten, um Baulandbrachen zu vermeiden.

Um diese Strategie erfolgreich betreiben zu können, ist großer Handlungsspielraum der Gemeinde erforderlich. Sie muss Zugriff auf Alternativflächen haben, um so mögliche Preistreiberien einzelner Eigentümer kontern zu können und nicht in Abhängigkeiten zu geraten. Die verbindliche Bauleitplanung wird erst eingeleitet, wenn die Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinde gesichert sind. Dabei gibt es keinen gemeindeweit einheitlichen Ankaufspreis, vielmehr ergibt sich dieser, je nach Eignung und Lage, individuell. Der Residualwert wird durch eine städtebauliche Kalkulation errechnet. Dabei werden Folgekosten, z.B. für die Infrastruktur, mitberücksichtigt.

Einheimische haben bevorzugten Zugriff bei der Vergabe von Grundstücken. Zum 01.06.2009 verabschiedete die Gemeinde ihre Regelungen zur „Verbesserung der Familienförderung durch die Erhöhung des Kinderrabattes bzw. die Zahlung eines Kinderzuschusses bei dem Erwerb und der Bebauung eines Grundstücks für den überwiegenden Eigenbedarf“. Dort heißt es:

*Um Familien mit Kindern den Erwerb zu erleichtern, gewährt die Gemeinde Finnentrop ab dem 01.06.2009 bei dem Verkauf von eigenen Wohnbaugrundstücken auf den Kaufpreis einen Nachlass von 2.000,00 Euro für jedes im eigenen Haushalt lebende und auf der Lohnsteuerkarte eingetragene Kind.*

*Ebenfalls erstattet die Gemeinde Finnentrop beim Kauf eines privaten unbebauten Grundstücks 2.000,00 Euro für jedes im eigenen Haushalt lebende und auf der Lohnsteuerkarte eingetragene Kind, wenn das Grundstück innerhalb von drei Jahren nach Beurkundung des Grundstückskaufvertrags mit einem Wohnhaus bebaut worden ist und selbst bezogen wird. Der Antrag kann unter Vorlage des Kaufvertrags, der den Grundstückskaufpreis ausweisen muss, gestellt werden.*

*Der Nachlass bzw. die Erstattung wird auf schriftlichen Antrag auch für alle im eigenen Haushalt und auf der Lohnsteuerkarte eingetragene Kinder gewährt, die innerhalb von acht Jahren nach Abschluss des Grundstückskaufvertrages geboren oder adoptiert werden. Der entsprechende Antrag kann nur innerhalb von acht Jahren nach Abschluss des Grundstückskaufvertrages gestellt werden.*

*Der Nachlass bzw. die Erstattung wird für jedes Kind nur einmal und nur bei der Errichtung eines Wohngebäudes gewährt, welches der Käufer überwiegend – und zwar bemessen nach der Wohnfläche – zu eigenen Wohnzwecken nutzt. Eine un-*

*tergeordnete gewerbliche Eigennutzung oder Vermietung ist insoweit zulässig. Erwirbt der Käufer nur Miteigentumsanteile an einem Grundstück, so wird der Nachlass nur anteilig gewährt. Der Nachlass bzw. die Erstattung ist zurückzuzahlen, wenn innerhalb von fünf Jahren nach Abschluss des Grundstückskaufvertrages bzw. nachträglicher Gewährung das Grundstück veräußert oder die überwiegende Eigennutzung aufgegeben wird.*

Darüber hinaus betreibt Finnentrop eine längerfristige Bodenvorratspolitik. Dabei werden strategisch wichtige Entwicklungsrichtungen anders behandelt als städtebaulich zwar geeignete, aber auf lange Sicht gesehen nicht so wichtige. Auch Optionsverträge finden z.B. bei der schrittweisen Inanspruchnahme von Flächen Anwendung.

Die Gemeinde Finnentrop verzichtet auf einen formalen Beschluss, weil sie das Abbilden der äußerst komplexen und je nach Ortsteil unterschiedlichen baulandpolitischen Vorgehensweisen in einem für alle zukünftigen Vorgänge bindenden Beschluss für zu schwierig hält.

## Kommentierung

Die Gemeinde Finnentrop ist schon sehr früh dazu übergegangen, den Ankauf der beplanten Flächen nicht über den allgemeinen Haushalt zu bewerkstelligen (vgl. Typ V in Tab. 4). Der Zwischenerwerb erfolgt konsequent durch eine Entwicklungsgesellschaft (GmbH). Dieses Finnentrop-er Vorgehen steht stellvertretend für eine große Anzahl von Kommunen, die diesen Weg gewählt haben. In den meisten Fällen werden diese Grundstücksentwicklungsgesellschaften als GmbH firmiert und sind i. d. R. 100%ige Töchter der Städte. Es gibt aber auch Gesellschaften mit Beteiligung Dritter (z. B. Stadt Stolberg zusammen mit der Sparkasse). Eher selten sind Eigenbetriebe.

Die „Herauslagerung“ aus dem Haushalt verschafft i. d. R. eine größere Flexibilität und Unabhängigkeit im Vorgehen. Auch der Aufbau eines revolvingierenden Bodenfonds ist erheblich leichter. Für „Haushaltssicherungsgemeinden“ ist es manchmal der einzige noch gangbare Weg, „eigene“ Baulandentwicklungen betreiben zu können. Die kommunalfiskalischen und steuerrechtlichen Fragestellungen bei der Gründung von kommunalen Grundstücksgesellschaften sind z. T. komplexer Art; in den meisten Fällen ist eine externe Beratung notwendig.<sup>150</sup>

Die Vorgehensweise der Gemeinde Finnentrop zeigt, dass eine zielgerichtete Baulandbereitstellung auch ohne einen formalen Baulandbeschluss funktionieren kann. Grundvoraussetzungen für eine wirksame Baulandbereitstellung, wie die Einleitung der verbindlichen Bauleitplanung erst bei gesichertem Zugriff der Gemeinde auf die Flächen und das Vorhandensein von Alternativflächen, werden erfüllt.

Gleichwohl erfordert diese Vorgehensweise ohne Beschluss konsequentes Handeln der aktiven Personen in der Verwaltung und ist so sehr personenbezogen. Es ist fraglich, ob sich eine solche Vorgehensweise auf andere, größere Kommunen übertragen ließe. Für Finnentrop hingegen scheint dieses Verfahren das Richtige zu sein.

<sup>150</sup> vgl. Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.): Baulandmanagement auf neuen Wegen – strategisch – kooperativ – finanzierbar; Teil III Baulandfinanzierung außerhalb des Haushaltes. Dortmund, o. J.

Gelnhausen ist die Kreisstadt des Main-Kinzig-Kreises im hessischen Regierungsbezirk Darmstadt. Die Stadt hat eine Fläche von rund 45 km<sup>2</sup> und ca. 22.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 493 Einwohnern / km<sup>2</sup>. Gelnhausen liegt am östlichen Rand des Rhein-Main-Gebietes. In der Landesplanung wird Gelnhausen als Mittelzentrum ausgewiesen.

Der Rat der Stadt Gelnhausen hat im Februar 2009 folgenden Baulandbeschluss gefasst:

### **Präambel**

*Bauland wird auch zukünftig knapp und insofern teuer bleiben. Trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen wird aufgrund spezifischer Nachfragegesichtspunkte (u. a. Verkleinerung der Haushalte, steigende Wohnfläche je Person) neues Bauland bereitgestellt werden müssen.*

*Die Probleme bei der Bereitstellung von Bauland und der Förderung der Bildung von Wohneigentum nehmen nicht nur in den Ballungsräumen zu. Auch wir stehen vor wachsenden Problemen. Die Städte und Gemeinden sehen sich aufgrund der steigenden Belastung der kommunalen Haushalte immer weniger dazu in der Lage, Bauland nur durch Angebotsplanung bereit zu stellen. Während die planungsbedingten Kosten der Allgemeinheit angelastet werden, kommen die planungsbedingten Wertsteigerungen häufig ausschließlich den Grundstückseigentümern bzw. den Investoren zu Gute.*

*Es besteht die Notwendigkeit des Einsatzes eines einheitlichen Instrumentariums zur Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer und Investoren. Ein Baulandbeschluss ermöglicht eine vereinheitlichte Vorgehensweise, dies bietet auch eine Sicherheit für Investoren, die wissen, welche Voraussetzungen zu erfüllen sind und welche Kosten ihnen entstehen.*

### **§ 1 – Grundsatz**

*Verbindliche Bauleitplanungen zur Ausweisung von Neubaugebieten werden nur dann eingeleitet, wenn die Stadt Gelnhausen die gesamten betroffenen Flächen angekauft bzw. mittels Optionsverträgen gesichert hat. Ausnahmen hiervon sind nur aus zwingenden Gründen durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung möglich.*

### **§ 2 – Wertfestlegung**

*Der Ankaufswert orientiert sich am künftigen Baulandwert des zu entwickelnden Baugebietes. Dieser wird vom Magistrat in Verbindung mit dem Gutachterausschuss des Main-Kinzig-Kreises festgelegt.*

*Es gilt: Ankaufswert = 15% des künftigen Baulandwertes.*

### **§ 3 – Optionsvertrag – Kaufvertrag**

*Der Zugriff auf die künftigen Baulandflächen erfolgt im Regelfall über einen Optionsvertrag. Der Optionsvertrag (Verkaufsangebot des alten Eigentümers an die Stadt) sichert der Stadt das Verfügungs- und Verwertungsrecht an den Grundstücken durch Abschluss eines notariellen Vertrages auf der Grundlage dieses Baulandbeschlusses.*

*Vertragsinhalt Optionsvertrag: Der Eigentümer bietet der Stadt sein Grundstück befristet zum Kauf an.*

*Kaufpreis: 70% der Fläche wird zum Ankaufswert des Punktes 2 erworben. 30% der Fläche wird als Baulandfläche dem Eigentümer zurückgegeben.*

*Unabhängig vom Kaufangebot verpflichtet sich der Eigentümer im Rahmen eines Umlegungsverfahrens nach dem BauGB zur Bodenordnung beizutragen, in dem die getroffenen Vertragsvereinbarungen realisiert werden. Geldausgleich und Bauplatzzuteilung findet mit Rechtskraft des Umlegungsverfahrens statt. Bis zur Rechtskraft des Umlegungsverfahrens wird der Optionsvertrag durch eine Auflassungsvormerkung im Grundbuch abgesichert.*

*Kaufvertrag: Abschluss eines Kaufvertrages erfolgt nur dann, wenn die Baugebietsentwicklung ohne diesen Abschluss gefährdet ist. Wirksamkeit des Kaufvertrages wird an folgende Bedingungen geknüpft: Die Stadt wird Eigentümer aller Altflächen und es wird die Rechtskraft des Bebauungsplanes erreicht.*

#### **§ 4 – Bauleitplanverfahren**

*Nach Abschluss der Verträge leitet die Stadt das Bauleitplanverfahren ein.*

#### **§ 5 – Rechtskraft der Bauleitplanung und Bodenordnung**

*Parallel zur Entwicklung des B-Planes wird das Bodenordnungsverfahren durchgeführt. Die Rechtskraft des Umlegungsverfahrens erfolgt kurz nach Rechtskraft des Bebauungsplanes.*

#### **§ 6 – Gleichbehandlung von „§34-Fällen“**

*Bei der Aufstellung von Abrundungssatzungen im Sinne des §34 des Baugesetzbuches (BauGB) wird bei bisher noch nicht vorgenommenen Wertabschöpfungen ein Ausgleichsbetrag nach diesen Richtlinien festgesetzt. Mit den betroffenen Grundstückseigentümern ist ein entsprechender Vertrag abzuschließen.*

#### **§ 7 – Übergangsregelung**

*Diese Richtlinien gelten auch für die bereits im Aufstellungs- und Genehmigungsverfahren befindlichen Bauleitplanungen. Entsprechende Vereinbarungen sind mit den Eigentümern vor Rechtskraft des B-Planes zu treffen.*

#### **§ 8 – Vorkaufsrechte**

*Gemäß den Vorschriften des §24 Abs. 1 BauGB steht der Stadt ein Vorkaufsrecht beim Kauf von unbebauten Grundstücken zu, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Hat die Stadt beschlossen, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, kann das Vorkaufsrecht bereits ausgeübt werden, wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird. Bei entsprechenden Kaufverträgen hat der Magistrat zu entscheiden, ob das der Stadt zustehende Vorkaufsrecht ausgeübt wird.*

Die Stadt Gelnhausen verfolgt die Strategie des Zwischenerwerbs, bei dem aber die Eigentümer an der Wertschöpfung zusätzlich (über den Ankaufspreis hinaus) beteiligt werden (vgl. Typ V in Tab. 4). Der Baulandbeschluss ist insofern konsequent, als die verbindlichen Bauleitplanungen nur dann eingeleitet werden, wenn die Stadt die zu entwickelnden Flächen entweder erworben oder vertraglich gesichert hat (Optionsverträge). Das ist ein sehr guter und wichtiger Ansatz, der die Stadt in

die Lage versetzt, ihre Ziele, die sie mit der Baulandausweisung erreichen will, zu sichern und umzusetzen.

Von besonderer Bedeutung ist die Regelung des Optionsvertrages: Durch ihn werden die Alteigentümer an der entwicklungsbedingten Wertsteigerung über den Ankaufspreis hinaus durch eine Rückübertragung von Baulandflächen in einer Größe von 30% der Ursprungsfläche beteiligt (vgl. Typ IV: Zwischenerwerb mit Beteiligung an der Wertschöpfung, Kap. IV). Dieser Verfahrensgrundsatz stellt einen erheblichen Anreiz zur Erhöhung der Mitwirkungsbereitschaft dar.

Geschickt gelöst ist auch, dass sich die Alteigentümer durch die Optionsverträge gleichzeitig verpflichten, die getroffenen Vereinbarungen auch in das Umlegungsverfahren zu überführen und damit (für die Umlegung) voll anzuerkennen. Insofern handelt es sich auch um einen besonderen Typ der freiwilligen Umlegung, die später im amtlichen Gewand fortgeführt wird. Hierdurch kann die Kommune einen deutlich höheren Anteil ihrer Baulandproduktionskosten unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen bei den Planungsbegünstigten refinanzieren, als wenn sie ausschließlich die amtliche Umlegung anwenden würde. Hinzu kommt, dass durch die so geregelte „Flächenabtretung“ der Kommune stadtentwicklungspolitische Perspektiven verschafft werden, indem z. B. gezielte Wohnungspolitik durch die Vergabe kommunaler Baulandflächen erreicht werden kann. Der Gelnhauser Weg erscheint auch erfolgreich, weil er gemeindeweit angewendet wird und dabei für alle gleiche Maßstäbe gelten. Gleiche Regeln für alle fördern – das zeigen viele gelungene Beispiele – Akzeptanz!

Methodisch etwas fragwürdig ist jedoch die Festlegung des Wertes. Zum einen lässt sich ein Baulandwert nicht festlegen und schon gar kein zukünftiger Baulandwert. Vielmehr lässt sich (nur) ein aktueller Baulandwert ermitteln. Auch die feste Bestimmung des Ankaufswertes – vermutlich als Bauerwartungsland – mit 15% des Baulandwertes erscheint fragwürdig, da in der Wertermittlung dieser fixe Zusammenhang nicht ohne weiteres existiert. Zwar kann es in der Wertermittlungspraxis durchaus vorkommen, dass der Bauerwartungslandwert 15% des Baulandwertes entspricht; dies ist dann jedoch eher Zufall. Dennoch ist dieser Berechnungsansatz transparent und sichert die Gleichbehandlung aller Eigentümer, so dass er an sich nicht zu beanstanden ist. Lediglich die dargestellten methodischen Bedenken bleiben.

## Gütersloh

Gütersloh ist die Kreisstadt des gleichnamigen Kreises im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Detmold. Die Stadt hat eine Fläche von rund 112 km<sup>2</sup> und ca. 96.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 858 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Gemeinsam mit der Stadt Bielefeld und dem Raum Herford bildet Gütersloh eine Agglomeration in der Region Ostwestfalen-Lippe. In der Landesplanung wird Gütersloh als Mittelzentrum ausgewiesen.

Der Grundsatzbeschluss zum Kommunalen Baulandmanagement in Gütersloh wurde vom Rat der Stadt am 22.03.1996 beschlossen. Seitdem gab es verschiedene Erweiterungen und Erneuerungen.

### **Kommunales Baulandmanagement**

1. Die Grundstückseigentümer verkaufen der Stadt die benötigten Flächen für

*Erschließungsanlagen im Sinne von § 127 Abs. 2 BauGB sowie Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne von § 8a Bundesnaturschutzgesetz, die für das betreffende Baugebiet erforderlich werden. Der Kaufpreis orientiert sich an den bisher von der Stadt für derartige Flächen gezahlten Kaufpreis für Straßenland und den Kaufpreis für Ausgleichs- und Ersatzflächen und sonstige öffentliche Grünflächen.*

2. *Die Grundstückseigentümer verkaufen der Stadt die benötigten Flächen für sonstige Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Kindergärten, Schulen etc. Der Kaufpreis dafür orientiert sich am Verkehrswert für derartige Gemeinbedarfsflächen bezogen auf den Zeitpunkt des Beginns der Verhandlungen über den abzuschließenden städtebaulichen Vertrag (vertraglicher Ausgangswert).*
3. *Von den nach Abzug der Flächen gemäß Ziff. 1 + 2 verbleibenden zukünftigen Nettobaulandflächen erhält die Stadt eine Verfügungsoption für 40% der Flächen zum vertraglichen Ausgangswert. Die Stadt kann diese Fläche nach ihrer Wahl entweder selbst erwerben oder sich bindende, durch Vormerkung gesicherte Kaufangebote unterbreiten lassen, die sie an Erwerber weitergeben kann. Im Einzelfall ist auch die Bestellung eines Erbbaurechts als Vergabebindung zugunsten der Stadt (Vermittlung von Einzelerbbaurechten an ausgewählte Bauwillige) nicht ausgeschlossen.*

*Die Kauf- und Erbbauangebote sind auf 5 Jahre nach Rechtskraft des Bebauungsplanes, längstens 8 Jahre nach Abschluss des städtebaulichen Vertrages, zu befristen. Die Stadt wird ihre Verfügungsbefugnis über die Wohnbaugrundstücke dazu nutzen, die Bildung von Wohneigentum für weite Kreise der Bevölkerung zu fördern.*

4. *Jeder Grundstückseigentümer im Plangebiet hat denselben Prozentsatz an Grundstücksfläche bezogen auf seine Bruttofläche der Stadt zur Verfügung zu stellen. Eine ungleiche Verteilung der öffentlichen Flächen gemäß Ziff. 1 + 2 auf die einzelnen Grundstückseigentümer ist mit dem Optionsanspruch der Stadt auf Nettobauland gemäß Ziff. 3 auszugleichen. Bereits bebaute Grundstücke nehmen mit einer für Gartenland angemessenen Teilfläche nicht am rechnerischen Umlegungsverfahren teil.*
5. *Die in seiner Verfügungsbefugnis verbleibenden Grundstücksflächen kann der Eigentümer selbst vermarkten. Dabei ist er verpflichtet, eine Bebauung in der Regel innerhalb einer Frist von 4 Jahren ab Sicherung der Erschließung sicherzustellen.*
6. *Die Aufwendungen der Stadt für die Herstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen pauschal abgelöst werden. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen des Baulandmanagement-Konzepts ein geeignetes Modell zu entwickeln.*
7. *Unberührt bleibt die Möglichkeit der Stadt, die Gesamtfläche oder wesentliche Teile eines künftigen Plangebiets unter Anwendung der in den Ziff. 1- 3 zum Ausdruck kommenden Bewertungsmaßstäbe zu erwerben.*

Der Grundstücksausschuss der Stadt Gütersloh beschloss am 04.04.2006 die erste Modifizierung des Verfahrens:

„Der Grundstücksausschuss stimmt der Änderung des Verfahrens und der Inhalte der Regelungen des KBM für die Vergabe von städtischem Wohnbauland auf der Grundlage der mit Vorlagen-Nr. 00112/6 vorgeschlagenen Regelungen, insbesondere einer Frist von 10 Jahren für ein auszuübendes Wiederkaufsrecht, einschließlich des in der Sitzung vom 07.03.2006 dargestellten Punktesystems, zu.“

Die Bestimmungen des Wiederkaufsrechts sind als Textbaustein für einen Kaufvertrag formuliert:

#### **§ \_\_\_\_ – Wiederkaufsrecht der Stadt Gütersloh**

1. Der Käufer bestellt für die Stadt Gütersloh auf die Dauer von 10 Jahren, beginnend ab Eigentumsbeschreibung im Grundbuch, ein Wiederkaufsrecht analog den Bestimmungen der §§ 456 bis 462 BGB.
2. Die Stadt Gütersloh kann das Wiederkaufsrecht jedoch nur ausüben, wenn
  - a) der Käufer gegen die Bauverpflichtung gemäß § \_\_\_\_ dieses Vertrages verstößt;
  - b) der Käufer das Grundstück oder auch Teile davon ohne vorherige Zustimmung der Stadt weiterveräußert oder Dritten zu eigentumsähnlicher Verfügung überlässt, z. B. durch Bestellung eines Erbbaurechts;

Ausgenommen ist die Veräußerung oder Übertragung an Ehegatten, an Kinder bzw. Kindeskinde und/ oder deren Ehegatten, sofern die Käufer bei der Veräußerung oder Übertragung alle durch diesen Vertrag übernommenen Verpflichtungen auf den Zweiterwerber übertragen und diesen wiederum entsprechend verpflichten. Der Zweiterwerber muss die vorstehenden Bestimmungen über das Wiederkaufsrecht als eigene übernehmen und durch die Eintragung einer Vormerkung im Grundbuch nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrages sichern.

Die Stadt wird die Zustimmung zur Weiterveräußerung an anderen Personen als die oben aufgeführten nur dann erteilen, wenn der Käufer eine Ausgleichszahlung in Höhe der Differenz zwischen dem Verkaufspreis nach § \_\_\_\_ dieses Vertrages, zuzüglich bezahlter Erschließungskosten und Kosten der Vermessung für den Vertragsbesitz einerseits und dem Bodenrichtwert zum Zeitpunkt des Weiterverkaufs andererseits auf das Konto Nr. \_\_\_\_ bei der Sparkasse Gütersloh (BLZ \_\_\_\_ ) entrichtet hat. Die Ausgleichszahlung vermindert sich für jedes volle Jahr ab Einzug des Käufers als Eigentümer im Grundbuch um 10 %. Sie entfällt somit ab dem 11. Jahr.

Die Stadt wird die Zustimmung zur Weiterveräußerung ebenfalls erteilen, wenn der Zweiterwerber die Vergabekriterien der Stadt Gütersloh erfüllt und im Rahmen einer Vertragsübernahme, die nur zu dem in § \_\_\_\_ dieses Vertrages vereinbarten Kaufpreis zuzüglich der Erschließungs- und Vermessungskosten erfolgen darf, die vorstehenden Bestimmungen über das Wiederkaufsrecht als eigene übernimmt und durch die Eintragung einer Vormerkung im Grundbuch nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrages sichert.

- c) der Käufer das Grundstück und das darauf errichtete Einfamilienhaus ohne Zustimmung der Stadt für eine gewerbliche oder gewerbeähnliche Tätigkeit, insbesondere auch für die Einrichtung und den Betrieb einer Spielhalle (Vergnügungsstätte) zweckentfremdet nutzt oder die

*Grundstücksteilung für eine derartige Nutzungsumwandlung ohne die Zustimmung der Stadt betreibt, das Grundstück ohne Zustimmung der Stadt vermietet oder verpachtet. Die Vermietung einer eventuellen Einliegerwohnung für Wohnzwecke wird vorab genehmigt.*

*Im Übrigen wird die Stadt die Zustimmung zu einer auch langfristigen Vermietung oder Verpachtung erteilen, wenn der Käufer die spätere Eigennutzung nach Beendigung der Vermietung/Verpachtung beabsichtigt und die Vermietung/Verpachtung unter Berücksichtigung der jeweiligen besonderen Lebensumstände (z.B. Wechsel des Arbeitsplatzes in einen entfernten Ort, Tod eines der Käufer usw.) zweckmäßig und geboten erscheinen und die Verweigerung der Zustimmung für den Käufer eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen der Stadt an einer der Vergaberichtlinien entsprechenden Nutzung nicht zu rechtfertigen ist;*

- d) der Käufer in seinem Vergabeantrag gegenüber der Stadt Gütersloh unrichtige oder bewusst unvollständige Angaben gemacht hat, z. B. zur Person, zu Personen, die zu seiner Familie gehören oder über bereits vorhandenes Grundstückseigentum;*
  - e) die Zwangsversteigerung (auch Auseinandersetzungsversteigerung) des Grundstückes angeordnet wird.*
- 3. Bei der Ausübung des Wiederkaufsrechts nach Abs. 2 besteht der Ankaufspreis aus dem nach § \_\_\_ Abs. \_\_\_ dieses Vertrages vereinbarten Kaufpreis zuzüglich der Vermessungskosten und der bereits geleisteten Erschließungsbeiträge, jedoch ohne die Nebenkosten des Grunderwerbs (Notar- und Gerichtskosten sowie Grunderwerbssteuer etc.). Für jedes Jahr ab Eintragung des Käufers als Eigentümer im Grundbuch erhöht sich der Kaufpreis um 10% des Betrages, der sich aus der Differenz zwischen dem Kaufpreis nach § \_\_\_ dieses Vertrages zuzüglich vom Verkäufer bezahlter Erschließungskosten und Kosten für die Vermessung des Vertragsbesitzes einerseits, und dem Bodenrichtwert zum Wiederverkaufszeitpunkt andererseits errechnet, maximal kann jedoch nur der Bodenrichtwert gefordert werden.*

*Soweit der Käufer wertsteigernde Aufwendungen in den Grundbesitz getätigt hat, ist von der Stadt deren Verkehrswert zu erstatten (Verkehrswert der mit Baugenehmigung errichteten Aufbauten und der Außenanlagen, wie Einzäunung, Bepflanzung und Aufwuchs, gezahlte Erschließungsbeiträge etc.).*

*Können sich die Beteiligten nicht über die Höhe des Verkehrswertes einigen, so wird der zuständige Gutachterausschuss mit der Erstellung der jeweils erforderlichen Gutachten beauftragt. Diesem Gutachten unterwerfen sich hiermit die Beteiligten; entstehende Kosten werden je zur Hälfte von ihnen getragen.*

- 4. Die Stadt Gütersloh ist außerdem berechtigt, anstelle der Ausübung des Wiederkaufsrechtes in den Fällen des Abs. 2 lit. a) und d) wahlweise von den Käufern eine Vertragsstrafe in Höhe des doppelten Kaufpreises (§ \_\_\_ Abs. \_\_\_ zu verlangen.*
- 5. Die Ausübung des Wiederkaufsrechtes ist schriftlich zu erklären. Macht die Stadt Gütersloh von dem ihr zustehenden Wiederkaufsrecht Gebrauch, so gehen alle hiermit verbundenen Kosten, insbesondere alle Notar- und Ge-*

richtskosten sowie die Grunderwerbssteuer, zu Lasten des Käufers.

6. Zur Sicherung des vereinbarten Wiederkaufsrechtes wird die Eintragung einer Vormerkung zugunsten der Stadt Gütersloh an erster Rangstelle in Abteilung II zusammen mit der Eigentumsumschreibung bewilligt und beantragt. Bei dieser Vormerkung wird die Eintragung eines Rangvorbehaltes für vorrangige Grundpfandrechte bis zur Höhe von 230.000,00 Euro zzgl. bis zu 20% Zinsen jährlich seit Bewilligung und einer einmaligen Nebenleistung von bis zu 10% des Grundpfandrechtes bewilligt und beantragt. Der Rangvorbehalt kann mehrfach und in Teilen ausgeübt werden.

Sollten bereits vor Eigentumsumschreibung auf den Käufer Finanzierungsgrundpfandrechte in Abteilung III eingetragen sein, so verringert sich der Rangvorbehalt um die Höhe der eingetragenen Grundpfandrechte. Auch die Eintragung dieses geänderten Rangvorbehaltes wird bereits heute bewilligt und beantragt. Der Notar wird in diesem Fall ermächtigt, den geänderten Rangvorbehalt gegenüber dem Grundbuchamt zu beziffern.

Die Stadt Gütersloh ist verpflichtet, auch später weiteren Grundpfandrechten nebst Nebenleistungen den Vorrang vor der Vormerkung einzuräumen, allerdings mit der Maßgabe, dass die Summe aller Nennbeträge der Grundpfandrechte, die Rang vor der Vormerkung erhalten sollen, den Wiederkaufspreis nach Abs. 3 nicht überschreitet.

Das Punktesystem zur Unterstützung der Vergabe-Bedingungen für städtische Bauplätze gestaltet sich folgendermaßen:

Wohnort/Arbeitsplatz:

Gütersloh	(3)	außerhalb	(0)
-----------	-----	-----------	-----

Familienstand:

verheiratet	(2)	alleinerziehend	(2)
Lebenspartnerschaft	(1)	eheähnliche Gemeinschaft	(1)

Durchschnittsalter der Antragsteller:

bis 30 Jahre	(3)	bis 40 Jahre	(2)
bis 45 Jahre	(1)	über 45 Jahre	(0)

minderjährige Kinder:

keine	(0)	eins	(2)
zwei	(3)	drei oder mehr	(5)

steuerpflichtiges Brutto-Jahres-Einkommen:

bis 30.000,00 Euro und Nachweis der gesicherten Finanzierung	(2)
bis 40.000,00 Euro	(1)
über 40.000,00 Euro, aber nicht über der Einkommensgrenze	(0)

Eigentum:

kein Grundvermögen	(0)
Eigentumswohnung, in unzureichender Größe (55 m <sup>2</sup> + 18 m <sup>2</sup> je weiterer Person)	(1)*
Eigentumswohnung, in ausreichender Größe	(-3)*
Einfamilienhaus/Doppelhaushälfte	(-8)*

\* Reduzierung der Negativpunkte um bis zu 2 Punkte, wenn die Nutzung des Eigentums eingeschränkt ist (z. B. Dauerwohnrecht für Dritte)

Wartezeit:

<i>länger als 4 Jahre</i>	<i>(4)</i>	<i>länger als 3 Jahre</i>	<i>(3)</i>
<i>länger als 2 Jahre</i>	<i>(2)</i>	<i>länger als 1 Jahr</i>	<i>(1)</i>

soziale Situation:

<i>Behinderung eines Haushaltsangehörigen</i>	<i>(2)</i>
<i>Schwangerschaft/lfd. Adoptionsverfahren</i>	<i>(1)</i>

*Besondere Lebensumstände, die in den vorgenannten Punkten nicht bedacht sind, können nach Abstimmung im Einzelfall mit bis zu max. 2 Punkten bewertet werden.*

Der Rat der Stadt Gütersloh hat am 20.06.2008 die Einführung eines Konzeptes für energetische und nachhaltige Siedlungsentwicklung und einer finanziellen Förderung energetisch effektiver Baustandards im Bereich des Wohnhausbaus im Rahmen des Kommunalen Baulandmanagements beschlossen:

*Der Rat der Stadt Gütersloh beschließt das Konzept für energetische Vorgaben und nachhaltige Siedlungsentwicklung gemäß Anlage I der Vorlage.*

*Der Rat der Stadt Gütersloh beschließt, in künftig auszuweisenden Baugebieten sämtlichen Bauherren durch Vertragsvereinbarungen aufzugeben, als Mindeststandard ein KfW-Energiesparhaus 60 zu errichten. Diese Praxis gilt bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Standards in der novellierten Energieeinsparverordnung (EnEV 2009) voraussichtlich im Jahr 2009. Es wird das Ziel verfolgt, ab dem 01.01.2009 das KfW-40-Haus als Mindeststandard einzuführen.*

Am 04.09.2012 beschloss der Grundstücksausschuss die Weiterführung und Modifizierung des Kommunalen Baulandmanagements (KBM):

*Das Kommunale Baulandmanagement (KBM) wird in den Grundzügen des einführenden Beschlusses des Rates der Stadt Gütersloh aus dem Jahre 1996 sowie mit der Modifizierung und der Einführung eines Vergabepunktesystems in 2006 weitergeführt und um folgende Punkte erweitert:*

- a) Die Stadt erhöht die Flächenabgabeverpflichtung von bisher 40% auf nunmehr 50%. Der städtische Anteil wird auf zwei Gruppen aufgeteilt. Im folgenden KBM 1 und KBM 2 genannt. KBM 1 erfüllt dabei weiterhin wie bisher die Verkäufe laut Vergabekriterien zu vergünstigten Konditionen und hat einen Anteil von nunmehr 30%. Die Kategorie KBM 2 kommt als neue Komponente hinzu und erhält einen Flächenanteil in Höhe von 20%. Die Flächen dieser Kategorie werden von der Stadt Gütersloh zum Höchstgebot verkauft und richten sich nach dem Bodenrichtwert. Diese Grundstücke werden ohne Bauträgerbindung als freie Grundstücke ausschließlich an Privatpersonen verkauft. Die Stadt Gütersloh wird ihre bisherige Vollkostenrechnung für das KBM 2 um folgenden Punkt erweitern. In der Vollkostenrechnung wird ein Sicherheitspuffer in Höhe von 9% des Bodenrichtwertes eingebaut.*
- b) In Gebieten, in denen durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes u. a. Flächen für den Geschosswohnungsbau bzw. sozialen Wohnungsbau ausgewiesen werden, kann eine Anrechnung auf die 50%ige Flächenabgabeverpflichtung an die Stadt nach dem KBM erfolgen, wenn für die dadurch neu entstehenden Mietwohnungen grundbuchlich gesicherte Belegungsrechte zu Gunsten der Stadt Gütersloh und bzw. oder vertragliche Mietpreisbindungen*

vereinbart werden bzw. eine gesetzliche Kostenmiete gilt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Abgabepreis an die Investoren sich nach dem Bodenrichtwert richtet. Die Flächen können aus dem gesamten städtischen Anteil veräußert werden, vorrangig jedoch aus dem Anteil der Kategorie KBM 1. Um bezahlbaren Mietwohnraum sicherzustellen, kann als Steuerungsinstrument auch ein Zwischenerwerb dieser Flächen durch die Stadt zu Preisen für Bauerwartungsland durchgeführt werden, wobei bei einem Weiterverkauf an interessierte Investoren diese im Rahmen von Ausschreibungsverfahren und städtebaulichen sowie Grundstückskaufverträgen entsprechend verpflichtet werden können.

- c) Bei der Berechnung der insgesamt 50%igen Flächenabgabe nach dem KBM werden vorgenommene Grundstücksteilungen, die nicht länger als fünf Jahre vor dem Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes zurückliegen – insbesondere auch wenn sie innerhalb der Familie der Eigentümer erfolgten – nicht berücksichtigt. Die Prüfung zur Anwendung der Grundsätze des KBM erfolgt auf der Basis der vor diesen Grundstücksteilungen geltenden katasteramtlichen eigentumsrechtlichen Verhältnissen, um dadurch eine bewusste Umgehung der KBM-Anwendungen in Bezug auf die Bagatellgrenze von 1.000 m<sup>2</sup> an neu auszuweisendem Wohnbauland pro Grundstückseigentümer zu verhindern.
- d) Das Vergabepunktesystem wird um drei Pluspunkte für den Personenkreis 55+ erweitert, um so auf den zu erwartenden Wohnbedarf der älteren Generation reagieren zu können.
- e) In Baugebieten, in denen die Einhaltung besonderer energetischer Anforderungen für das geltende gesetzliche Maß hinaus an die Bauherren gestellt werden, wie z.B. die „Klimaschutzsiedlung“ im Bereich Pavenstädt o.ä., wird aufgrund der nicht unerheblichen Verteuerung der Baukosten die KBM-Einkommensgrenze auf 80.000 Euro im Jahresfamilienbrutto angehoben.“

Die Stadt Gütersloh verfolgt im Wesentlichen die Strategie, einen Flächenzugriff auf einen erheblichen Anteil der Plangebiete zu erhalten, um damit die Verwirklichung sozialpolitischer Ziele durch Vergabekriterien zu erreichen. Dabei hat sie sich mit dem Wiederkaufsrecht wirkungsvolle Wege offen gehalten, um die Umsetzung der Ziele zu sichern und bei Fehlentwicklungen eingreifen zu können.

Die Stadt Gütersloh verfolgt mit ihren Verfahrensgrundsätzen im Grunde genommen eine freiwillige Umlegung, indem mit allen Eigentümern eines Plangebietes städtebauliche Verträge – und zwar zu gleichen Konditionen – abgeschlossen werden. Die Stadt erhält so alle nötigen Erschließungs- und Gemeinbedarfsflächen und zusätzlich – was besonders vorteilhaft ist – eine Verfügungsoption für 50% der Nettobaulandfläche. Die Stadt hat sogar die besondere Option, die Flächen entweder selbst zum vertraglichen Ausgangswert zu erwerben, oder sich durch Vormerkung gesicherte Kaufangebote unterbreiten zu lassen, die sie an Erwerber bzw. Kaufinteressierte (die bei ihr „gelistet“ sind) weitergibt. So erhält die Stadt ein erhebliches „Mitspracherecht“ beim Verkauf der Baulandgrundstücke, da nämlich 50% des Baulandes nach den stadteigenen Kriterien vergeben werden. Gezielte Wohnungs- und Wohneigentumspolitik sind so möglich. Bodenspekulation wird für einen erheblichen Teil des Planungsgebietes praktisch unmöglich gemacht.

Problematisch bleibt aber, dass es durch die Zweiteilung „Vermarktung von Bauland durch den Alteigentümer und durch die Stadt“ zu unterschiedlichen Ver-

kaufpreisniveaus kommen kann („gespaltener Bodenmarkt“). Dies ließe sich aber dann vermeiden, wenn, was der Baulandbeschluss klugerweise auch zulässt, sämtliche Grundstücke eines Plangebietes von der Stadt Gütersloh erworben würden. Auch wäre in diesem Fall eine größere Beteiligung an der Wertschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen zugunsten der Stadt möglich.

Anhand des „Gütersloher Modells des Kommunalen Bodenmanagements“ wird auch sehr gut deutlich, wie ein Beschluss im Laufe der Jahre an die aktuellen Erfordernisse weiterentwickelt wird. Die Erarbeitung eines Baulandbeschlusses endet nicht mit der Beschlussfassung, sondern die Wirksamkeit und Zielgerichtetheit muss fortwährend evaluiert und der Beschluss ggf. angepasst, ergänzt oder erweitert werden. Dies ist in Gütersloh geschehen und wird auch weiterhin praktiziert.

Das Punktesystem für die Vergabe ist, bis auf Bedenken hinsichtlich der Gleichbehandlungen unterschiedlicher Lebensformen, durchaus beispielgebend auch für andere Kommunen mit einer vergleichbaren Agenda. Auch die Ausführungen zum Wiederkaufsrecht sind sehr durchdacht; sie ermöglichen den kommunalen Zugriff auf die Grundstücke, insofern die Käufer der Baulandgrundstücke sich nicht vertragsgemäß verhalten. Sie lassen sich als Textbaustein wahrscheinlich auch in Verträgen in anderen Kommunen nutzen.

## Hamm

Hamm ist eine kreisfreie Stadt im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Arnsberg. Die Stadt hat eine Fläche von rund 226 km<sup>2</sup> und ca. 177.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 780 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Hamm liegt am Ostrand des Ruhrgebiets und der Metropolregion Rhein-Ruhr. In der Landesplanung wird Hamm als Mittelzentrum ausgewiesen.

### Beschluss / Vorgehensweise

Der Rat der Stadt Hamm hat am 17.06.1998 beschlossen, bei Planungsverfahren zur Ausweisung von Wohnbauflächen entsprechend der unter Ziffer 2 der Sachdarstellung der folgenden Vorlage vorgeschlagenen Vorgehensweisen zu verfahren. Dieser Beschluss wurde seitdem nicht mehr geändert.

#### **Aufgaben der Gemeinde**

*Gemäß § 89 des II. Wohnungsbaugesetzes haben Bund, Länder, Gemeinden und alle anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften geeignetes Bauland zur Verfügung zu stellen, um den Wohnungsbau zu fördern. Die Gemeinden haben darüber hinaus die Aufgabe, für den Wohnungsbau namentlich für eine Bebauung mit Familienheimen geeignete Grundstücke zu beschaffen. In den rechtsverbindlichen städtebaulichen Plänen der Gemeinden sind geeignete Flächen für eine Bebauung mit Familienheimen in einem so ausreichenden Umfang auszuweisen, dass eine vorrangige Förderung des Baus von Familienheimen durchgeführt werden kann. Aufgabe der Gemeinden ist es auch, Bauwillige beim Erwerb eines geeigneten Baugrundstücks zu beraten und zu unterstützen.*

*Aus diesen Vorschriften kann allerdings kein Rechtsanspruch gegen die Gemeinden abgeleitet werden. Das Engagement der Gemeinden aus diesem Auftrag aus § 89 des II. Wohnungsbaugesetzes ist daher sehr unterschiedlich. Vielfach bestehen auch Mobilisierungshemmnisse bei der Veräußerung von Baugrundstücken, so daß nicht genügend Bauland zur Verfügung gestellt werden kann und Bauwillige deshalb in andere Kommunen abwandern. Immer mehr Gemeinden haben sich*

daher entschlossen, durch neue Strategien die Bereitstellung von Bauland zu fördern.

### **Aktivitäten in der Stadt Hamm**

So hat die Stadt Hamm, um der wachsenden Nachfrage nach Baugrundstücken nachzukommen, in den letzten Jahren städtische Flächen in größerem Umfang verkauft, die neben den Akquisitionserfolgen und den hohen Einnahmen für den städtischen Haushalt eine spürbare Vergrößerung des Baulandangebotes in der Stadt Hamm gebracht haben.

In nächster Zeit sollen weitere zur Verfügung stehende Flächen auf ihre Vermarktbarkeit hin überprüft werden. Hierbei sind verstärkt Grundstücke zu untersuchen, die schon für einen längeren Zeitraum zweckgebunden vorgehalten werden, der Bedarf aber fraglich geworden ist. Im Geltungsbereich alter Bebauungspläne entsprechen die Festsetzungen vielfach nicht den heutigen Standards an Erschließung, Flächenverbrauch und städtebaulicher Verdichtung. Beispielhaft sei hier genannt die Überplanung entbehrlicher Schulerweiterungsflächen. Die nicht mehr benötigten Flächen bzw. Teilflächen sollen nach Möglichkeit als Wohnbaufläche überplant und dem Grundstücksmarkt zur Verfügung gestellt werden.

Zu beachten ist, dass es nicht zu einem Ausverkauf städtischer Liegenschaften kommt, sondern im Rahmen des Liegenschaftsmanagements die langfristige Zukunftsfähigkeit der Stadt aufrecht erhalten werden muss. Darüber hinaus sind die Grundstücke unter Berücksichtigung der Vermarktungschancen in angemessenem Zeitraum auf den Markt zu bringen, damit kein Überangebot an Baugrundstücken entsteht.

Um auch in Zukunft ein ausreichendes Angebot an Bauland zu preiswerten Bedingungen bereithalten zu können, muss sukzessive eine Bodenbevorratung und eine Ausweisung neuer Flächen als Wohnbauland erfolgen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass auch finanzschwächeren Familien eine Chance zur Schaffung von Wohneigentum geboten wird. Um die Kosten zu senken und die Bildung von Eigentum überhaupt zu ermöglichen, müssen preiswerte Grundstücke zur Verfügung gestellt werden. Hierzu ist es erforderlich, dass die Stadt über entsprechende Grundstücke verfügen kann.

### **1. Gegenwärtige Instrumente der Bauleitplanung und der Aktivierung von Bauland**

[...]

a) Gesetzliches Vorkaufsrecht

[...]

b) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

[...]

c) Städtebaulicher Vertrag

[...]

d) Umlegungsverfahren

[...]

### **2. Künftige Überplanung fremder Grundstücke**

Mit den vorgenannten Instrumenten des BauGB kann die gewünschte Bereitstellung von preiswertem Wohnbauland und die Finanzierung der notwendigen Infrastrukturmaßnahmen außerhalb der Bebauungsplangebiete nicht in dem erforderlichen Maß erreicht werden. Um eine aus Sicht der Stadtentwicklung sinnvolle Entwicklung von Siedlungsgebieten zu erreichen, sollten die

bodenrechtlichen Instrumente daher ergänzt werden. Im folgenden werden zwei Modelle vorgestellt, die in der Stadt Hamm nebeneinander angewendet werden können.

#### **I. „Zwischenerwerbsmodell“<sup>151</sup>**

Bei diesem Modell erwirbt die Stadt alle im Plangebiet liegenden Grundstücke. Nach der Überplanung als Wohnbaufläche werden die Grundstücke mit einer Bauverpflichtung an Bauwillige weiterveräußert.

Es ist zwischen zwei Zwischenerwerbsmodellen zu unterscheiden:

##### **a) Zwischenerwerbsmodell ohne Beteiligung des Alteigentümers an der Wertsteigerung**

Hierbei erwirbt die Stadt größere Grundstücksflächen zu günstigen Bedingungen zu einem Zeitpunkt, in dem noch keine Bauerwartung eingetreten ist. Nach Überplanung fließt die Wertsteigerung in voller Höhe der Stadt zu.

Dieses Modell wird eher die Ausnahme sein, weil Grundstückseigentümern kaum ein Anreiz für die Mitwirkung geboten wird. Es ist aber möglich, dass Flächen bedingungslos erworben oder ersteigert werden können, die im Rahmen einer längerfristigen Bodenbevorratung für eine spätere Überplanung vorgesehen werden können. Die so erworbenen Flächen können auch als Tauschland für Flächenankäufe dienen in Bereichen, die höhere Priorität haben.

##### **b) Zwischenerwerb mit Beteiligung der Alteigentümer an der Wertsteigerung**

Hierbei werden Flächen ebenfalls zu günstigen Konditionen erworben, aber der Eigentümer wird beim Weiterverkauf anteilig an der Wertsteigerung beteiligt und erhält einen Nachzahlungsbetrag. Vorgeschlagen wird hier eine Beteiligungsquote von 50% des Differenzbetrages zwischen dem Erwerberpreis der Stadt zuzüglich einer Verzinsung in Höhe von 5% p.a. und dem Verkaufspreis.

Durch die Beteiligung an der Wertschöpfung wird die Mitwirkungsbereitschaft des Alteigentümers erhöht. Anstelle einer Kaufpreiszahlung kann mit dem Eigentümer zur Schonung der städtischen Liquidität auch vereinbart werden, dass die Stadt nach der Grundstücksentwicklung dem Gegenwert entsprechende bebauungsfähige Grundstücke an den Eigentümer zurücküberträgt.

Vorteilhaft ist bei diesem Modell, dass die Stadt über einen verhältnismäßig großen Flächenanteil verfügt und den Weiterverkauf gezielt steuern kann. In der Praxis wird dieses Modell regelmäßig anzuwenden sein, weil der Alteigentümer zunächst nur einen Teil des Veräußerungserlöses erhält und die Gesamtvermarktung und damit die nachzuzahlenden Beträge sich über einen längeren Zeitraum hinziehen. Darüber hinaus können steuerliche Aspekte ein Hinderungsgrund sein, z. B. Flächen, die im landwirtschaftlichen Betriebsvermögen stehen. Die Anwendung ist denkbar in Bereichen, die normalerweise keine Bauerwartung haben, die Mitwirkungsbereitschaft

<sup>151</sup> Der Rat der Stadt Hamm hat nur Ziffer II, also das 25%-Modell beschlossen. Das Zwischenerwerbsmodell wurde verworfen.

der Eigentümer aber durch die finanziellen Anreize erhöht werden kann.

## **II. 25 %-Modell**

Wenn mit den Eigentümern eine Einigung auf der Basis des vorgestellten Zwischenerwerbsmodells nicht möglich ist, wird als Mindestvoraussetzung für die Überplanung fremder Grundstücke als Wohnbaufläche folgende Handlungsempfehlung gegeben.

Bevor künftig mit der Bauleitplanung für eine Wohnbaufläche begonnen wird, soll die grundsätzliche Bereitschaft der Grundstückseigentümer vorliegen, ca. 25 % der künftigen Nettobaufläche zum entwicklungsunbeeinflussten Wert an die Stadt zu verkaufen. Zusätzlich sind die künftigen öffentlichen Flächen (Straßen- und Grünflächen, Spielplätze) kostenlos auf die Stadt zu übertragen.

Die finanzielle Beteiligung der Stadt an der Wertschöpfung ist beim Zwischenerwerbsmodell größer als beim 25 %-Modell. Zur Verdeutlichung wird auf die dieser Vorlage beiliegende Beispielrechnung verwiesen. Da aber die Eigentümer nur in Ausnahmefällen zu einer Regelung nach dem Zwischenerwerbsmodell bereit sein werden, soll mit dem 25 %-Modell ein Handlungsinstrument in die Hand gegeben werden, das regelmäßig als Mindestvoraussetzung für die Überplanung fremder Grundstücke greifen soll. Das vorgestellte 25 %-Modell wird in anderen Kommunen in dieser oder ähnlicher Weise sehr erfolgreich praktiziert, so z.B. in den Städten Dortmund, Selm und Bergkamen.

Bei diesem Modell erfolgt die Entwicklung von Wohnbauflächen weiterhin auf der Grundlage des Flächennutzungsplanes. Flächenaustausche (Ausweisung neuer Bauflächen an einem Standort bei Rücknahme potentieller Bauflächen an einem anderen Standort) oder sonstige Flächenveränderungen, die den Zielen des Flächennutzungsplanes nicht widersprechen, waren und sind jedoch auch künftig möglich. Bei der Festlegung einer planerischen Prioritätenliste ansonsten gleichwertiger Projekte sollte das Vorrang haben, das den größten Anteil städtischer Flächen aufweist. Durch eine Veräußerung von Flächen an die Stadt kann somit der private Eigentümer den Zeitpunkt eines Planverfahrens mitbeeinflussen. Die Bildung einer Prioritätenfolge ist auch schon deshalb geboten, weil bei der Stadt nur begrenzte Personalkapazitäten für die Erarbeitung von Bebauungsplänen und die damit zusammenhängende Verfahrensbetreuung zur Verfügung stehen. Grundstücksbereiche, die nach dem Zwischenerwerbsmodell erworben werden können, sollten zur Förderung der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer in der Priorität allerdings weit vorne liegen.

Bei Eigentümern von kleineren Grundstücken ist es evtl. nicht möglich bzw. sinnvoll, einen Flächenanteil an die Stadt zu übertragen, weil der Flächenanteil zu klein würde. In solchen Fällen kann entweder mit dem Eigentümer über eine Übertragung des ganzen Grundstückes an die Stadt verhandelt werden oder die Stadt erhält einen Ausgleichsbetrag, der dem wirtschaftlichen Wert der Bindung für den normalerweise abzutretenden Flächenanteil entspricht.

Das vorstehende Modell kann nur durchgeführt werden, wenn alle Eigentümer des Planbereichs sich zum Verkauf der anteiligen Flächen ver-

*pflichten. Sollte ein Eigentümer zu dieser Regelung nicht bereit sein, sind zunächst andere Bereiche der Stadt zu entwickeln oder – sofern noch ein sinnvolles Planinstrument verbleibt – dieser Grundstücksbereich aus dem Planungsgebiet herauszunehmen. Falls die Entwicklung eines bestimmten Bereiches notwendig werden sollte, ist – sofern die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen – eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gemäß BauGB durchzuführen.*

*Im Einvernehmen zwischen den Beteiligten soll ausnahmsweise auch die Möglichkeit bestehen, die Grundstücksübertragung durch Zahlung eines dem wirtschaftlichen Wert der Bindung entsprechenden Geldbetrages abzulösen.*

*Die Veräußerung von Flächen an die Stadt im Vorfeld planerischer Verfahren entbindet die Privateigentümer im Planbereich später nicht, die mit der Realisierung verbundenen Lasten (z. B. Erschließungsbeiträge, Umsetzung von ökologischen Ausgleichsmaßnahmen) zu tragen.*

*Die Verwaltung hat in letzter Zeit bereits mit mehreren Interessenten auf der Grundlage des vorgestellten 25%-Modells Gespräche geführt. Hierbei hat sich gezeigt, dass durchaus eine Mitwirkungsbereitschaft besteht. Mit einem Eigentümer ist bereits auf dieser Basis verhandelt worden, eine Einigung steht bevor. Die Grundstücksvorlage wird gesondert zur Beschlussfassung vorgelegt.*

*Eine Besonderheit stellt die Entwicklung von Wohnbauland auf Altstandorten dar, die vor einer neuen Nutzung für Wohnzwecke erst großflächig und kostenaufwendig saniert werden müssen. Die Reaktivierung von Altstandorten liegt im besonderen städtischen Interesse, allerdings sind solche Standorte bei Investoren wegen der mit den Sanierungsaufwendungen verbundenen Risiken unbeliebt. Die Entwicklung von Wohnbauland auf Altstandorten ist eher die Ausnahme und z. B. auf Konversionsflächen denkbar (= Depot Mark). Die grundsätzlich für alle neu zu entwickelnden Baugebiete vorgeschlagene Handlungsweise sollte hierfür nicht gelten; es sollten stattdessen individuelle Regelungen vereinbart werden, die eine angemessene Beteiligung der Stadt ermöglichen. Mindestens sind die künftigen öffentlichen Flächen kostenfrei an die Stadt zu übertragen. Darüber hinaus sollte sich der Investor an Gemeinbedarfseinrichtungen beteiligen, indem er z. B. einen Kindergarten kostengünstig zur Verfügung stellt. Eine weitere Kompensationsmöglichkeit stellt die eventuelle Beteiligung an Anpassungsmaßnahmen für Infrastruktureinrichtungen dar.*

#### **Abschluss von Grundstückskaufverträgen**

*Für die auf die Stadt zu übertragenden Flächen bzw. Flächenanteile der beiden vorgestellten Modelle soll jeweils ein Grundstücksvertrag abgeschlossen werden. Nach einem vorher festzulegenden Zeitraum (nicht unter 5 Jahre) erhält der Alteigentümer ein Wiederkaufsrecht an diesen Flächen zu demselben Kaufpreis, falls bis dahin kein Planungsrecht geschaffen worden ist. Ausdrücklich wird jedoch keine Zusage im Kaufvertrag bezüglich der Aufstellung eines Bebauungsplans oder dessen Inhalt gemacht, weil aus rechtlichen Gründen nicht in die Entscheidungsfreiheit des Rates eingegriffen werden darf (s. unten ‚Rechtliche Aspekte‘). Die Eigentümeransprüche der Stadt sollen durch die Eintragung einer Auflassungsvormerkung im Grundbuch gesichert werden.*

### **Rechtliche Aspekte**

*Aus der gesetzlichen Forderung heraus, Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB), kann es notwendig werden, Planverfahren durchzuführen, ohne das die vorgestellten Modelle greifen. Mit dem vorliegenden Beschlussentwurf wird die gesetzliche Forderung nicht eingeschränkt. Die Möglichkeit, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB durchzuführen, wird nicht ausgeschlossen.*

*Bei Flächenentwicklung im Außenbereich wird eine Planungsverpflichtung nach § 1 Abs. 3 BauGB nur in wenigen Ausnahmefällen anzunehmen sein. Aufgrund einer Vielzahl gleichwertiger Bauflächenpotentiale können insbesondere hier Verfügbarkeitsgesichtspunkte als Kriterium für eine Prioritätenfolge herangezogen werden.*

*Gemäß § 2 Abs. 3 BauGB besteht auf die Aufstellung von Bauleitplänen kein Anspruch. Daraus folgt, daß auch für Gebiete, für die bereits die Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen wurde, ebenfalls kein Anspruch auf die Weiterführung der Planung besteht.*

*Die Grundstücksverträge dürfen keine Bindung gegenüber Dritten zu konkreten Inhalten von Plansatzungen enthalten. Der Rat muss in seiner Entscheidung, ob eine Satzung aufgestellt wird und welche Inhalte diese hat, im Sinne des Abwägungsgebotes gemäß § 1 BauGB frei sein.*

### **Weiterveräußerung der entwickelten Grundstücke**

*Durch die Flächenübertragung kann die Stadt regulierend auf den Bodenpreis einwirken. Da die Grundstücke in der Regel mit einer Bauverpflichtung weiterveräußert werden, können die Grundstücke binnen einer überschaubaren Frist der Bebauung zugeführt werden; Baulücken entstehen nicht. Schließlich kann hierdurch dringender Wohnbedarf von Bevölkerungsgruppen mit Wohnungsproblemen (z. B. Sozialschwache oder Kinderreiche) oder auch von Selbsthilfegruppen gedeckt werden, da die Veräußerung von städtischen Grundstücken aufgrund der „Richtlinien für die Förderung familiengerechter Wohnungen für kinderreiche Familien und die Vergabe städtischer Grundstücke für den Wohnungsbau“ bevorzugt an den berechtigten Personenkreis erfolgt.*

*Die Weiterveräußerung an den berechtigten Personenkreis erfolgt in der Regel zum jeweils maßgebenden Baulandrichtwert. Sollten nicht genügend Bewerber dieses Personenkreises vorhanden sein, soll in Einzelfällen auch an andere Bewerber verkauft werden, allerdings wird dann ein Preisaufschlag auf den Baulandrichtwert empfohlen. Hierauf wird in den Verkaufsvorlagen jeweils besonders hingewiesen.*

*Um bei weiteren Gesprächen mit Grundstückseigentümern handlungsfähig zu sein, ist es notwendig, dass der Rat die vorstehend beschriebenen Modelle im Grundsatz beschließt. Die vorgestellten Konzepte sollen ab sofort flächendeckend eingesetzt werden.*

*Die Verwaltung empfiehlt, der vorgeschlagenen Handlungsweise zuzustimmen.*

### Beispielrechnung

Annahmen:

Größe des Baugebietes = 20.000 m<sup>2</sup> Bruttobauland,

Anteil öffentl. Flächen 25% = 5.000 m<sup>2</sup>,

Nettobauland = 15.000 m<sup>2</sup>.

Beim Zwischenerwerbsmodell erwirbt die Stadt die gesamten Bruttoflächen zu einem einheitlichen Preis, also auch die künftigen öffentlichen Flächen. Beim 25%-Modell werden nur Nettobaulandflächen auf die Stadt übertragen, die öffentlichen Flächen erhält die Stadt kostenlos.

Der Kaufpreis für die planungsunbeeinflussten Flächen soll in diesem Beispiel einheitlich 15,00 DM/m<sup>2</sup> betragen. Zwischenfinanzierungskosten werden in beiden Fällen in Höhe von 5% p. a. für einen angenommenen Verwertungszeitraum von 3 Jahren zu Grunde gelegt. Nebenkosten (Notarkosten, Grunderwerbsteuer) werden nicht berücksichtigt. Der Verkaufspreis für die überplanten Grundstücke beträgt 120,00 DM/m<sup>2</sup>.

#### Zwischenerwerbsmodell mit Beteiligung des Alteigentümers

#### 25%-Modell

Erwerb der Bruttofläche:

$$20.000 \text{ m}^2 \times 15,00 \text{ DM/m}^2 \\ = 300.000,00 \text{ DM}$$

$$\text{Verzinsung } 5\% \text{ p. a. für } 3 \text{ Jahre} \\ = 45.000,00 \text{ DM}$$

$$\text{Erwerbskosten: } 345.000,00 \text{ DM}$$

Verkaufspreis

$$15.000 \text{ m}^2 \times 120,00 \text{ DM/m}^2 \\ = 1.800.000,00 \text{ DM}$$

$$\text{Erlös: } 1.455.000,00 \text{ DM}$$

hiervon 50% an Alteigentümer

$$= 725.500,00 \text{ DM}$$

sowie 50% an die Stadt

$$= \mathbf{725.500,00 \text{ DM}}$$

Erwerb der Nettobaulandfläche von 25% von 15.000 m<sup>2</sup> Gesamtbauland

$$3.750 \text{ m}^2 \times 15,00 \text{ DM/m}^2 \\ = 56.250,00 \text{ DM}$$

$$\text{Verzinsung } 5\% \text{ p. a. für } 3 \text{ Jahre} \\ = 8.437,50 \text{ DM}$$

$$\text{Erwerbskosten: } 64.687,50 \text{ DM}$$

Verkaufspreis

$$3.750 \text{ m}^2 \times 120,00 \text{ DM/m}^2 \\ = 450.000,00 \text{ DM}$$

$$\text{Erlös der Stadt: } \mathbf{385.312,50 \text{ DM}}$$

Dem Eigentümer verbleibt ein Er-

lös in Höhe des Verkaufspreises von

$$11.250 \text{ m}^2 \times 120,00 \text{ DM/m}^2$$

$$= 1.350.000,00 \text{ DM}$$

Die Stadt erhält in diesem Beispiel vom planungsbedingten Mehrwert einen Betrag in Höhe von **727.500,00 DM**.

Der Eigentümer erhält in diesem Beispiel ebenfalls einen Betrag in Höhe von 727.500,00 DM zuzüglich den Erwerbspreis von 300.000,00 DM = insgesamt 1.027.500,00 DM.

Der Baulandbeschluss der Stadt Hamm ist nach eigener Aussage die Grundlage der städtischen Baulandstrategie. Es findet insbesondere bei Baulandentwicklungen auf der „grünen Wiese“ Anwendung; bei der Entwicklung innerstädtischer Brachen ist er jedoch nicht direkt einsetzbar. In diesen Fällen werden fallbezogen über Wertausgleich, Kostenübernahme für Infrastrukturbereitstellung im Zuge städtebaulicher Verträge oder der Umlegung entsprechende Modelle entwickelt und umgesetzt.

Der Ansatz der Stadt Hamm, den Fokus auf ein Zwischenerwerbsmodell zu setzen und für den Fall, dass man dieses nicht zielgerichtet einsetzen kann, mit dem sog. „25%-Modell“ einen weiteren „Trumpf im Ärmel“ zu haben, erscheint vielversprechend. Daher ist es bedauerlich, dass anscheinend der politische Widerstand gegen das Zwischenerwerbsmodell zwischenzeitlich groß geworden war. Grundsätzlich erscheint es nicht nur sinnvoll, sondern auch umsetzbar, für eine längerfristige Bodenbevorratungspolitik Grundstücke, auf denen keine Bauerwartung liegt, zu erwerben und die Alteigentümer an der Wertsteigerung zu beteiligen.

Das „25%-Modell“ hat den deutlichen Vorteil, dass auf der einen Seite die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer durch den Selbstbehalt des größten Anteils an Nettobauland (75%) deutlich gesteigert ist und auf der anderen Seite die Stadt dennoch alle nötigen Gemeinbedarfsflächen (kostenlos) erhält und dazu immerhin ein Viertel des Nettobaulandes für die eigene Wohnungsbaupolitik verfügbar hat. Zu unterschätzen ist auch nicht der ökonomische Vorteil, dass 25% des Nettobaulandes zum entwicklungsunbeeinflussten Bodenwert abzutreten sind. Alteigentümer und Stadt kommen dadurch beide in eine „Win-win-Situation“.

Wirkungskraft entfaltet der Beschluss vor allem dadurch, dass eine 100%ige Zustimmung aller Alteigentümer eines Baugebietes Voraussetzung für die planerische Weiterverfolgung ist.

Konsequent und richtig ist auch, dass die Stadt den Projekten Vorrang einräumt, bei denen die Stadt den größten Flächenanteil im Gebiet hat und dass die Stadt (fairerweise) den Alteigentümern ein Wiederkaufsrecht für den Fall zugesteht, dass das Projekt nicht innerhalb von 5 Jahren realisiert worden ist. Indirekt bewirkt dies eine Beschleunigung der Planimplementierung. Die diesbezügliche Eintragung einer Auflassungsvormerkung (Sicherung im Grundbuch) verdeutlicht die Stärkung der Rechte der Alteigentümer. Die rechtlichen Hinweise auf die „Unantastbarkeit“ des § 1 BauGB und zu wahren Abwägungsfreiheiten haben Vorbildcharakter für die Rechtssicherheit des Beschlusses.

Das 25%-Modell ist ein bereits in einigen Städten praktiziertes Modell und hat offensichtlich auch in Hamm zumindest bei der Entwicklung neuer Baugebiete zum Erfolg geführt. Die sehr interessante Beispielrechnung zeigt freilich, dass das 100%ige Zwischenerwerbsmodell wirtschaftlich effektiver ist.

# Hilden

Hilden ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Kreis Mettmann im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Düsseldorf. Die Stadt hat eine Fläche von rund 26 km<sup>2</sup> und ca. 55.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Hilden ist mit einer Bevölkerungsdichte von 2.115 Einwohnern/km<sup>2</sup> trotz der recht geringen Bevölkerungszahl eine der am dichtesten besiedelten Städte Deutschlands. In der Landesplanung wird Hilden als Mittelzentrum ausgewiesen.

## Beschluss / Vorgehensweise

Die Stadt Hilden verfügt über keinen konkreten Baulandbeschluss. Zwar wurde im April 2011 das „Strategische Stadtentwicklungskonzept für die Stadt Hilden: Beschluss zur Wohnbaulandentwicklung“ beschlossen, aber dieses stellt keinen eigentlichen Baulandbeschluss im engeren Sinne dar. Auf seiner Sitzung am 06.04.2011 beschloss der Rat der Stadt Hilden folgendes:

*Durch die folgenden Maßnahmen soll Hilden in der Konkurrenz der Region „Mittlerer Niederrhein/ Düsseldorf“ attraktiv bleiben, um insbesondere umzugswillige Hildener in Hilden zu halten, aber auch durch Zuzüge neue Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen:*

- 1. Die Stadt Hilden strebt an, auf den demographischen Wandel im Bereich des Städtebaus in Form der „Aktiven Bestandspflege“ zu reagieren.*
- 2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Stresstestflächen Ü70 im Rahmen einer überschlägigen städtebaulichen Voruntersuchung zu begutachten. Dem Stadtentwicklungsausschuss sind die Ergebnisse der überschlägigen Untersuchungen vorzulegen, damit er ggfs. die Erstellung von städtebaulichen Rahmenplänen für einzelne Flächen in Auftrag geben kann.*
- 3. Auch künftig ist in Hilden die Ausweisung von Neubauflächen notwendig. Zusätzlich zu dem normalen Wohnungsneubau der letzten Jahre sind gemäß einem Zielgruppen-Mix Wohnbaulandflächen auszuweisen, die bis zum Jahr 2025 zu einem Neubau von zusätzlich 500 Wohneinheiten führen können. Als Flächen sind vorrangig die im Strategischen Stadtentwicklungskonzept benannten Flächen 1, 3, 5, 8, 11, 16 und 19 – ggfs. in der Abwägung zu anderen Belangen in verkleinerter Form – für eine neue Bebauung anzustreben. Im Einzelfall können auch andere Flächen als Neubaugebiete ausgewiesen werden.*
- 4. Die Stadt Hilden strebt an, ihre neuen Wohnbau-Grundstücke zumindest teilweise durch Baulandmodelle auch der Zielgruppe „Junge Familie“ zur Verfügung zu stellen. Die Verwaltung wird beauftragt, entsprechende Konzepte mit zugeordneten, vermarktbareren Grundstücken nach Vorberatung im Wirtschafts- und Wohnungsbauförderungsausschuss dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.*
- 5. Bis auf die Potentialfläche 17 werden im neu aufzustellenden Flächennutzungsplan alle untersuchten Potentialflächen – ggfs. in der Abwägung zu anderen Belangen in verkleinerter Form – als Wohnbaulandflächen dargestellt.*
- 6. Die Verwaltung wird beauftragt, in Form eines „Monitoring“ die weitere Bevölkerungsentwicklung sowie die Entwicklungen im Wohnungsbestand sowie im Wohnumfeld zu beobachten.*

Ein Antrag, eine Verpflichtung von Investoren zu sozialem Wohnungsbau oder zum Bau von „altersgerechten sozialen“ Wohnungen oder Mehrgenerationenwohnen einzuführen, wurde vom Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Hamm am 05.03.2014 abgelehnt. Zwar wurde konstatiert, dass „die Intention der Anregung durchaus gut und richtig sei“, aber „diese Fragen regelmäßig diskutiert würden und weitere, darüber hinaus gehende Diskussionen nicht sinnvoll seien.“

Nach Angaben der Stadt Hilden wurden die letzten größeren Siedlungsprojekte entweder auf Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans realisiert, in dem der Vorhabenträger die Erschließung auf seine Kosten zu realisieren und die öffentlichen Erschließungsanlagen nach Abschluss der Maßnahme kostenlos auf die Stadt Hilden zu übertragen hatte, oder es wurden städtebauliche Verträge mit einem Bauträger mit vergleichbarem Inhalt geschlossen, wenn ein Angebotsbebauungsplan umgesetzt werden sollte.

Die Beschlussvorlage für eine Mehrgenerationensiedlung auf dem Grundstück einer ehemaligen Schule vom 10.10.2014 zeigt, dass auch in der Stadt Hilden umfangreiche städtebauliche Kalkulationen erarbeitet und Vergabekriterien ausformuliert werden.

Auch wenn die Stadt Hilden über keinen konkreten Baulandbeschluss im eigentlichen Sinne verfügt, trifft die Stadt mit Investoren entsprechende Vereinbarungen, wie sie auch in einem Baulandbeschluss stehen könnten. So ist der Abschluss von städtebaulichen Verträgen zur Übernahme der Infrastrukturkosten eine gebräuchliche Klausel in Baulandbeschlüssen.

Auch das Vorgehen bei Projekten wie der Vermarktung des Grundstücks der ehemaligen Schule zeigt, dass durch Vergabekriterien eine soziale Komponente miteinfließt, während eine städtebauliche Kalkulation die Wirtschaftlichkeit des Projektes untersucht, also auch hier Instrumente verwendet werden, die andere Kommunen in Baulandbeschlüssen festschreiben.

Kommentierung

## Kaufbeuren

Kaufbeuren ist eine kreisfreie Stadt im bayerischen Regierungsbezirk Schwaben. Die Stadt hat eine Fläche von rund 40 km<sup>2</sup> und ca. 42.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 1.050 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Kaufbeuren liegt am nordöstlichen Rand des bayerischen Allgäus. In der Landesplanung ist die Stadt seit 2013 als Oberzentrum des westlichen Oberfrankens ausgewiesen.

Der Stadtrat der Stadt Kaufbeuren hat am 25.04.2006 folgenden Beschluss gefasst:

*Mobilisierung von Bauland;  
Grundstückspolitik zur Neuausweisung von Wohnbauflächen*

1. *Der Bericht der Stadtplanung und Bauordnung vom 05.04.2006 dient zur Kenntnis.*
2. *Angesichts der demographischen Entwicklung in der Stadt Kaufbeuren und der damit verbundenen Notwendigkeit, insbesondere junge Familien in Kaufbeuren zu halten bzw. anzusiedeln, besteht die Notwendigkeit jederzeit, in*

Beschluss / Vorgehensweise

ausreichender Menge, in städtebaulich vertretbarer Weise zu einem angemessenen Preis Bauland zur Verfügung zu stellen. Zur Erreichung dieses Ziels werden im gesamten Stadtgebiet neue Baurechte grundsätzlich erst dann geschaffen, wenn sich sämtliche Grundstücke im städtischen Besitz befinden oder ausreichende privatrechtliche Regelungen getroffen sind.

3. Diese Vorgehensweise ist bei allen Verhandlungen bezüglich der Schaffung von Baurechten ab dem 01.08.2006 anzuwenden.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, unter Berücksichtigung der unter Punkt 2 genannten Vorgaben ein städtebauliches Gesamtkonzept zu entwickeln.

## Kommentierung

Der Baulandbeschluss der Stadt Kaufbeuren ist im Vergleich zu anderen Beschlüssen ziemlich kurz, beinhaltet aber die entscheidende Regelung, die für den Erfolg eines Baulandbeschluss absolut wichtig ist. Dadurch, dass die Kommune verbindlich festlegt, dass neue Baurechte nur geschaffen werden, wenn sich alle Grundstücke entweder in ihrem Besitz befinden oder zumindest entsprechende Verträge geschlossen wurden, wird der Beschluss erst wirksam. Er gibt der Kommune umfassende Eingriffsregelungen, um mögliche Spekulationen, die bei der Angebotsplanung zu befürchten sind, zu unterbinden.

## Köln

Köln ist eine kreisfreie Stadt im gleichnamigen nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk. Die Stadt hat eine Fläche von rund 405 km<sup>2</sup> und über eine Million Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 2.584 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Damit ist Köln die größte Kommune Nordrhein-Westfalens und die viertgrößte Kommune Deutschlands. In der Landesplanung ist die Stadt als Oberzentrum ausgewiesen und zählt als international bedeutende Wirtschafts- und Kulturmetropole.

## Beschluss / Vorgehensweise

Der Rat der Stadt Köln hat am 17.12.2013 den Beschluss über das „Kooperative Baulandmodell Köln“ gefasst.

*„Der Rat hat in seiner Sitzung am 17. Dezember 2013 gemäß Empfehlung des Stadtentwicklungsausschusses aus seiner Sitzung vom 12. Dezember 2013 folgenden Beschluss gefasst:*

*Der Rat*

1. beschließt das als Anlage 3 beigefügte „Kooperative Baulandmodell“ für Köln mit einer stadtweiten Quote von mindestens 30% für den öffentlich-geförderten Wohnungsbau. Je Maßnahme müssen davon mindestens 2/3 im Mietwohnungsbau Förderweg A, bis zu 1/3 können wahlweise in öffentlich-gefördertem selbstgenutztem Wohneigentum oder im Mietwohnungsbau Förderweg B umgesetzt werden. Diese Vorgaben gelten vorbehaltlich der Förderfähigkeit.
2. beauftragt die Verwaltung, die Wirkungen des Modells nachzuhalten und dem Rat alle zwei Jahre einen Erfahrungsbericht durch die Verwaltung vorzulegen;
3. beauftragt die Verwaltung, bei der Durchführung der Planverfahren alle Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren bis zur Rechtskraft des Planes

auszuschöpfen. Hierzu wird die Verwaltung zeitnah eine gesonderte Vorlage erarbeiten.

Es wird eine Untergrenze von 25 Wohneinheiten festgelegt.

Anlage 3, Punkt 9.6, S. 16, wird wie folgt ergänzt: Bei Grundstückskäufen, die nachweislich nach dem Ratsbeschluss vom 14.12.2006 (Auftrag an die Verwaltung, einen Baulandbeschluss herbeizuführen) und vor dem 30.06.2014 erfolgten, werden die öffentlichen Lasten dieses Modells reduziert:

- (wie Beschlussvorlage)
- (wie Beschlussvorlage)

Die Übergangsregelung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn diese Grundstücke bis zum 31.12.2015 einer Bauleitplanung zugeführt werden (Einleitungsbeschluss). Die Anlage 3 ist im Folgenden abgedruckt.

Das Kooperative Baulandmodell gilt ab der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses. Bei Bauleitplänen, die vor diesem Datum bereits einen Aufstellungsbeschluss aufweisen, findet die Richtlinie keine Anwendung.

### **Anlage 3 Kooperatives Baulandmodell Köln – Überarbeitete Version vom 18.09.2013 zur Beschlussfassung –**

Die Aufstellung und Umsetzung eines Bebauungsplanes erfordert die Beachtung einer Vielzahl von gesetzlichen Anforderungen. Diese sind im Baugesetzbuch verankert und stecken nicht nur den städtebaulichen Rahmen, sondern stellen auch an die gesellschaftliche Ausgestaltung und Bezüge der Planung klare Anforderungen.

Das Baugesetzbuch (BauGB) formuliert in § 1 (5), dass die Bauleitpläne eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende, sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten sollen; in § 1 (6) wird dies ergänzt durch den gesetzlichen Auftrag, insbesondere die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und die Eigentumsbildung weiterer Kreise der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Diese Anforderungen konnten, da sie durch textliche Ausführungen im Bebauungsplan nicht festgesetzt und damit planungsrechtlich nicht wirksam wurden, bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts kaum durch Bauleitplanung erfolgreich umgesetzt werden und verblieben als allgemeine Daseinsvorsorge in der Umsetzungspflicht und Kostenlast der Kommune.

Mit der Baurechtsschaffung durch Bebauungspläne verbinden sich seitens der meist privaten Projektbegünstigten in der Regel ansprechende Gewinne, während die Kosten der ursächlich dem Projekt nachfolgenden Infrastrukturen durch die Allgemeinheit getragen werden. Es war nicht verwunderlich, dass mit den zunehmend schwieriger werdenden Haushaltssituationen der Kommunen der Begriff „Planwertabschöpfung“ zwischen den Kommunen kommuniziert wurde, um an den Planungsgewinnen durch Schaffung von Baurecht zu partizipieren. Allerdings wurde höchstrichterlich klargestellt, dass eine Planwertabschöpfung einen erheblichen und vor allem unzulässigen Eingriff in das private Eigentum darstellt; insoweit konnte dieser Ansatz, die Kommune am Planungsgewinn zu beteiligen, nicht weiterverfolgt werden. Gleichwohl wurde festgestellt, dass die ursächlich mit der Planung verbundenen Kosten und Lasten als Folgekosten auf den Planungsbegünstigten übertragen werden können.

*Im Jahr 1993 wurden mit dem so genannten BauGB – Maßnahmengesetz Regelungen geschaffen und 1998 in das Dauerrecht des BauGB übernommen, die den Kommunen durch die Ausgestaltung § 11 BauGB die Möglichkeit eröffneten, ursächliche Folgekosten zu übertragen:*

- *Aufgaben der Vorbereitung und Durchführung der Baulandentwicklung auf Private zu übertragen,*
- *die Planungsbegünstigten an den städtebaulichen Folgekosten zu beteiligen und*
- *Bindungen für die Grundstücksnutzung zu vereinbaren, welche bauplanungsrechtlich nicht festgesetzt werden können. Die Stadt München war bereits 1993 konzeptioneller Vorreiter und ist prominentes Beispiel eines gelungenen Baulandbeschlusses; zahlreiche Kommunen in Deutschland sind diesem Beispiel gefolgt und haben Baulandmodelle entwickelt, welche das Verfahren vereinheitlichen und die Gleichbehandlung aller Projektbeteiligten sichern.*

*In Köln werden die Investoren, Eigentümer oder Projektentwickler schon seit langem und in einem für den Einzelfall jeweils auszuhandelndem Umfang vorwiegend an den technischen Folgekosten der Infrastruktur beteiligt.*

*Die aktuelle Bevölkerungsprognose weist Köln weiterhin als Wachstumsstadt aus. Köln muss alle Möglichkeiten ausschöpfen, ausreichend und bezahlbaren Wohnraum für breite Kreise der Bevölkerung bereit zu stellen. Die Attraktivität Kölns hat vor allem in den letzten Jahren die Mieten erheblich anziehen lassen; gleichzeitig schrumpft das Angebot an geförderten Wohnungen massiv, da das größte Kontingent an geförderten Wohnungen aus den sechziger, siebziger und auch achtziger Jahren sukzessive aus der Mietpreisbindung heraus fällt.*

*Damit verschärfen sich die Probleme der Bevölkerungsgruppe, die mit geringen oder mittleren Einkommen auf dem Wohnungsmarkt Kölns mit höheren Einkommensgruppen konkurrieren müssen und polarisieren die Ungleichgewichte. Diese Erkenntnis führte zu dem Ratsbeschluss, auch für Köln ein Baulandmodell zu entwickeln. Nach intensiver Fachdiskussion, einem Expertenhearing, der Beteiligung der Wohnungswirtschaft über das Wohnungsbauforum wurde auch die Universität Bonn einbezogen, um die ökonomischen Handlungsspielräume einer Brachflächenentwicklung in der Stadt Köln wissenschaftlich auszuloten.*

*Insgesamt konnte aus den Diskussionsbeiträgen von Politik, Wohnungswirtschaft, Universität und Fachverwaltung die Frage beantwortet werden, welche Inhalte eines Baulandmodelles Köln spezifisch sein müssen und welche Schwerpunkte zu setzen sind:*

*Ein Baulandbeschluss für Köln muss insbesondere*

- *den Anteil des geförderten Wohnungsbaues bei Wohnungsbau-Vorhaben auf mindestens 30 Prozent festsetzen; eine Differenzierung dieser Quote im Stadtgebiet auf die Anteile des Förderwegs A und B ist erforderlich;*
- *die Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur formalisieren,*
- *die Gleichbehandlung der Planungsbegünstigten sicherstellen sowie*
- *die Verhandlungswege und Planungsabläufe für potenzielle Investoren transparent gestalten.*

## **1. Grundsätze**

### **1.1 Voraussetzung**

Das Kooperative Baulandmodell findet nur dann Anwendung, wenn ein Planerfordernis nach § 1 Absatz (3) Baugesetzbuch gegeben ist.

### **1.2 Baulicher Innenbereich, Untergrenze, Nicht-Anwendbarkeit**

Im baulichen Innenbereich (§ 34 BauGB) wird das Modell nicht angewandt. Wird bei der Entwicklung einer Fläche im baulichen Innenbereich (§ 34 BauGB) ein Planerfordernis festgestellt, da dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, wird ein Vorhaben mit einer geringeren Anzahl als 20 (zwanzig) Wohneinheiten von den Vorgaben dieser Richtlinie entbunden.

Bei Verfahren, in denen Sanierungsgebiete oder Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen vorbereitet werden oder festgelegt sind (§§ 141, 142 und 165 BauGB), wird das Kooperative Baulandmodell nicht angewandt.<sup>152</sup>

### **1.3 Anwendung**

Diesem Kooperativen Baulandmodell unterliegen Bebauungsplanverfahren nach § 8 BauGB sowie Vorhaben bezogene Bebauungsplanverfahren nach § 12 BauGB. Das Baulandmodell wird in den Fällen angewandt, wo durch die Planung Bodenzuwächse für Grundstücke und gleichzeitig Kosten für die Stadt Köln entstehen. Die entstehenden Kosten müssen direkte Folge der Planung und mit ihr ursächlich verbunden sein.

Das Kooperative Baulandmodell gilt auch für Verfahren, in denen Flächen der Stadt Köln anteilig überplant werden. Für Verfahren, bei denen die Stadt ausschließlich Eigentümer ist, werden die Verpflichtungen des Modells analog angewandt.

Der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplanverfahren wird davon abhängig gemacht, dass die Planungsbegünstigten

- sich bereit erklären, einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB abzuschließen oder gleichwertige Leistungen im Rahmen eines Umlegungsverfahrens zu erbringen,
- sich bereit erklären, die Folgekosten sozialer wie technischer Infrastruktur sowie weiterer Kosten, die durch das Vorhaben ausgelöst werden, vollständig oder anteilig zu übernehmen sowie
- bereit sind, bei der Erstellung von mehr als 20 (zwanzig) Wohneinheiten mindestens 30% davon öffentlich gefördert zu errichten (Geschosswohnungen nach Typ A bzw. Mieteinfamilienhäuser). Diese Verpflichtung wirkt, wenn die städtebaulichen und technischen Fördervoraussetzungen eingehalten werden können, die Sozialraumverträglichkeit des Standortes bestätigt und die Bewilligung der Wohnungsbaufördermittel sichergestellt werden kann.

## **2. Planungsbegünstigte**

Planungsbegünstigte sind in der Regel die Grundeigentümer der Flächen, die überplant werden sollen. An deren Stelle können sich auch die Erwerber der Flächen oder andere Berechtigte zur Übernahme der Kosten bereit erklären. Die Planungsbegünstigten übernehmen die Kosten, die ursächlich durch die Planung ausgelöst werden.

## **3. Lenkungsgruppe Koop-Bau**

Die Anwendung des Kooperativen Baulandmodells koordiniert die dezernatsübergreifende Lenkungsgruppe (LK Koop-Bau), die vom Dezernenten für Stadtentwicklung, Planen, Bauen und Verkehr geleitet wird. Die LK Koop-Bau ist mit

<sup>152</sup> Sie haben ohnehin das Ziel, städtebauliche Missstände zu beseitigen und enthalten zur Durch- und Umsetzung ausreichende Rechtsinstrumentarien.

Entscheidungssträgern aus den wesentlichen, im Verfahren beteiligten Fachämtern besetzt (Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadtplanungsamt, Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster, Amt für Wohnungswesen, Bauverwaltungsamt). Die Lenkungsgruppe Koop-Bau überwacht die weitere Verfahrenskoordination und sichert die prioritäre Abwicklung der Bebauungspläne, deren Aufstellungsbeschlüsse aufgrund dieses Modells zustande gekommen sind.

#### **4. Steuerungselemente und Anpassungen**

In der zweijährigen Evaluationszeit dieser Richtlinie ab der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses im Amtsblatt der Stadt Köln richtet sich das Augenmerk dieser Lenkungsgruppe insbesondere auf die Beurteilung der Passung der vorgegebenen Parameter der Richtlinie, insbesondere auf die Quote des geförderten Wohnungsbaues sowie die Höhe der Beteiligung an den Folgekosten der sozialen Infrastruktur.

Hierbei gilt es insbesondere zu ermitteln, ob, und wenn ja, mit welcher Häufigkeit, sich einzelne Lastenübernahmen im Finanzierungsvolumen eines Projektes nicht oder nur schwer rentierlich abbilden lassen und dadurch seitens der Planungsbegünstigten eine Nicht-Angemessenheit geltend gemacht wird (siehe zur Angemessenheit auch Seite [...]).

Ziel ist es, das Baulandmodell in diesen zwei Jahren so fein zu justieren, dass annähernd alle Anwendungsfälle von ihm erfasst werden. Die Lenkungsgruppe verfasst nach Ablauf der Evaluationszeit diesbezüglich einen Erfahrungsbericht und schlägt gegebenenfalls zu verändernde Einstellungen der Parameter vor.

##### **4.1 Ausnahmen**

Soweit sich die Lenkungsgruppe Koop-Bau in besonders gelagerten Einzelfällen für eine Abweichung von den Regelungen des Kooperativen Baulandmodells ausspricht, ist dies im Aufstellungsbeschluss entsprechend kenntlich zu machen und gesondert zu begründen.

Dies kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn das Projekt eine maßgebliche, städtebauliche Schlüsselstellung einnimmt, seitens des Planungsbegünstigten aber aufgrund hoher Vorbelastungen (Gebäudeabriss, Bodenkontaminierung, Kampfmittelbeseitigung, Altlastsanierung) oder aufwendiger Erschließungsmaßnahmen auf dem zu entwickelnden Grundstück die städtischen Forderungen nicht erfüllt werden können. Hierbei kann die Lenkungsgruppe Koop-Bau Vorschläge unterbreiten, in welcher Weise dieses Projekt von den Vorgaben der Richtlinie teilweise oder vollständig entbunden werden kann.

Die Beschlussvorlage wird dem Ausschuss für Soziales und Senioren zur Beratung vorgelegt, die Entscheidungsbefugnis liegt nach den Zuständigkeitsregelungen beim Stadtentwicklungsausschuss.

#### **5. Kosten/ kostenrelevante Verpflichtungen und Lasten**

Die relevanten ursächlichen Folgekosten wurden bislang bereits für die Vorbereitung der Planung, die technische Infrastruktur, die Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft sowie Flächenabtretung (z. B. Erschließung) in den städtebaulichen Verträgen und Durchführungsverträgen mit den Maßnahmenträgern aufgenommen. Aus Gründen der Klarheit und Eindeutigkeit werden die nachstehenden zu übertragenden Kosten und Lasten genannt.

- Kosten für städtebauliche Wettbewerbe, Kosten für die Vergabe von Planungsleistungen an Dritte (wie Gutachten, Fachplanungen, Kosten für

externe Zuarbeiten bei der Erarbeitung des verbindlichen Planrechts wie archäologische Untersuchungen etc.), Kosten im Rahmen der und für Bürgerbeteiligungsverfahren sowie Kosten bzw. Gebühren für die einvernehmliche gesetzliche Umlegung.

- Unentgeltliche, kosten- und lastenfreie Abtretung von Verkehrsflächen, Flächen für Immissionsschutzanlagen, soweit sie von der Stadt Köln unterhalten werden müssen, Flächen für die Ver- und Entsorgung, Gemeinbedarfsflächen, öffentliche Grünflächen sowie Flächen für landschaftspflegerische Maßnahmen zum Ausgleich und Ersatz, soweit diese auch dem Ausgleich der durch das Planvorhaben hervorgerufenen Eingriffe in Natur und Landschaft dienen.
- Bau- und Baunebenkosten für Erschließungsanlagen, Immissionsschutzanlagen, soweit diese von der Stadt Köln zu finanzieren wären, Ver- und Entsorgungsanlagen, öffentliche Grünflächen und die Herrichtung von Ausgleichsmaßnahmen einschließlich Fertigstellungs- und Entwicklungspflege, soweit diese Maßnahmen den Flächen für die genannten Vorhaben zugeordnet sind.
- Bau- und Baunebenkosten für die Herstellung von Kindertagesstätten und Grundschulen oder Ablösung dieser Verpflichtung durch einen pauschalierten Finanzierungsbeitrag in Höhe von 49.– Euro pro Quadratmeter Geschossfläche Wohnungsbau (siehe dazu auch Erläuterung Seite [...]).

## **6. Geförderter Wohnungsbau**

### **6.1 Anteil des geförderten Wohnungsbaus**

Der Anteil der für den geförderten Wohnungsbau zu bindenden Geschossfläche beträgt mindestens 30% des neugeschaffenen Baurechts, soweit es für den Wohnungsbau vorgesehen ist.<sup>153</sup> Ziel ist die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung.

Diese Verpflichtung wirkt, wenn die städtebaulichen und technischen Förder Voraussetzungen eingehalten werden können, die Sozialraumverträglichkeit des Standortes bestätigt und die Bewilligung der Wohnungsbaufördermittel sichergestellt werden kann.

Die anteilige Verteilung auf den Förderweg A und B erfolgt entsprechend der Einordnung des Stadtteils in die Status-Indizes „geringer Anteil an preiswertem Wohnraum“ sowie „durchschnittlicher Anteil an preiswertem Wohnraum“ und „höheres Angebot an preiswertem Wohnraum“ [...].

Eine Übernahme von weiteren Kosten oder kostenrelevanten Verpflichtungen wird nicht gefordert werden. Die Regelung der Details erfolgt in den abzuschließenden städtebaulichen Verträgen.

### **6.2. Erläuterung der Quote**

Es soll für den geförderten Wohnungsbau eine stadtweit einheitliche Quote des Anteils an gefördertem Wohnungsbau von 30 Prozent gelten (siehe Erläuterung zu A), die in sich auf Stadtteil-Ebene in unterschiedliche Anteile an Förderweg A und B differenziert wird (siehe Erläuterung zu B).

A.: Stadtweit einheitliche Quote von 30% öffentlich geförderter Wohnungsbau: Eine stadtweit einheitliche Quote erleichtert den Umgang mit dem Baulandmodell. Da für jede Planaufgabe, bei der anteilig geförderter Wohnungsbau umgesetzt werden soll, die Sozialverträglichkeit nachgewiesen sein muss, ist sichergestellt, dass es zu keiner Ungleichverteilung oder Schwerpunktbildung kommt. Ohne diese Prüfung ist eine Bewilligung der öffentlichen Mittel nicht möglich.

<sup>153</sup> Die Quote ändert sich an dieser Stelle entsprechend, wenn die Beschlussalternative 1, 2 oder 3 der Vorlage beschlossen wird.

*B.: Anteilige Verteilung auf Förderweg A und B auf der Grundlage des Stadtteilbezugs [...]: Geförderte Wohnungen sind vor allem in den Stadtteilen entstanden, in denen der Unterschied zwischen Bewilligungsmiete und Marktmiete relativ gering ist, da sich hier der Bau von öffentlich geförderten Wohnungen wirtschaftlich besser darstellt. Umgekehrt entstand in den Stadtteilen, in denen die Marktmiete hoch ist, weiterhin und überwiegend hochpreisiger Wohnungsbau. Daher entfiel hier in der Vergangenheit die Möglichkeit, zu einem vertretbaren Preis Grundstücke für preiswertes Wohnen zu erwerben.*

*Mit dem „Kooperativen Baulandmodell“ etabliert die Stadt Köln ein Instrument, das geeignet ist, auch in höherpreisigen Lagen geförderten Wohnungsbau zu realisieren, die soziale Durchmischung des Viertels aufrecht zu erhalten und segregativen Entwicklungen entgegenzuwirken.*

*Bei den Anteilen für den Förderweg A handelt es sich um mindestens zu erbringende Anteile. Diese müssen im Rahmen der Wohnungsbauförderung auf ihre Sozialverträglichkeit geprüft und bestätigt werden. Der Rest kann, aber muss nicht mit Anteilen des Förderweges B aufgefüllt werden. Diese Herangehensweise wirkt in den stark nachgefragten Lagen dämpfend auf die Grundstückspreise. Auch bei den mittleren Einkommen bestehen starke Engpässe im Angebot an bezahlbarem Wohnraum. Dieser Bedarf kann über eine Verbesserung des Angebots von Wohnungen bedient werden, die als geförderte Wohnungen für die Einkommensgruppe B errichtet werden.*

*Anders als beim sogenannten „preisgedämpften Wohnungsbau“, bei dem die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen sich der Konkurrenz auf dem freien Wohnungsmarkt stellen müssen, ist bei Wohnungen für die Einkommensgruppe B über die Regelungen der Wohnraumförderung (Wohnberechtigungsscheine) sichergestellt, dass die Wohnungen nur an berechnigte Haushalte vergeben werden.*

**7. Sicherung städtebaulicher Qualität im kooperativen Baulandmodell**  
*Neben einer Festlegung auf Quoten des geförderten Wohnungsbaues und der Übernahme der durch das Planvorhaben verursachten Kosten ist die Sicherung eines städtebaulichen Qualitätsstandards ein Teil der Verantwortlichkeit, die der Planungsbegünstigte übernimmt. Zur geordneten städtebaulichen Entwicklung Kölns werden Qualitätsziele und Mindeststandards als Teil dieses Modells formuliert. Hierzu zählen sowohl Wettbewerbe als Vorbereitung der Bauleitplanung wie auch konzeptionelle Vorgaben zur Stadtraumgestaltung, zur Grünordnung und zur energetischen Optimierung von Gebäuden. Ziel ist eine ansprechende, stadträumliche Passung der Vorhaben in Verbindung mit einer verträglichen städtebaulichen Dichte, einer ausgewogenen Nutzungsmischung und Konzeptvielfalt, einer Qualifizierung der Freiflächen oder auch eine gebäudebezogene Begrünung, die klimawirksame Optimierung von Baukörpern und Dächern und der Einsatz regenerativer Energien.*

#### **8. Bauverpflichtung**

*Es wird grundsätzlich eine Bauverpflichtung binnen drei Jahren ab Rechtskraft des Bebauungsplanes nach den Zielen und Festsetzungen des Bebauungsplanes verlangt.*

#### **9. Angemessenheit**

*Die Angemessenheit ist Grundlage für die Kostentragung/ Kostenbeteiligung. Den Planungsbegünstigten soll mindestens ein Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses der Grundstücke als Investitionsanreiz und zur Deckung der individuellen*

Kosten einschließlich eines angemessenen Ansatzes für Wagnis und Gewinn verbleiben.

### **9.1 Nachweis der Angemessenheit**

Die Überprüfung und der Nachweis der Angemessenheit erfolgt anhand konkreter, nachvollziehbare Kostenangaben, die der Investor der Lenkungsgruppe KoopBau vorlegt. Zur Ermittlung des Bodenwertzuwachses sind Anfangs- und Endwert zu berechnen, bzw. anzunehmen. Der Bodenwertzuwachs berechnet sich durch die Gegenüberstellung des Anfangs- und Endwertes der zu beplanenden Fläche. Auszugehen ist von objektiven, für jedermann geltenden Werten.

### **9.2 Anfangswert**

Beim Anfangswert wird der Bodenwert der Grundstücke im Bebauungsplanumgriff vor der Überplanung ermittelt. Flächen mit Baurecht werden dabei nach baurechtlichem Status quo (ohne Berücksichtigung einer künftigen Entwicklung) bewertet. (Dies bedeutet beispielsweise, dass für eine Gewerbebrache, die in einem Bebauungsplan mit der Festsetzung Gewerbe ausgewiesen ist und die durch eine Bebauungsplanänderung zu Wohngebiet entwickelt werden soll, der aktuelle Bodenwert der Gewerbebrache als Anfangswert angenommen wird). Bei landwirtschaftlichen Flächen wird die Bewertung jeweils aufgrund von Erfahrungswerten für entwicklungsunbeeinflusstes Bauerwartungsland vorgenommen. Bei der Bewertung ist von den Preisverhältnissen zum Zeitpunkt der Grundzustimmung der Planungsbegünstigten auszugehen. Wird keine Einigung auf den Anfangswert erzielt, ist eine Bewertung durch den Gutachterausschuss erforderlich.

### **9.3 Endwert**

Dem wird der Endwert für den gesamten Bebauungsplanumgriff gegenübergestellt. Dabei wird für Bauland der Bodenwert für erschließungsbeitragsfreies Nettobauland entsprechend den baurechtlichen Daten nach dem vorgesehenen Bebauungsplan ermittelt. Verkehrs-, Grün- und Gemeinbedarfsflächen werden mit dem Anfangswert angesetzt (also Wert nach baurechtlichem Status quo bzw. Bauerwartungsland). Bei der Bewertung ist von den Preisverhältnissen zum Zeitpunkt des Abschlusses der rechtsverbindlichen Vereinbarung mit den Planungsbegünstigten auszugehen. Die Zonenkarte des Bodenwertes (Bodenwertzonenkarte) dient dabei als Grundlage zur Bewertung. Eine Berücksichtigung nachträglich eintretender Wertänderungen erfolgt nicht; auch die Höhe der zu übernehmenden Lasten wird nicht angepasst. Dies dient vor allem der langfristigen Kalkulierbarkeit von Bauvorhaben.

### **9.4 Soziale Infrastrukturkosten**

Der Ansatz für die soziale Infrastruktur wurde auf einen Anteil von 2 Dritteln (66 Prozent entsprechend 49.– Euro pro Quadratmeter Geschossfläche Wohnen) der entstehenden Kosten vor dem Hintergrund festgelegt, dass im Rahmen der Allgemeinen Daseinsvorsorge der Stadt Köln bereits soziale Infrastruktureinrichtungen bestehen. Gleichwohl werden mit neuen Wohnbauflächen weitere Bedarfe an sozialer Infrastruktur ausgelöst. Mit dem Kostendeckungsanteil von 49.– Euro je qm Geschossfläche können die Folgekosten für die soziale Infrastruktur angemessen und zumutbar übertragen werden.

### **9.5 Übersicht der Kostenansätze**

Stehen einem Investor zu einem frühen Planungszeitpunkt keine anderen Möglichkeiten zur Ersteinschätzung der voraussichtlichen Kosten der städtischerseits zu erwartenden Forderungen zur Verfügung, können die in der folgenden Tabelle angesetzten Pauschalbeträge herangezogen werden.

<b>Maßnahme</b>	<b>Kostenansatz, Ansatz für Renditeverzicht</b>
Städtebauliche Planung (Wettbewerbe, Bebauungsplan-Erstellung usw.)	Ansatz nach HOAI
Beseitigung grundstücksbezogener Lasten (Bodensanierung, Abbrüche usw.)	Kostenschätzung
Unentgeltliche Flächenübertragung gemäß Ziffer 4	Nach Anfangswert Boden
Erschließungsstraßen mit Kanal	150,00 Euro/qm
Öffentliche Grünfläche	40,00 Euro/qm
Ausgleichsmaßnahmen Grün	6,00 Euro/qm
Geförderter Wohnungsbau	Differenz 400,00 Euro/qm Geschossfläche zu Endwert*
Soziale Infrastruktur (66 % Anteil Kindertagesstätte und Grundschule)	49,00 Euro/qm Geschossfläche Wohnen <sup>154</sup>

\* Die Lastentragung bezüglich der Forderungen zum öffentlich-geförderten Wohnungsbau wird als fiktiver Renditeverzicht ermittelt. Die Berechnung wird dabei festgemacht am Bodenwert und geht davon aus, dass im öffentlich-geförderten Wohnungsbau bei feststehenden Mieten und Ausbaustandards ein bestimmtes Verhältnis von Bodenwert des geförderten Wohnungsbaus zum Endwert nach Bodenwertzonenkarte nicht überschritten werden darf, wenn der öffentlich-geförderte Wohnungsbau noch wirtschaftlich darstellbar sein soll. Dieser Grenzwert wird im Kooperativen Baulandmodell mit 400,00 Euro/qm Geschossfläche angesetzt. Die Differenz zum tatsächlichen Bodenwert, der eine Ausnutzung mit freifinanzierten Eigentumswohnungen bzw. freifinanzierten Einfamilienhäusern zulässt, ist der Renditeverzicht des Vorhabenträgers und wird fiktiv neben den weiteren realen Entwicklungskosten in die Lastenberechnung eingestellt [...].<sup>155</sup>

## 9.6 Übergangsregelung

Der Auftrag des Rates an die Verwaltung, ein Baulandmodell zu erstellen, datiert vom 14.12.2006. Nachfolgend wurde in der Fachverwaltung und Fachöffentlichkeit dieses Thema im Wohnungsbauforum und einem Expertengespräch<sup>156</sup> diskutiert, durch die Universität Bonn auf die ökonomischen Handlungsspielräume untersucht und wiederum im Wohnungsbauforum vorgestellt. Es ist vernünftig anzunehmen, dass seit dem Ratsauftrag die Wohnungswirtschaft mittelfristig von einer Beschlussfassung des Rates zu einem Baulandbeschluss ausgehen konnte. Allerdings war noch nicht hinreichend deutlich erkennbar, welche Variablen in ein Kölner Baulandmodell einfließen und damit die Preisverhandlungen zum Grundstückskauf beeinflussen würden. Um die ab diesem Zeitpunkt getätigten Grundstückswechsel nicht mit den vollständigen Wirkungen des Baulandmodells zu überziehen und damit auch die Voreinstellungen des Modells selbst in Frage zu stellen, soll gelten:

Bei Grundstückskäufen, die nachweislich nach dem Ratsbeschluss vom 14.12.2006 (Auftrag an die Verwaltung, einen Baulandbeschluss herbeizuführen) und vor dem Datum der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses zum Kooperativen Baulandmodell erfolgten, werden die öffentlichen Lasten dieses Modells reduziert:

- der Anteil des geförderten Wohnungsbaus von 30% auf 20% sowie
- der Anteil des Beitrags an den sozialen Infrastrukturkosten von zwei Dritteln (49.– Euro pro qm Geschossfläche) auf ein Drittel (25.– Euro pro qm Geschossfläche)

<sup>154</sup> Die Folgekosten für die soziale Infrastruktur wurden auf mindestens anzunehmende Variablen und Komponenten berechnet. Es wird ein KiTa-Faktor von 0,2 pro Wohneinheit, ein Grundschulfaktor von 0,15 pro Wohneinheit eingestellt; die Kosten (2012) für einen KiTa-Platz mit 19.500.– Euro, die für einen Grundschulplatz (2012) mit 16.500.– Euro. Der Planungs-begünstigte beteiligt sich mit zwei Dritteln (66%) an diesen Kosten.

<sup>155</sup> Beispiel:  
1.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche x 600,00 Euro Verkehrswert freifinanzierter Wohnungsbau = 600.000 Euro;  
1.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche x 400,00 Euro Grenzwert öffentl.-geförderter Wohnungsbau = 400.000 Euro; in die Berechnung einzustellender Renditeverzicht = 200.000 Euro.

<sup>156</sup> Stadt Köln (2007): Expertengespräch zum Thema „Sozialgerechte Bodennutzung, Bodenmanagementmodelle“. 21.9.2007. Dokumentation

## **10. Grundzustimmung und Grundvereinbarung**

*Die Grundzustimmung und die Grundvereinbarung sind wesentliche Schritte im Rahmen des Verfahrens.*

### **10.1 Grundzustimmung**

*Die Grundzustimmung ist noch keine rechtlich verbindliche Zusage zur Übernahme der Kosten, da diese zu diesem Zeitpunkt noch nicht oder noch nicht hinreichend bekannt sind, sondern lediglich die Zusicherung der grundsätzlichen Bereitschaft, die Kosten – nach deren Konkretisierung und Prüfung – zu übernehmen. Auf dieser Grundlage erfolgt die Einleitung des Planverfahrens (Aufstellungsbeschluss).*

*Im Rahmen der Grundzustimmung haben sich die Planungsbegünstigten zu verpflichten, nach Durchführung des Einleitungsverfahrens und vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB abzuschließen oder im Rahmen eines Umlegungsverfahrens gleichwertige Leistungen zu erbringen.*

### **10.2 Grundvereinbarung**

*Die Vertragsverhandlungen münden in die Grundvereinbarung. Diese ist die verbindliche Zusage zur Erfüllung der Vertragsinhalte einschließlich der Kostenübernahme; sie sollte vor der Offenlage des Bebauungsplanes vorliegen. Mit der Grundvereinbarung wird die Verfahrensart rechtlich bindend festgelegt. Es können die Verfahrensarten städtebaulicher Vertrag, private Umlegung bzw. (einvernehmliches) gesetzliches Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff BauGB in Betracht kommen und gegebenenfalls kombiniert werden.*

*Der ausschließliche Abschluss eines städtebaulichen Vertrages bietet sich an, wenn die Grundstückszuschnitte der zukünftigen Planung nicht entgegenstehen oder wenn nur ein Planungsbegünstigter von der zukünftigen Planung betroffen ist. Beim städtebaulichen Vertrag werden alle Leistungen in vertraglicher Form geregelt [...].*

*Eine private Umlegung, also die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch privatrechtliche Einzelverträge, kommt dann in Betracht, wenn die Beteiligten dies wünschen und eine privatrechtliche Einigung zwischen den Beteiligten aussichtsreich ist. Eine notarielle Form ist erforderlich.*

*Mit dem (einvernehmlichen) Umlegungsverfahren steht ein Instrument zur Verfügung, das in besonderem Maße zur umfassenden Regelung der mit der Verwirklichung von Bebauungsplänen verbundenen Fragen geeignet ist – vor allem, wenn es im Einvernehmen mit den Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern durchgeführt wird. Das einvernehmliche gesetzliche Umlegungsverfahren bietet sich an, wenn die Grundstückszuschnitte der Verwirklichung der Planung entgegenstehen. Die Eigentümer erklären vorab ihr Einverständnis mit dem Umlegungsplan. Er besteht aus der Umlegungskarte, aus der sich die neuen Grundstücksgrenzen ergeben, und dem Umlegungsverzeichnis mit den sonstigen Regelungen. Das einvernehmliche gesetzliche Umlegungsverfahren wird parallel zum Bebauungsplanverfahren durchgeführt, so dass die Eigentümerinnen und Eigentümer in der Regel bereits kurze Zeit nach Inkrafttreten des Bebauungsplanes planungsrechtlich bebaubare Grundstücke erhalten. Mit Rechtskraft des Umlegungsplanes wird der bisherige Rechtszustand durch den im Umlegungsplan vorgesehenen neuen Rechtszustand ersetzt [...].*

*Die in der Grundvereinbarung auf der Grundlage des kommunalen Baulandbeschlusses vereinbarten Geldleistungen (Kostenbeteiligungen) werden ebenfalls mit*

Rechtskraft des Umlegungsplanes fällig und über die Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses den entsprechenden Fachämtern zur Realisierung der damit verbundenen Vorhaben zur Verfügung gestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass bei einem einvernehmlichen gesetzlichen Umlegungsverfahren in der Regel die Stadt Köln der Maßnahmenträger zur Entwicklung des Baugebietes ist.

### 11. Inkrafttreten

Die Richtlinie gilt ab der Veröffentlichung des Ratsbeschlusses. Bei Bauleitplänen, die vor diesem Datum bereits einen Aufstellungsbeschluss aufweisen, findet die Richtlinie keine Anwendung.

## Kommentierung

Das „Kooperative Baulandmodell Köln“ ist im Kern ein Modell zur Refinanzierung der Infrastrukturkosten der Planung und soll aber auch der Umsetzung sozialer Ziele dienen.

Der Kölner Beschluss steht in der Tradition bereits seit Jahren erfolgreich praktizierter ähnlicher Modelle (so z.B. der „Münchener Weg einer sozialgerechten Bodennutzung“, seit 1994), die im Grunde genommen darauf hinaus laufen, klare, gemeindeweite und vor allem einheitliche Verfahrensregeln für die Anwendung städtebaulicher Verträge gem. § 11 BauGB aufzustellen. Sie regeln aber nicht – so auch in Köln nicht – eine zusätzliche liegenschaftliche Partizipation der Kommune, bei der die Kommune größeren Steuerungseinfluss dadurch erhält, dass sie selbst über Grundstücke verfügt (sei es über Flächenabtretungen und über sonstige Zwischenerwerbsmodelle).<sup>157</sup>

Modelle, die ausschließlich die Baulandentwicklung mittels städtebaulicher Verträge verfolgen (ohne liegenschaftliche Partizipation) sind dem Grunde nach keine aktive eigene kommunale Baulandpolitik; sie sind reaktiv, da die Verantwortung für das eigentliche Baulandangebot ausschließlich beim Investor liegt, der im Übrigen auch erst einmal vorhanden sein muss.

Ein wichtiger Baustein des Kölner Modells ist die Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten über die Verwirklichung einer Quote für den geförderten Wohnungsbau. Die Quote für den geförderten Wohnungsbau in Höhe von 30% des neu geschaffenen Baurechts wird sehr ausführlich begründet und soll die Versorgung auch ärmerer Bevölkerungsteile mit Wohnbauland sicherstellen.

Bemerkenswert am Kölner Baulandmodell sind der hohe Detaillierungsgrad der unterschiedlichen Arten der Kostenbeteiligung und die ausdifferenzierten Kostenansätze. Auch ist die Prüfung der Angemessenheit der Kostenübertragung eindeutig dargestellt. Basierend auf einem ausgearbeiteten Berechnungsmodell, das letztendlich eine städtebauliche Kalkulation darstellt, lässt sich die Angemessenheit der Kostenbeteiligung durch den Investor in nachvollziehbarer Art und Weise überprüfen.

Die „Angemessenheitsfrage“ i.S.d. § 11 Abs.2 Satz 1 BauGB wird in Köln – wie in München auch – mit der sog. „1/3-2/3-Regel“ operativ dadurch gelöst, indem festgelegt ist, dass mindestens 1/3 der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung als Investitionsanreiz beim Investor oder Eigentümer verbleiben muss. Die so festgelegte Quote hat den Vorteil großer Transparenz und gibt auch Kalkulationssicherheit. Nachteilig ist gleichwohl, dass die feste Quote „starr“ ist und dazu führen kann, dass bestimmte Projekte – aus wirtschaftlicher Sicht – nicht mehr durchführbar sind.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Hinweis: Der Baulandbeschluss der Stadt Münster ist hierfür richtungsweisend, da der Beschluss sowohl einheitliche Verfahrens- und Beteiligungsregeln für städtebauliche Verträge aufstellt, als auch konsequent die liegenschaftliche, kommunale Partizipation über ein Zwischenerwerbsmodell verfolgt (vgl. Darstellung zur Stadt Münster in Kap. X).

<sup>158</sup> Hinweis: Eine starre Quote muss nicht zwingend Gegenstand eines Baulandbeschlusses sein; soll darauf verzichtet werden, sollte aber im Beschluss darauf hingewiesen werden, dass bei der Anwendung eines Baulandbeschlusses (in jedem Einzelfall) das Angemessenheitsgebot beachtet werden muss.

Wichtig für die Wirksamkeit des Kölner Modells ist, dass die Zustimmung der Beteiligten zu diesem Modell Voraussetzung für die Entwicklung von Bauland ist. Das ist hier gegeben. Konsequenter und wichtiger ist auch, dass alle Verpflichtungen, die sich nach dem Kölner Beschluss ergeben, auch für die Fälle gelten, bei denen ausschließlich die Stadt selbst Eigentümerin der Flächen ist. Dies sollte eigentlich selbstverständlich sein; es ist aber gut, dies für alle Beteiligten sichtbar zu haben.

Der Kölner Beschluss regelt auch die verwaltungsseitige Organisation der Umsetzung: Der Ansatz einer dezernatsübergreifenden Planungs- und Lenkungsgruppe ist Voraussetzung für eine effektive, zügige Arbeit. Dies gilt im Übrigen nicht nur für große Verwaltungen wie in Köln.

## Kreuzau

Kreuzau ist die drittgrößte Gemeinde im Kreis Düren im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Köln. Die Gemeinde hat eine Fläche von rund 42 km<sup>2</sup> und ca. 17.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 412 Einwohnern/km<sup>2</sup>. In der Landesplanung wird Kreuzau als Grundzentrum ausgewiesen.

Der Rat der Gemeinde Kreuzau hat am 16.07.2002 als zukünftige Baulandstrategie Kriterien für die Ortsteile außerhalb der ASB-Gebiete, das sogenannte „Kreuzauer Modell“, beschlossen:

1. *Die Ausweisung neuer Baugebiete in den Ortsteilen außerhalb der ASB-Gebiete erfolgt auf folgender Grundlage (Kreuzauer Modell):*
  - 1.1 *Die Aufstellung eines Bebauungsplanes wird davon abhängig gemacht, dass die Grundstückseigentümer der Gemeinde ein notariell beurkundetes Ankaufsrecht zu einem Kaufpreis von 30 % unter dem Verkehrswert gewähren, das durch eine Auflassungsvormerkung im Grundbuch abgesichert wird. Unter dem Verkehrswert ist der jeweils gültige Baulandrichtwert entsprechend dem Erschließungszustand zu verstehen.*
  - 1.2 *Der jeweilige Eigentümer verpflichtet sich, innerhalb von 7 Jahren nach Vorliegen der planungsrechtlichen und erschließungsmäßigen Voraussetzungen das Grundstück selber zu nutzen oder es an Einheimische zu veräußern; diese Frist kann mit Zustimmung der Gemeinde verlängert werden. Unter dem Begriff des „Einheimischen“ fallen alle Einwohner/ Bürger, die seit mindestens 5 Jahren im Gemeindegebiet wohnen, sowie die ehemaligen Einwohner/ Bürger, die in dem jeweiligen Ortsteil 5 Jahre gewohnt haben.*
  - 1.3 *Die Gemeinde übt das Ankaufsrecht nur dann aus, wenn der Grundstückseigentümer an einen nicht Berechtigten verkaufen möchte bzw. nach Ablauf der 7-Jahres-Frist. Der Kaufpreis liegt alsdann ebenfalls 30 % unter dem jeweils gültigen Baulandrichtwert entsprechend dem Erschließungszustand.*
2. *Die Verwaltung wird ermächtigt, sich bezüglich der Realisierung einzelner Projekte der GWS im Kreis Düren zu bedienen, wobei diese verpflichtet ist, die festgelegten Kriterien der Gemeinde Kreuzau einzuhalten. Hierüber wird in jedem Einzelfalle entschieden. Die Zustimmung für das Baugebiet im Ortsteil Thum wird hiermit erteilt. Der Vertrag mit der GWS ist vorzulegen.*

Das „Kreuzauer Modell“ stellt genau genommen eine Form des Einheimischenmodells dar, das der Gemeinde in Form eines Ankaufsrechts eine Eingriffsmöglichkeit gibt, die angewendet werden kann, wenn der Eigentümer nicht an einen „Einheimischen“ oder in einer bestimmten Frist verkauft. Dadurch, dass die Aufstellung eines Bebauungsplans an diese Einräumung des Ankaufsrechts gebunden ist, dürfte diese Strategie ihre Wirkung durchaus entfalten. Vor allem wird so konsequent Bodenspekulation vermieden.

In der Praxis ist diese Strategie aber noch nie zum Einsatz gekommen, da bislang keine Baulandausweisungen außerhalb der ASB-Gebiete stattgefunden haben. Nach Einschätzung der Gemeinde ist auch in Zukunft nicht damit zu rechnen, dass sie zum Einsatz kommen wird.

## Leonberg

Leonberg ist die drittgrößte Stadt im Landkreis Böblingen im baden-württembergischen Regierungsbezirk Stuttgart. Die Stadt hat eine Fläche von rund 49 km<sup>2</sup> und ca. 46.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 947 Einwohnern/km<sup>2</sup>. In der Landesplanung wird Leonberg als Mittelzentrum ausgewiesen.

Der Rat der Gemeinde Leonberg hat am 19.07.2005 folgendes beschlossen:

1. [...]
2. *Bebauungspläne für Neubaugebiete werden künftig nur dann aufgestellt, wenn alle Grundstücksteilnehmer bereit sind, einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB abzuschließen, der mindestens folgende Regelungen enthält:*
  - *Durchführung einer vereinbarten amtlichen Umlegung unter Abschöpfung der vollen Bodenwertsteigerung, die durch das Umlegungsverfahren entsteht. Der zugrunde zu legende Verteilungsmaßstab (Wertmaßstab oder Flächenmaßstab) ist gebietsbezogen festzulegen. In Gebieten, in denen kein wesentlicher Bedarf für öffentliche Flächen besteht, ist die Wertumlegung vorzuziehen, da hierbei eine direkte Abschöpfung des Wertzuwachses in Geld entsteht und nicht erst bei der Veräußerung der zugeteilten Flächen vereinnahmt wird.*
  - *Übernahme sämtlicher Kosten und Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind sowie der Kosten für die Ermittlung und die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft nach § 1a Abs. 3 BauGB.*
  - *Abschluss eines Erschließungsvertrages nach § 124 BauGB zur Übertragung der Herstellung und Kosten für die Erschließungsmaßnahmen.*

*Für kleinere Baugebiete ist unter verfahrenstechnischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzuwägen, ob die Umsetzung durch einen privatrechtlichen notariellen Umlegungsvertrag im Rahmen einer vereinbarten amtlichen Umlegung durchzuführen ist.*

Auch der Leonberger Beschluss knüpft die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens für Neubaugebiete an die Bedingung, dass sich die Planungsbegünstigten u. a. dazu bereit erklären, planungsbedingte Bodenwertsteigerungen aus dem Umlegungsverfahren abschöpfen zu lassen und die notwendigen Kosten für die Erschließung etc. zu übernehmen.

Grundsätzlich ist der Beschluss zielgerichtet und konsequent. Das Vorgehen in Leonberg steht stellvertretend für viele Städte und Gemeinden, die nicht mehr ausschließlich amtliche Umlegungen durchführen, sondern zuerst Vereinbarungen im Rahmen einer freiwilligen Umlegung anstreben und erst danach die amtliche Umlegung einleiten. Man spricht in diesem Fall von der sog. „vereinbarten amtlichen Umlegung“. Dieser Weg ist insbesondere in Süddeutschland weit verbreitet, kann aber durchaus für ganz Deutschland Vorbild sein.

Allerdings gab es in der Vergangenheit wiederholt Probleme mit der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer, so dass die Gemeinde derzeit versucht, ein Gebiet über ein Ankaufmodell zu entwickeln. Vor Beginn der Gebietsentwicklung sollen Optionsverträge abgeschlossen werden, um so durch die Unabhängigkeit von Grundstückseigentümern eine bessere Steuerungsmöglichkeit und eine planbare Gebietsentwicklung zu bekommen. Erfahrungen zu diesem Verfahren liegen bislang jedoch noch nicht vor.

## Leopoldshöhe

Leopoldshöhe ist eine Gemeinde im Kreis Lippe im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Detmold. Die Gemeinde hat eine Fläche von rund 37 km<sup>2</sup> und ca. 16.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 436 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Leopoldshöhe liegt zentral in der Region Ostwestfalen-Lippe. In der Landesplanung wird Leopoldshöhe als Grundzentrum ausgewiesen.

Im Jahr 1996 hat der Rat der Gemeinde Leopoldshöhe zur besseren Versorgung der einheimischen Bevölkerung und zur Optimierung der Baulandmobilisierung die Leopoldshöhe Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung (LIL) als eigenbetriebsähnliche Einrichtung gegründet. Gleichzeitig hat er die „Richtlinien zur Bereitstellung von preiswertem Wohnbauland im Bereich der Gemeinde Leopoldshöhe“ verabschiedet, die im Dezember 2005 dahingehend geändert wurden, dass ein Verkauf von Wohnbauflächen nicht mehr nur an in Leopoldshöhe wohnende oder arbeitende Familien erfolgen sollte.

*Die Gemeinde Leopoldshöhe ist mittel- und langfristig einem grundlegenden demografischen Wandel unterzogen. Die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich nachhaltig verändern und der Altersdurchschnitt steigen. Daher ist es das Ziel der Gemeinde, mit der Leopoldshöher Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung einen Beitrag zu leisten, neben einer zu intensivierenden Seniorenpolitik dieser Entwicklung entgegen zu wirken und insbesondere attraktives Bauland für junge Familien bereit zu stellen.*

### **Artikel 1 Bauleitplanung**

- (1) *Die Aufstellung oder Veränderung von Bauleitplänen zur Ausweisung bisher nicht überbaubarer Bereiche als Wohnbauflächen wird nur vorgenommen, sofern sich die überwiegenden Flächen im Eigentum der Gemeinde befinden.*

- (2) *Ausgenommen davon sind für eine Bebauung geeignete Grundstücke, die der Eigentümer in angemessener Größe für Familienangehörige vorsieht.*

#### **Artikel 2**

##### **Verkauf von Grundstücken**

- (1) *Der Verkauf erfolgt vorrangig an junge Familien. Sofern es mehr Bewerberinnen als Grundstücke gibt, werden bei der Vergabe soziale Gesichtspunkte (z. B. Anzahl der Kinder, Arbeitsplatz in Leopoldshöhe etc.) berücksichtigt.*
- (2) *Im Kaufvertrag wird festgelegt, dass das Grundstück innerhalb von drei Jahren mit einem Wohnhaus zu bebauen ist, das selbst bezogen werden muss. Sofern das Grundstück aus besonderen Gründen unbebaut weiterverkauft werden soll, ist dies nur mit Zustimmung der Gemeinde möglich. Diese Forderungen sind grundbuchlich zu sichern.*
- (3) *Die Höhe des Kaufpreises wird für jedes Baugebiet im Einzelfall vom Werksausschuss der LIL festgelegt. Dabei kann eine Staffelung des Kaufpreises für bestimmte Käuferschichten vorgenommen werden.*
- (4) *Über einen Verkauf von Flächen an Investoren entscheidet der Betriebsausschuss im Einzelfall.*

#### **Artikel 3**

##### **Berücksichtigung ökologischer Ziele**

- (1) *Beim Abschluss des Kaufvertrages werden die Baufamilien verpflichtet, die Häuser im Niedrigenergiestandard zu bauen. Dazu gehört, dass die Bauunterlagen von Sachverständigen überprüft werden, die Einhaltung der Vorschriften durch Baubegehungen überprüft werden und vor dem Einzug eine Winddichtigkeitsmessung vorgenommen wird. Die Kosten dafür werden bereits bei der Festlegung der Kaufpreise berücksichtigt und daher von der LIL getragen.*
- (2) *Ob gegebenenfalls weitere ökologische Verpflichtungen festgelegt oder Anreize geschaffen werden, wird für jedes Baugebiet gesondert beschlossen.*

#### **Artikel 4**

##### **Inkrafttreten und Außerkrafttreten der bisherigen Richtlinien**

- (1) *Diese Richtlinien treten mit dem Tage des Ratsbeschlusses in Kraft.*

### **Kommentierung**

Die Gemeinde Leopoldshöhe knüpft die Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen an die Bedingung, dass sich die „überwiegenden Flächen“ im jeweiligen Gebiet im Eigentum der Gemeinde befinden. Aus dieser Menge herausgenommen werden die entstehenden Grundstücke für die Familie des Eigentümers. Nach Angaben der Gemeinde Leopoldshöhe gibt es hier durchaus Verhandlungsspielraum (Anzahl und Größe der Grundstücke), der dieser Verfahrensweise eine große Akzeptanz bei den Bürgern der Gemeinde eingebracht hat.

Offenbar ist die verfolgte Strategie für die Gemeinde Leopoldshöhe sehr erfolgreich und weist durch die Verknüpfung der Einleitung des Bauleitverfahrens mit der Vorgabe über Grundstücke im Gemeindeeigentum auch eine große Verbindlichkeit auf.

Die Gemeinde Leopoldshöhe bewerkstelligt die Baulandbereitstellung außerhalb des Haushalts. Die Einrichtung eines Eigenbetriebes zeigt, dass bei Modellen außerhalb des Haushaltes nicht immer Eigengesellschaften gegründet werden müssen.<sup>159</sup>

<sup>159</sup> Anmerkung: Ob ein Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft gewählt wird, hängt entscheidend von den lokalen Rahmenbedingungen ab. Die jeweiligen Vor- und Nachteile sind auf die örtliche Situation hin zu würdigen. Eine pauschale Empfehlung ist nicht möglich.

# Ludwigsburg

Ludwigsburg ist die Kreisstadt des gleichnamigen Landkreises im baden-württembergischen Regierungsbezirk Stuttgart. Die Stadt hat eine Fläche von rund 43 km<sup>2</sup> und ca. 91.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 2.103 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Ludwigsburg gehört zur Region Stuttgart. In der Landesplanung wird Ludwigsburg mit Kornwestheim als „Doppel-Mittelzentrum“ ausgewiesen.

Der Gemeinderat der Stadt Ludwigsburg hat im April 2007 einen Baulandbeschluss gefasst, der im Dezember 2013 überarbeitet und angepasst worden ist. Wiedergegeben wird hier die Beschlussfassung aus dem Jahr 2013:

1. *Die Entwicklung neuer Wohnbaugebiete mit Flächen über 3.000 m<sup>2</sup> erfolgt künftig nur noch, wenn sämtliche betreffenden Grundstücke im Eigentum der Stadt stehen. Sofern keine Einigung mit den Grundstückseigentümern auf einem vertretbaren Preisniveau und innerhalb einer angemessenen Frist zustande kommt, wird von einer planerischen Entwicklung der entsprechenden Flächen Abstand genommen.*
2. *Für die Gebietsentwicklungen gelten folgende wesentliche Verfahrenskriterien:*
  - a) *Im Vorfeld beabsichtigter Gebietsentwicklungen führt die Stadtverwaltung mit allen Grundstückseigentümern Grunderwerbsverhandlungen.*
  - b) *Die Grundstücksverkäufer erhalten ein Ankaufsrecht für Bauland ausschließlich für den Eigenbedarf unter Berücksichtigung der Größe der abgetretenen Grundstücke und des Flächenabzugs für öffentliche Verkehrs-, Grün und ggf. Ausgleichsflächen sowie für öffentliche Infrastruktureinrichtungen; beim Eigenbedarf werden nahe Familienangehörige berücksichtigt. Die Veräußerung von Baugrundstücken an Alteigentümer erfolgt zum Wert von erschließungsbeitragsfreiem Bauland; sämtliche Erschließungsbeiträge sollen im Kaufpreis enthalten sein.*
  - c) *Die Stadt behält sich für den Fall einer unüberbauten Weiterveräußerung ein Wiederkaufsrecht an allen Grundstücken vor, ausgenommen beim Verkauf von Bauland an Alteigentümern gem. lit. b).*
3. *Außerhalb der vom Gemeinderat beschlossenen bzw. beabsichtigten Potentialflächen (Anlage 1 zu Vorl. Nr.: 531/13) kann unter den Voraussetzungen des § 12 BauGB (Kostentragung und Durchführungsverpflichtung) im Ausnahmefall eine Baulandentwicklung von Grundstückseigentümern auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrages mit vorhabenbezogenen Bebauungsplan initiiert werden,*
  - a) *wenn die Einhaltung der Vorschriften des Baugesetzbuches sichergestellt ist und*
  - b) *wenn die städtebauliche und architektonische Qualität sichergestellt ist und*
  - c) *wenn über die für die Stadt kostenneutrale Finanzierung der inneren Infrastruktur hinaus eine angemessene Kostenbeteiligung an der Infrastruktur außerhalb des Plangebiets (Bildungseinrichtungen u. a.) sichergestellt ist und*
  - d) *wenn von den Gesamtflächen für den Geschosswohnungsbau 10% bis 20% der Flächenanteile für preiswerten Mietwohnraum (z.B. Fair Wohnen und Mietwohnungen nach dem Landeswohnraumfördergesetz) an Wohnungsbauunternehmen, Bauträger oder sonstige Bauherren zur Ver-*

fügung gestellt werden und  
e) wenn die Baulandentwicklung einer nachhaltigen Stadtentwicklung dienlich ist.

4. Der Fachbereich Stadtplanung und Vermessung wird beauftragt, bei den Grundstückseigentümern von Baulandgrundstücken mögliche Verwertungsabsichten (Bebauungs- oder Verkaufsbereitschaft) abzufragen, mit dem Ziel bei möglichst vielen Eigentümern dafür zu werben, die Grundstücke für eine zügige Bebauung zur Verfügung zu stellen.
5. Die Verwaltung wird beauftragt, für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum Kriterien für die Grundstücksvergaben durch den Gemeinderat zu erarbeiten. Die Konzeption soll Aussagen zur Grundstücksvergabe, zur Mietpreishöhe, Mietpreisbindung und zur rechtlichen Absicherung treffen.

*Für preiswerten Mietwohnraum (z. B. Fair Wohnen und Mietwohnungen nach dem Landeswohnraumfördergesetz) werden bei allen künftigen Baugebietsflächen mind. 10 bis max. 20% der Gesamtflächen für den Geschosswohnungsbau an Wohnungsbauunternehmen, Bauträger oder sonstige Bauherren vermarktet.*

Im Jahr 2015 gab es folgende weitere Ergänzungen bzw. Korrekturen:

1. [...] (nicht relevant für die allgemeine Baulandstrategie)
2. Ca. 30% der Gesamtnettofläche für Geschosswohnungsbauvorhaben werden zur Errichtung von preiswertem Mietwohnraum entsprechend dem Modell „Fair Wohnen“ an die Wohnungsbau Ludwigsburg GmbH (WBL) verkauft.
3. Alle über Ziffer 2 hinausgehenden Flächen für den Geschosswohnungsbau, also 70%, sowie Flächen für den Nicht-Geschosswohnungsbau sind am freien Markt anzubieten, damit sich private Investoren, private Bauherren, Baugruppen, Bauträger – auch gemeinnützige Bauträger – unter gleichen Voraussetzungen bewerben können. Bei den Flächen für Geschosswohnungsbau sind enthalten 10 – 15% der Gesamtfläche für die Errichtung von Mietwohnungen nach dem Landeswohnraumförderungsprogramm.

## Kommentierung

Die Stadt Ludwigsburg entwickelt Wohnbaugebiete über 3.000 m<sup>2</sup> nur dann, wenn sich sämtliche Grundstücke in ihrem Eigentum befinden. Bereits im Vorfeld bemüht sich die Stadt, die Grundstücke, die sich nicht in ihrem Eigentum befinden, aufzukaufen. Für den Erfolg der Baulandstrategie ist bedeutend, dass nur dann entwickelt wird, wenn alle Eigentümer verkauft haben. Daher ist diese Strategie eine sehr kraftvolle Vorgehensweise, welche die Stadt in die Lage versetzt, zu steuern und dabei weitere soziale Zielvorstellungen zu verwirklichen.

Die Ludwigsburger Baulandstrategie ist ein Paradebeispiel für eine zielgerichtete Baulandbereitstellung mit Zwischenerwerb und Bodenbevorratung.

Münster ist eine kreisfreie Stadt im gleichnamigen nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk. Die Stadt hat eine Fläche von rund 303 km<sup>2</sup> und ca. 302.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 996 Einwohnern / km<sup>2</sup>. Münster ist eine der größten Universitätsstädte Deutschlands. In der Landesplanung wird Münster als Oberzentrum ausgewiesen.

Der Rat der Stadt Münster hat im Februar 2014 den Beschluss „Sozialgerechte Bodennutzung in Münster“ gefasst:

## **I Zielsetzung der kommunalen Boden-/Liegenschaftspolitik**

### **A. Hauptziele**

*Die Stadt Münster will zukünftig im Rahmen ihres Baulandmanagements durch neue Wege der Baulandbereitstellung das Schaffen von Planungsrechten, deren Umsetzung und – bei vorliegenden Voraussetzungen – auch die Vergabe von Baugrundstücken aktiv steuern. Sie möchte eine effektivere Verzahnung von Planung und Planumsetzung schaffen.*

*Die Stadt Münster setzt dabei weiterhin auch auf das Engagement und die Einbindung Privater in die Baulandentwicklung, sofern diese quantitative wie qualitative wohnungsstrukturelle Vorgaben umsetzen bzw. Bindungen eingehen.*

*Die Stadt Münster verfolgt hierbei mit ihrem Prozess des Baulandmanagements das Ziel, sich auch die Möglichkeit zu eröffnen, in ausreichendem Umfang und zur richtigen Zeit preiswertes Wohnbauland für alle Kreise der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen.*

*Die Stadt Münster strebt darüber hinaus an, eine gerechte Verteilung der Kosten, die mit der Baulandentwicklung verbunden sind, zwischen den Planungsbegünstigten und ihr selbst zu erreichen.*

### **B. Detailziele**

#### **Soziale Ziele**

- *Ausreichend Baugrundstücke für den öffentlich geförderten und den förderfähigen Wohnungsbau.*
- *Erleichterter Zugang zum Boden- und Wohnungsmarkt für weite Kreise der Bevölkerung zum Eigentum.*
- *Vermeidung von Verdrängungsprozessen in das Umland.*
- *Verhinderung der Segregation im Quartier.*
- *Angemessene Wohnraumversorgung von Menschen mit Behinderungen, Senioren und Menschen mit Migrationsvorgeschichte.*

#### **Ökonomische Ziele**

- *Beschleunigung der Baulandentwicklung.*
- *„Dämpfung“ der Baulandpreise für Wohnen.*
- *Angemessene Beteiligung der Eigentümer und Investoren an der Wertschöpfung unter Teilverzicht auf Wertsteigerung.*
- *Refinanzierung der Folgekosten.*
- *Verhinderung der Entstehung von Baulücken und von Bodenspekulation.*

#### **Ökologische Ziele**

- *Verringerung von Pendlerströmen.*

- Energetische Optimierung.
- Vermeidung von Baulücken

## **II      Verfahrenswege**

Als Wege der Baulandbereitstellung werden zukünftig in Münster der kommunale Zwischenerwerb und die Anwendung öffentlich-rechtlicher Verträge (städtebaulicher Verträge, Durchführungsverträge) verfolgt [...].

1. Baulandentwicklungen im Außenbereich (§35 BauGB) erfolgen zukünftig nur noch, wenn – vor Schaffung des Planungsrechtes – mindestens ein Anteil von 50% des Bruttobaulandes an die Stadt Münster verkauft wird (liegenschaftliche Partizipation). Ein 100% kommunaler Anteil ist aber auch möglich.
2. Baulandentwicklungen mittels öffentlich-rechtlicher Verträge sind im Innenbereich (Definition entsprechend §§30, 34 BauGB) möglich, wenn mit ihnen die gewünschten boden- und wohnungsmarktpolitischen Ziele (vgl. Konditionen für die Wohnraumförderung unter IV. D) einschl. der Refinanzierung der Infrastruktur- und Folgekosten gleichermaßen erreicht werden können. Kommunale Partizipation oder ein Liegenschaftserwerb durch die Stadt ist auch im Innenbereich unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

### **A    Freihändiger Erwerb (kommunaler Zwischenerwerb)**

1. Der freihändige Erwerb kann nach kurz- und langfristigem Zwischenerwerb differenziert werden.
2. Beim kurzfristigen Zwischenerwerb handelt es sich um einen projektbezogenen Zwischenerwerb. Die Stadt Münster versucht, in Gebieten mit Planungsabsichten die Grundstücke freihändig zu erwerben (mindestens 50% des Bruttobaulandes, s. o.).
3. Der langfristige Zwischenerwerb unterscheidet sich davon erheblich und wird auch als langfristige Bodenvorratspolitik bezeichnet. Die Stadt Münster kauft bei dieser Strategie Flächen auf, die insbesondere im aktuellen Wohnsiedlungsflächenkonzept enthalten sind (vgl. HA-Beschluss vom 25.09.2013 zur Vorlage V/0230/2013), für die aber keine weitergehenden kommunalen Planungsabsichten bestehen. Eine bauliche Entwicklung kann sich jedoch zu einem späteren, bislang nicht absehbaren Zeitpunkt ergeben. Auf diese Art erworbene Flächen können außerdem als Tauschflächen bei konkreten Projekten oder als ökologische Ausgleichsflächen verwendet werden.
4. Neben dem Erwerb der benötigten Flächen ist auch ein Tausch mit im Eigentum der Stadt stehenden Flächen möglich.
5. Beim freihändigen Erwerb kann die Stadt die Flächenverfügbarkeit über Optionsverträge – das bezeichnet notariell unterbreitete Kaufangebote – sichern. Ist der Erwerb zu einem späteren Zeitpunkt in rechtlich bindender Form sichergestellt, kann die Stadt früher mit der Baugebietsentwicklung beginnen. Dieser Weg ist insbesondere bei größeren Baugebieten zu wählen, um das finanzielle Risiko einer Planungsaufgabe zu minimieren.
6. Zur Sicherstellung, dass das Zwischenerwerbsmodell langfristig erfolgreich ist, ist es erforderlich, jährlich ausreichend finanzielle Mittel zur

Verfügung zu stellen (= festes Budget für Ankauf und Tausch).

7. Die Einnahmen aus der Baulandentwicklung sind möglichst zweckgebunden für weitere Baulandentwicklungen einzusetzen. Langfristig soll so ein eigener revolvingender Bodenfonds für Münster aufgebaut werden, um so die einzusetzenden Haushaltsmittel nach und nach absenken zu können.

## **B Öffentlich-rechtliche Verträge (Städtebaulicher Vertrag/ Durchführungsvertrag)**

1. Bei Baulandentwicklungen im Innenbereich können unter Berücksichtigung der hier getroffenen Regelungen öffentlich-rechtliche Verträge zwischen der Stadt und den Planbegünstigten/ Vorhabenträgern abgeschlossen werden.
2. Wesentliche Inhalte sollen eine Beteiligung der planungsbegünstigten Vorhabenträger an den Kosten der Baulandentwicklung unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen und rechtlich bindende und ausreichend konkretisierende Erklärungen hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen sein.
3. Vor Einleitung von Planungsverfahren sind mit dem planbegünstigten Vorhabenträger verbindliche Verträge hinsichtlich der Inhalte der sozialgerechten Bodennutzung in Münster abzuschließen.
4. Die Verträge können auch für einvernehmliche gesetzliche Umlegungen (freiwillige Umlegungen im „amtlichen Gewand“) oder für freiwillige Umlegungen eingesetzt werden.

## **III Grundsätze**

1. Die Regelungen, die in diesem Grundsatzbeschluss festgehalten sind, beziehen sich ausschließlich auf neu zu schaffendes Baurecht für Wohnen oder auf Fälle, bei denen die Nutzungsart bzw. das bestehende („alte“) Baurecht geändert wird, die neue Nutzung dem Wohnen dient und hierdurch ein signifikanter Wertzuwachs entsteht. Fälle, in denen das Baurecht am Stichtag (Tag des Ratsbeschlusses der Vorlage V/0039/2014) bereits vorhanden ist oder vorhandenes Baurecht nicht geändert werden soll bzw. bereits mit Bauleitplanverfahren begonnen wurden, sind hiervon nicht betroffen.<sup>160</sup> Sanierungsbebauungspläne und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind hiervon ebenso unberührt.
2. Die Stadt Münster leitet – unter Berücksichtigung des § 1 Abs. 3 BauGB (kommunales Planungserfordernis) – neue städtebauliche Planungen für den Bau von Wohnungen zeitnah und unter Einsatz städtischer Personalressourcen ein, wenn
  - a) die Flächen im Eigentum der Stadt Münster stehen oder
  - b) im Außenbereich (§ 35 BauGB) im Wege des kommunalen Zwischenverkehrs vor Schaffung des Planungsrechtes mindestens ein Anteil von 50 % des Bruttobaulandes an die Stadt Münster veräußert wird (liegenschaftliche Partizipation) und sich die Eigentümer und Investoren verbindlich vertraglich verpflichten, sich an den Kosten und Folgekosten, die mit der Schaffung von Bauland entstehen, zu beteiligen, oder
  - c) im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder im Innenbereich (§§ 30 und 34 BauGB) bei Veränderung des bestehenden Baurechts eine Verein-

<sup>160</sup> Definition: Ein „Altfall“ ist dann gegeben, wenn durch ein politisches Gremium (i. d. R. der Ausschuss für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehr und Wirtschaft) eine inhaltliche Freigabe in dem Sinne erfolgt, dass eine Planung betrieben werden soll.

- barung zu den wohnungsstrukturellen Zielen , vgl. IV C, mit Eigentümern/ Investoren getroffen wird und sich die Eigentümer/ Investoren an den Kosten und Folgekosten, die mit der Schaffung der Wohnbauflächen entstehen, beteiligen, oder
- d) im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder im Innenbereich (§§ 30, 34 BauGB) bei Flächen, für die entweder eine öffentliche Zweckbindung besteht oder die gärtnerisch oder landwirtschaftlich genutzt werden, im Wege des kommunalen Zwischenerwerbs mindestens ein Anteil von 50% des Bruttobaulandes an die Stadt Münster veräußert wird (liegenschaftliche Partizipation) und sich die Eigentümer/ Investoren anteilig an den Kosten und Folgekosten, die mit der Schaffung der Wohnbauflächen entstehen, beteiligen.
3. Sollten die Voraussetzungen (a bis d) nicht gegeben sein, so wird die Planung nicht bzw. nur eine Teilrealisierung der Planung weiterverfolgt. Die Aufnahme kommunaler Bauleitplanung ist im Sinne der Ziele des § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB dann nicht prioritär.
  4. Bei allen Baulandentwicklungen sind die unter II. aufgeführten Verfahrenswege einzuhalten.
  5. Die bauliche Umsetzung im Rahmen des kommunalen Zwischenerwerbs (vgl. II. A) – Baupflicht: Jeder Erwerber (Endnutzer) gemeindeeigenen Baulandes hat innerhalb einer Frist von 2 Jahren – nach Vertragsabschluss und Sicherung der Erschließung – die Bebauung soweit zu vollenden, dass eine zweckentsprechende Nutzung der Baulichkeiten möglich ist. Für den Fall der Nichteinhaltung wird der Stadt für das Baugrundstück bzw. für die Baugrundstücke ein Rückerwerbsrecht zum ursprünglichen Verkaufspreis eingeräumt. Dieses Rückerwerbsrecht kann grundbuchlich gesichert werden. Alle Rückübertragungskosten trägt der Rückübertragende.
  6. Rückübertragungsmöglichkeit im Rahmen des kommunalen Zwischenerwerbs (vgl. II. A), wenn 100 % des Bruttobaulandes angekauft worden sind: Jeder (Alt-)Eigentümer erhält auf Wunsch – abhängig von der Größe der abgegebenen bzw. veräußerten Flächen – eine Option auf Übertragung von max. 10% der Baugrundstücke nach Planungsabschluss und Erschließung zum Verkehrswert für voll erschlossenes baureifes Land, mit der Auflage einer Bebauung innerhalb von 2 Jahren nach Rückübertragung. Dieser Anspruch muss spätestens 1 Jahr nach Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes geltend gemacht werden. Für den Fall der Nichteinhaltung der Bauverpflichtung wird der Stadt für das Baugrundstück bzw. die Baugrundstücke ein Ankaufsrecht zum ursprünglichen Verkaufspreis eingeräumt; alle Rückübertragungskosten trägt der Rückübertragende.
  7. Die bauliche Umsetzung im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Verträgen (vgl. II. B) – Baupflicht: Jeder Eigentümer bzw. Investor hat die Bebauung auf den Baugrundstücken i. d. R. innerhalb einer Frist von 2- 5 Jahren – in Abhängigkeit von der Größe des Baugebietes – nach Sicherung der Erschließung – soweit zu vollenden, dass eine zweckentsprechende Nutzung der Baulichkeiten möglich ist. Kommt der Eigentümer/ Investor/ Vorhabenträger dieser Frist nicht nach, kann eine Vertragsstrafe in Höhe von 10% des Verkehrswerts des jeweiligen Baugrundstücks innerhalb von drei Monaten nach Anforderung vereinbart werden. Zusätzlich erhält die Stadt Münster die Option, das Baugrundstück bzw. die Baugrundstücke zum Verkehrswert anzukaufen. Das

Ankaufsrecht kann grundbuchlich gesichert werden. Alle Rückübertragungskosten trägt der Rückübertragende.

#### **IV Beteiligung an den Kosten – Refinanzierung von Leistungen, die Voraussetzung der Schaffung/ Änderung von Baurecht sind – Verwendung der durch Planung ausgelösten Bodenwertsteigerungen – Kostenrelevante Bindungen**

##### **A Allgemeines**

1. Die Grundstückseigentümer/ Investoren/ Vorhabenträger sollen weiterhin an den Kosten und Folgekosten der Baulandentwicklung – insbesondere an den Kosten der Infrastruktur – beteiligt werden; dies gilt auch für die Schaffung öffentlich geförderten Wohnraums. Dies wird insgesamt durch einen Teilverzicht auf planungsbedingte Bodenwertsteigerungen gewährleistet.
2. Es sind hierzu städtebauliche bzw. bodenwirtschaftliche (Vor-) Kalkulationen zu entwickeln (vgl. G).

##### **B Regelungen beim kommunalen Zwischenerwerb – auch für die Konditionen zur öffentlichen Wohnraumförderung (besondere kommunale Selbstverpflichtung)**

1. Die Stadt Münster erwirbt die zu entwickelnden Grundstücke und refinanziert die Kosten der Baulandentwicklung aus der Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis. Der kalkulierte Ankaufspreis ergibt sich aus der städtebaulichen bzw. bodenwirtschaftlichen (Vor-) Kalkulation.
2. Bei (Alt-)Eigentümern, die ihr Recht auf Rückübertragung wahrnehmen wollen, kann die Stadt die „rück zu übertragenden Baugrundstücke“ wertlich mit dem Ankaufspreis verrechnen.
3. Für die städtischen Grundstücke wird für den Bereich der Mehrfamilienhausbebauung ein Zielwert von 60% der Nettowohnfläche zur anteiligen Errichtung von gefördertem Mietwohnraum festgelegt (besondere kommunale Selbstverpflichtung). (s. u. auch unter Punkt C „Konditionen für die Wohnbauförderung“). [...]
4. Für städtische Einfamilienhausgrundstücke finden ausschließlich die Richtlinien für die Vergabe städtischer Einfamilienhausgrundstücke zur Förderung der Eigentumsbildung – städtische Vergaberichtlinien – Anwendung (besondere kommunale Selbstverpflichtung). [...]

##### **C Regelungen bei der Anwendung öffentlich-rechtlicher Verträge hinsichtlich der Konditionen für die Wohnraumförderung**

1. Die Planungsbegünstigten sind dafür verantwortlich, dass ein angemessener Anteil der neu geschaffenen Wohnbauflächen bei der Mehrfamilienhausbebauung als öffentlich geförderter Mietwohnraum sowie förderfähiger Wohnraum errichtet wird. Den im Baulandprogramm ausgewiesenen Flächen ist daher ein Zielwert von je 30% der Nettowohnfläche zur anteiligen Errichtung von gefördertem Mietwohnraum sowie von förderfähigem Wohnraum zuzuordnen.<sup>161</sup> Der Anteil des geförderten und

<sup>161</sup> Der geförderte Mietwohnraum ist zu 70% für die Einkommensgruppe A und zu 30% für die Einkommensgruppe B zu realisieren.

des förderfähigen Wohnraumes soll im Plangebiet insgesamt verwirklicht werden. [...]

2. Bei privaten Baulandentwicklungen im Innenbereich (§§ 30 und 34 BauGB) sind 30% des Nettobaulandes für Einfamilienhäuser nach Maßgabe der städtischen Vergaberichtlinien (soziale Kriterien; Bewerberauswahl) zu veräußern. [...]
3. Damit mit den Planungsbegünstigten verlässliche Verhandlungen über die Förderquote geführt werden können, muss die Stadt Münster ein kompensierendes, städtisches Förderprogramm für die Schaffung von Mietwohnraum vorhalten, welches (nur) zum Tragen käme, wenn das Land der Stadt Münster zukünftig nicht ausreichende Mittelkontingente für die Umsetzung der Förderquote zur Verfügung stellt. Dies ist eine weitere besondere kommunale Selbstverpflichtung (vgl. auch IV. B).
4. Sollten der Stadt Münster weder im Jahr der jeweiligen Antragstellung noch im Folgejahr ausreichend Fördermittel zur Verfügung stehen, kann der Planungsbegünstigte von einer Förderung Abstand nehmen, muss aber die Wohnungen nach den Plänen errichten, die der Antragstellung für die öffentliche Förderung zugrunde lagen (förderfähiger Wohnraum).

#### **D Regelungen bei der Anwendung öffentlich-rechtlicher Verträge zu Kosten der Planung, Erschließung und Infrastruktur (vgl. II. B)**

Zu den von den Planungsbegünstigten zu tragenden Kosten gehören in diesen Fällen:

- Unentgeltliche Bereitstellung bzw. Abtretung der erforderlichen öffentlichen Flächen,
- Kosten für Erschließungsmaßnahmen sowie für Ausgleichsmaßnahmen i.S.d. § 1a BauGB (Bereitstellung der erforderlichen Flächen, Herstellungskosten, Pflegekosten),
- Kosten für Anlagen der sozialen und sonstigen Infrastruktur z.B. Grundschulen (Bereitstellung der erforderlichen Flächen und Herstellungskosten),
- Planungs-, Beteiligungs-/ Moderations- und Gutachterkosten bzw. Kosten für erforderliche fachliche Stellungnahmen, die der Stadt Münster entstehen, insbesondere wenn sie die Dinge durch Dritte durchführen lässt.

#### **E Kostenkausalitätsgebot gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB bei der Anwendung öffentlich-rechtlicher Verträge**

Die Planungsbegünstigten tragen grundsätzlich sämtliche Kosten, die von ihrem Bauvorhaben ausgelöst werden oder Voraussetzung für die Bauverwirklichung sind. Das Gebot der Kausalität gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ist hierbei zu beachten. Die Tragung der Kosten wird folgendermaßen vorgenommen:

- Die Kosten der technischen und sozialen Infrastruktur sowie weitere Kosten, z.B. Planungsleistungen, werden nach den für das betreffende Baugebiet entstehenden Kosten ermittelt und auf die Beteiligten – anteilig am Bruttobauland – umgelegt. Das gilt, wenn diese die erforderlichen Einrichtungen nicht selbst erstellen.
- Die Planungsbegünstigten können i.S.d. § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ursächliche Kosten der sozialen und/ oder technischen Infrastruktur, die mit

der Baulandentwicklung verbunden sind, in Form eines Finanzierungsbeitrages als Vorausleistung ablösen (= anteiliger Finanzierungsbeitrag von xyz Euro je qm Geschossfläche). Die Höhe der Vorausleistung ergibt sich aus der städtebaulichen Kalkulation bzw. der Kostenschätzung (ggf. auch Pauschalwert).

- Die Kostenbeteiligung für die soziale Infrastruktur erfolgt nur für Wohnbauflächen.

#### **F Gebot der Angemessenheit gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB bei Anwendung öffentlich-rechtlicher Verträge – Umfang der Verpflichtungen**

1. Die Planungsbegünstigten sollen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Angemessenheit gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB im Zusammenhang mit der Planung stehende Lasten übernehmen. Dem Grundsatz der Angemessenheit ist insoweit Rechnung zu tragen, als dass dem Planungsbegünstigten ein angemessener Bodenwertzuwachs – als Investitionsanreiz und zur Deckung ihrer individuellen Kosten einschließlich eines angemessenen Ansatzes für Wagnis und Gewinn verbleibt.
2. Art der Erbringung der Leistung. Die Planungsbegünstigten können wählen, wie die Kostenbeteiligung zu erbringen ist: a) tatsächliche Übernahme der Last oder b) Flächenabtretungen oder c) ausnahmsweise Geldbeträge. Verkehrs-, Grün- und Gemeinbedarfsflächen sind jedoch immer abzutreten. Die Anteile des geförderten und des förderfähigen Wohnungsbaues sollen im Plangebiet erfolgen.

#### **G Städtebauliche/ bodenwirtschaftliche (Vor-) Kalkulation zur Ermittlung der Ankaufspreise**

1. Der jeweils zu zahlende Ankaufspreis wird für jedes Baugebiet separat bestimmt. Ankaufspreise stehen in unmittelbarer Abhängigkeit zum Grad des Kaufanteils (50 % bis 100 %). Bei der Berechnung des Ankaufspreises werden grundsätzlich sämtliche Kosten, die vom Bauvorhaben hervorgerufen werden oder Voraussetzung für die Bauverwirklichung sind, berücksichtigt. Bei den gezahlten Preisen handelt es sich um im Rahmen einer städtebaulichen Kalkulation errechnete, kostendeckende und tragfähige Ankaufspreise.
2. Ausgehend vom kalkulierten durchschnittlichen Verkaufspreis je Baugebiet sind die folgenden Positionen in Abzug zu bringen:
  - Flächenabzug: Die Höhe des Flächenabzugs für Verkehrs- und Grünflächen, für Infrastruktureinrichtungen und für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Plangebiet ist anhand des städtebaulichen Entwurfs abzugreifen oder pauschal nach Erfahrungswerten zu schätzen und prozentual vom Ausgangswert abzuziehen.
  - Technische Infrastruktur, ökologische Ausgleichsmaßnahmen, Planungsleistungen: Die Kosten der technischen Infrastruktur, für Planungsleistungen, ökologische Ausgleichsmaßnahmen und Ordnungsmaßnahmen werden nach den für das betreffende Baugebiet entstehenden Kosten ermittelt und auf den m<sup>2</sup> Nettobauland umgelegt.
  - Soziale Infrastruktur: Zu der sozialen Infrastruktur zählen Kindertagesstätten, Kinderspielflächen, Grundschulen und weiterführende Schulen. Die Berücksichtigung erfolgt über eine plausible Kalkulation.

- *Grunderwerbnebenkosten (Notarkosten, Vermessungskosten und Grunderwerbsteuer): Die Grunderwerbnebenkosten werden mit einem festzulegenden Prozentsatz des voraussichtlichen Ankaufpreises berücksichtigt.*
- *Wartezeit/ Risiko: Die Wartezeit bis zur Baureife und Vermarktung ist über eine Diskontierung mit einem Entwicklungszinssatz zu berücksichtigen. Der Entwicklungszinssatz liegt i. d. R. zwischen dem Liegenschaftszinssatz und dem Kapitalmarktzinssatz. Das Risiko – meint das bestehende Risiko, die Planung könnte verworfen und aufgegeben werden, und das Vermarktungsrisiko – wird entsprechend berücksichtigt. Werden zur Sicherung der Flächenverfügbarkeit Optionsverträge genutzt, kann auf eine Berücksichtigung der Wartezeit verzichtet werden.*

Der Baulandbeschluss der Stadt Münster stellt ein ausgesprochen umfassendes Regelwerk für eine geordnete Baulandentwicklung dar. Geprägt von einer tiefen Regelungsdichte und umfangreichen Darstellung der Verfahrenswege, die sowohl Regelungen zur Operationalisierung städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB als auch für die „liegenschaftliche Partizipation“ (Zwischenerwerb) festlegen, gibt dieser moderne Beschluss der Stadt alle notwendigen Instrumente für eine koordinierte Baulandentwicklung an die Hand. Einen großen Teil des Beschlusses nehmen Festsetzungen zur Refinanzierung der Baulandentwicklung ein. Neben der Baulandentwicklung steht auch die sozialgerechte Bodennutzung im Fokus des Beschlusses.

Der Münsteraner Beschluss hat insbesondere bundesweit Vorbildcharakter, weil er

- auch konsequent die liegenschaftliche Partizipation des kommunalen Zwischenerwerbs in den Fokus rückt und dadurch nicht allein auf die Anwendung städtebaulicher Verträge (wie München oder Köln) setzt. Dies erweitert die kommunale Gestaltungsmacht erheblich; die Kommune erhält so eine aktive Rolle in der Baulandentwicklung zurück, bei der Anwendung städtebaulicher Verträge (ohne liegenschaftspolitische Partizipation) hat sie immer nur eine reaktive Rolle. In diesen Fällen bestimmt das Baulandangebot nicht die Stadt, sondern der Investor (der im Übrigen auch da sein muss).
- ausdifferenzierte Zielsetzungen beinhaltet. So bleibt deutlich, warum die Regelungen getroffen wurden. Dies ist genauso wichtig, wie zu erläutern, wie die Umsetzung konkret erfolgen soll.
- beim kommunalen Zwischenerwerb zwischen langfristiger Bodenvorratspolitik und vorhabenbezogenem Ankauf unterscheidet.
- unterschiedliche Verfahrensgrundsätze zwischen Innen- und Außenbereich vorsieht und dadurch den individuellen Rahmenbedingungen besser gerecht werden kann.
- konsequent Hinweise auf rechtliche Schranken und Gebote gibt, die bei der Anwendung einzuhalten sind. Dies erhöht insgesamt die Rechtssicherheit des Vorgehens.
- weiterreichende und ausdifferenzierte Regelungen zur Verpflichtung zur Umsetzung von Wohnraumförderungen (sozialer Wohnungsbau) trifft.

Allerdings erfordert ein solcher Beschluss auch einen hohen Aufwand für die Verwaltung, die diese Regeln kontinuierlich umsetzen muss; er erfordert den sprichwörtlichen „langen Atem“, um seine Potentiale zu entfalten. Je komplexer ein Baulandbeschluss ist, desto größer ist auch die Gefahr, dass er den beteiligten Akteuren „zu anstrengend“ sein wird. Daher ist insbesondere bei solchen Baulandbeschlüssen ein breiter politischer Rückhalt absolut entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung. Dies war und ist in Münster gegeben.

Neuss ist die Kreisstadt des Rhein-Kreises Neuss im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Düsseldorf. Neuss ist die größte Kreisstadt Deutschlands. Die Stadt hat eine Fläche von rund 100 km<sup>2</sup> und ca. 153.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 1.534 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Neuss liegt am Westrand der Metropolregion Rhein-Ruhr. In der Landesplanung wird Neuss als Mittelzentrum ausgewiesen.

Der Rat der Stadt hat im Juli 2013 das „Gutachten zum bezahlbaren Wohnraum in Neuss 2030“ als Leitlinie zur zukünftigen Wohnungspolitik beschlossen. Er hält in den folgenden Jahren folgende Maßnahmen für erforderlich, die als Baulandbeschluss zu interpretieren sind:

- 1. Bis 2020 sollten mindestens 525 (105 Wohnungen/ Jahr) preisgünstige oder öffentlich geförderte Wohnungen entstehen, um die bereits bestehende und zukünftig steigende Unterdeckung (zurzeit 36%) deutlich zu reduzieren. Neben der vollständigen Ausschöpfung der zustehenden Fördermittel sollte mit dem Land NRW ein Globalbudget vereinbart werden, um auch eventuell vorhandene (durch andere Kommunen nicht abgerufene) Mittel zu erschließen.*
- 2. Die Preise für Grundstücke und Immobilien steigen unter anderem aufgrund nicht ausreichender Flächen. Planungen zur Innenverdichtung und moderate Neuausweisungen von Bauland können sich positiv auf den derzeit engen Markt und die Grundstückspreise auswirken. Zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum soll die Stadt ein Konzept entwickeln, wie ihre vorhandenen Baugrundstücke mit Preisnachlass veräußert werden können, wenn der Investor im Gegenzug eine verbindliche Quote von preisgünstigem oder öffentlich gefördertem Wohnraum zusichert.*
- 3. Anstelle eines Grundstückverkaufs sollte auch das Mittel der Überlassung auf dem Wege des Erbbaurechtes geprüft werden (falls die Zinsen in den nächsten Jahren steigen).*
- 4. Für Projekte mit noch zu schaffendem Planrecht ist eine variable Quote von ca. 25-35% gefördertem Wohnungsbau bereits ab einer Projektgröße von 40 WE einzuhalten. Bei kleineren Projekten wird die Verwaltung im Einzelfall prüfen, welche Quote von öffentlich geförderten und/ oder preisgünstigen Wohnungen möglich und sinnvoll ist.*
- 5. Zusätzlich sollte geprüft und ein Vorschlag entwickelt werden, ob Maßnahmen, wie Belegungsrechte oder Zuschüsse, angewendet werden können, um preisgünstigen Wohnraum für die jährlich aus der Sozialbindung heraus fallenden Wohnungen zu erhalten.*
- 6. Im Rahmen der Bauleitplanung wird die Verwaltung beauftragt, mittelfristig Quartiersbetrachtungen mit dem perspektivischen Ziel einer quartiersgerechten Mischung (im Rahmen der kommunalen Möglichkeiten) vorzunehmen. Bis dahin sollen vorhandene statistische Zahlen für das Quartier bzw. für den Stadtteil verwendet werden.*
- 7. Die Bemessungsgrenze für die Miethöhen bei bestimmten Leistungsempfängern (SGB II und SGB XII) sollte dringend an die besondere Situation in Neuss*

angepasst werden. Hier sind Gespräche mit Politik und Verwaltung im Rhein-Kreis Neuss zu führen.

8. *Im Hinblick auf den Bedarf an PKW-Stellplätzen sollten in Orientierung an die neue Landesbauordnung Möglichkeiten zur projekt- und lageangepassten Reduzierung des Nachweises geprüft werden.*
9. *Neben der Pflege und Aktivierung des Baulückenkatasters sollen darüber hinaus großflächigere Wohnbaupotenziale in den Quartieren erschlossen werden. Dabei sollte die Verwaltung sich gezielt mit dem Land NRW ins Benehmen setzen, um vakante Landesliegenschaften in Neuss zu aktivieren.*
10. *Es sollte, wie in anderen Städten (z.B. Düsseldorf) bereits praktiziert, über Fördermöglichkeiten für Wohngemeinschaften (z.B. Seniorinnen-WG's, gemischte Wohninitiativen) nachgedacht werden (z.B. Bereitstellung von preisgünstigen Grundstücken), da sich die BewohnerInnen in der Regel untereinander stützen und auch positiv ins Quartier ausstrahlen.*
11. *Sowohl bei Neubauten als auch bei Sanierungen ist darauf zu achten, dass bedarfsgerecht barrierefreier Wohnraum nach den Vorgaben der neuen Landesbauordnung geschaffen wird.*
12. *Das Modell „Klimabonus“ aus Bielefeld soll geprüft werden. Es beinhaltet u. a., dass bei Wohnungen, die nach energetischen Gesichtspunkten saniert worden sind, die Mietobergrenze bei SGB II- und XII-Leistungen angehoben werden kann.*
13. *Preiswertes aber trotzdem hochwertiges Bauen soll mit in die Überlegungen einbezogen und angeregt werden.*
14. *Im Jahr 2020 findet die von der Verwaltung vorgeschlagene Evaluierung statt. Bis dahin wird eine jährliche Auflistung über die erreichten WE, die in Planung befindlichen WE und eine Zeitangabe für die Fertigstellung u. a. den beteiligten Ausschüssen vorgelegt.*
15. *Das Land NRW wird in der Pflicht gesehen, die Instrumente der Wohnungsbauförderung so zu gestalten, dass wieder breitere Schichten der Bevölkerung diese Instrumente als Immobilieneigentümer in Anspruch nehmen können.*
16. *Das Land NRW wird aufgefordert, sich auf Bundesebene für die finanzielle Unterstützung energetischer Gebäudesanierung einzusetzen.*

*Die Verwaltung wird beauftragt, unter den vorgenannten Prämissen einen „Handlungsrahmen Preisgünstiger Wohnraum“ zu erarbeiten und dem Rat nach vorheriger Beratung in den zuständigen Fachausschüssen in einer seiner nächsten Sitzungen zur Beschlussfassung vorzulegen.*

*Bis zur Fertigstellung des Handlungsrahmens werden Bauleitplanverfahren, die Wohnungsbau ermöglichen sollen, unter den zum Aufstellungsbeschluss definierten Rahmenbedingungen fortgeführt bzw. zum Abschluss gebracht. Für die Einleitung von Bauleitplanverfahren erfolgt eine individuelle Einzelfallbetrachtung unter Würdigung der vorgenannten Prämissen.*

Bei der Neusser Beschlusslage handelt es sich um ein flexibles Instrument, das dadurch situativ angewendet werden kann und Zielvorstellungen formuliert, aber bis auf eine variable Quote für den geförderten Wohnungsbau keine weiteren Verpflichtungen enthält.

Der Fokus ist eindeutig auf die Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum gerichtet, um auf die starke regionale Zuwanderung und das Abschmelzen des Bestandes an preisgebundenem Wohnraum reagieren zu können. Die Regelungen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus sind vergleichsweise ausdifferenziert.

Eine darüberhinausgehende Baulandstrategie wurde laut Angaben der Stadt Neuss bislang nicht benötigt. Das zeigt, dass Kommunen sehr genau prüfen müssen, welche Strategien für sie ganz individuell erforderlich sind und welche nicht benötigt werden, auch wenn eine nicht benötigte Baulandstrategie z. B. in Nachbarkommunen genau das richtige Instrument sein kann.

## Nürnberg

Nürnberg ist eine kreisfreie Stadt im bayerischen Regierungsbezirk Mittelfranken. Die Stadt hat eine Fläche von rund 186 km<sup>2</sup> und ca. 501.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Damit ist Nürnberg die zweitgrößte Stadt Bayerns. Die Bevölkerungsdichte liegt bei 2.687 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Nürnberg ist das wirtschaftliche und kulturelle Zentrum der Metropolregion Nürnberg. In der Landesplanung wird Nürnberg als Oberzentrum ausgewiesen.

In der Stadt Nürnberg gibt es bislang keinen gebündelten Baulandbeschluss, aber in der Vergangenheit wurden einige Festlegungen zur Baureifmachung von Bauland getroffen, die sich ergänzen, aufeinander aufbauen und sich aktualisieren. Die Stadt Nürnberg strebt an, die verschiedenen Beschlüsse zu prüfen, zu aktualisieren und in einem Baulandbeschluss zusammen zu führen.

Bereits im Jahr 1994 wurde ein Beschluss über die Ausgestaltung städtebaulicher Verträge gefasst. Dort hieß es:

*Vorgezogene Bebauungspläne nach § 1 Abs. 2 BauGB-Maßnahmen G, 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 Bauungsverpflichtungen eingehen:*

1. *Übernahme der vollen Erschließungskosten (100%) und der nicht abrechenbaren gebietsbezogenen Erschließungsmaßnahmen.*
2. *Übernahme der anteiligen Folgekosten für Kindergarten, 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 zweckgebundene Sozialwohnungen errichten.*
5. *Festlegung von Bauverpflichtungen binnen angemessener Frist.*

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

Im Oktober 2000 gab es folgenden Beschluss:

*Im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung sollen zur Abdeckung der Planungskosten 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.*

Im Oktober 2006 wurde dann folgender Beschluss gefasst:

1. *Bei der Ausweisung neuer Baugebiete sind 30% der Wohnbauflächen für den geförderten Wohnungsbau zu sichern, soweit das Bauland mehr als 30 Reihen- und/ oder Doppelhäuser oder mehr als 100 Wohnungen umfasst. Diese Regelung soll grundsätzlich in städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB vereinbart werden.*
2. *Städtebauliche Verträge sind so zu gestalten, dass der Bodenwert für die Nettowohnbaufläche des geförderten Wohnungsbaus auf der Basis des Verkehrswertes gerechnet und 300,00 Euro/m<sup>2</sup> nicht übersteigt. Dabei ist eine Anpassung an den Zeitindex für die jährliche Preisentwicklung von Baulandgrundstücke in Nürnberg vorzunehmen.*
3. *Wird in Gebieten kein städtebaulicher Vertrag geschlossen, ist zu prüfen, ob eine Festsetzung im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB zu treffen ist.*

Dieser Beschluss wurde im Juli 2013 in Punkt 1 geändert und um Punkt 4 ergänzt:

1. *Bei der Ausweisung neuer Baugebiete sind 20 Prozent der Wohnbauflächen für den geförderten Wohnungsbau zu sichern, sofern das Baugebiet mehr als 70 Geschosswohnungen umfasst; 30 Prozent der Wohnbauflächen sind für den geförderten Wohnungsbau zu sichern, wenn das Baugebiet mehr als 30 Reihen- und/ oder Doppelhäuser oder mehr als 100 Geschosswohnungen umfasst. Bei Geschosswohnungen sind in den vorgenannten Fällen Wohnbauflächen stets für den geförderten Mietwohnungsbau zu sichern. Die Regelung soll grundsätzlich in städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB vereinbart werden.*
4. *Wurde Wohnraum im geförderten Wohnungsbau errichtet, der nicht durch Bindungen in städtebaulichen Verträgen bzw. durch Festsetzung in Bebauungsplänen ausgelöst ist oder der die in Ziffer 1 festgelegten Anteile überschreitet, wird ein Bonus in Form eines Nachlasses für den Fall gewährt, dass*

sich bei einem späteren Bauvorhaben aus einem städtebaulichen Vertrag oder Bebauungsplan eine Bindung für den geförderten Wohnungsbau ergibt. Die Anzahl der errichteten Wohneinheiten wird mit einem Faktor von 0,5 auf die geforderte Bindung in dem späteren Bauvorhaben angerechnet. Der Zeitraum, innerhalb dessen eine Anrechnung möglich ist, beträgt fünf Jahre nach Fertigstellung. Der Bonus wird angerechnet für Wohneinheiten, die ab dem 01.01.2012 fertiggestellt werden, und zwar auf Wohneinheiten in Baugebieten, für die ab dem 01.01.2013 städtebauliche Verträge geschlossen werden.

Die unterschiedlichen Beschlüsse bieten eine gute Basis für einen Baulandbeschluss zur Operationalisierung städtebaulicher Verträge. Schon vergleichsweise früh hat die Stadt Nürnberg städtebauliche Verträge zur Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten und die Einführung einer Quote für den geförderten Wohnungsbau auf den Weg gebracht.

Neben diesen Punkten ist auch die kontinuierliche Weiterentwicklung der Baulandstrategie, wahrscheinlich basierend auf praktischen Erfahrungen und neuen Erkenntnissen, ein sehr interessantes Merkmal der Nürnberger Baulandstrategie. Die Regelungsdichte wird dabei zunehmend tiefer und konkreter; es ist gewissermaßen die „Evolution“ eines Baulandbeschlusses.

Der Stadt Nürnberg ist gleichwohl zu empfehlen, die diversen „Beschluss-Bausteine“ in einen aktuellen, gemeinsamen Baulandbeschluss zu überführen.

Kommentierung

## Osnabrück

Osnabrück ist eine kreisfreie Stadt im niedersächsischen Landkreis Osnabrück. Die Stadt hat eine Fläche von rund 120 km<sup>2</sup> und ca. 157.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Osnabrück ist die drittgrößte Stadt Niedersachsens. Die Bevölkerungsdichte liegt bei 1.310 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Sie ist Mittelpunkt des Osnabrücker Landes. In der Landesplanung wird Osnabrück als Oberzentrum ausgewiesen.

Im Juni 2006 wurde das Baulandmanagement der Stadt Osnabrück gemeinsam mit einem Beschluss zur Wohnbauförderung beschlossen. Im Dezember 2013 wurde das Baulandmanagement auch auf den Geschosswohnungsbau ausgeweitet:

*Unter Baulandmanagement in der zu erweiternden Form soll der zweckmäßige Einsatz von Baulandentwicklungsstrategien und Instrumenten unter Federführung der Stadt Osnabrück verstanden werden, um bezahlbaren und bedarfsgerechten Wohnraum für breite Bevölkerungsgruppen innerhalb des Stadtgebiets Osnabrücks zu realisieren.*

*Bezahlbarer Wohnraum soll hierbei sowohl entsprechend der aktuellen Nachfrage – weiter – in Form von Eigentum (Haus bzw. Wohnung), zusätzlich aber auch als Mietraum entstehen, letzterer im angemessenen Rahmen zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen.*

*Der Grundsatzbeschluss des Rates der Stadt Osnabrück vom 12.06.2007 zum Baulandmanagement mit dem Fokus auf der Schaffung preisgünstigen Wohnbaulandes insbesondere für Erwerber mit Kindern (Familien) bleibt uneingeschränkt gültig, nachdem sich die hierin enthaltenen Instrumente (Baulandmanagementstrategien) bewährt haben und auf dem Grundstücksmarkt etabliert sind (ver-*

Beschluss / Vorgehensweise

tragliche Bindungen zu Höchstverkaufspreisen, Vergabekriterien etc.; auf die Einzelheiten des o.g. Ratsbeschlusses wird verwiesen).

Es bleibt weiterhin bei der grundsätzlichen Unterscheidung in städtische Wohngebietseigenentwicklungen (z. B. ehemalige Landwehrkaserne, ehemalige Erweiterungsfläche Friedhof Eversburg etc.) und Eigentümer-/ Investorenentwicklungen mit zuvor getroffenen vertraglichen Regelungen/ Bindungen, die jeweils die erweiterten Ziele des Baulandmanagements im Kontext des „Handlungskonzeptes bezahlbarer Wohnraum Osnabrück“ umsetzen:

- *hinreichend viele Baugrundstücke in Osnabrück anbieten (lassen)*
  - *für die Zielgruppe Familien; kostengünstig, zeitnah, familiengerecht,*
  - *für Baugemeinschaften und ggf. weitere Zielgruppen.*
- *Geschosswohnungsbau bedarfsgerecht und bezahlbar entwickeln (lassen)*
  - *als Eigentumswohnungen in unterschiedlichen Preissegmenten mit Förderquote (s. u.)*
  - *als Mietwohnraum mit gestaffelten Mietpreisen und ggf. sogar Belegungsrecht durch die Stadt Osnabrück zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen (entsprechend Wohnraumversorgungskonzept; im unteren sowie auch mittleren Einkommensniveau) für definierte Förderquoten. Mit Förderquoten ist gemeint insbesondere eine indirekte Wohnbauförderung\* als integraler Bestandteil des Baulandmanagements (ohne direkte Kosten für die Stadt bzw. den Investor; Wirkung als einkalkulierter angemessener Mindererlös). Hierzu sind nähere Ausführungen im Anschluss dargelegt.*
- *Informationen über aktuelle und geplante Wohnstandorte bereitstellen.*
- *Ansprech- und Kooperationspartner für Bauwillige, Eigentümer und Investoren sein.*
- *den städtischen Haushalt weitgehend von den tatsächlichen Kosten der Baulandentwicklung einschließlich der sozialen Infrastruktur entlasten (Sicherstellen einer möglichst wirtschaftlich auskömmlichen Gebietsentwicklung durch städtebauliche Kalkulation bereits im Vorwege des Planungsstadiums).*
- *die städtebauliche Steuerungsfähigkeit der Stadt bei der Baulandentwicklung erhalten*
- *energetische Standards und weitere Aspekte in die Baulandentwicklung einfließen lassen – u. a. in sachgerechter Abwägung insbesondere vor dem zu erreichenden Ziel der Schaffung bezahlbaren Wohnraums und der Anforderung der Auskömmlichkeit der Gebietsentwicklung [Ansonsten müssten direkte Fördermittel der Stadt in ggf. beträchtlicher Summe bereitstehen].*

Die Umsetzung des Baulandmanagements erfolgt wie bisher in einem interdisziplinären Team, das verschiedene betroffene Fachdisziplinen der Verwaltung zusammenführt.

Zur Vorgehensweise sollen hier nur wenige grundsätzliche Ausführungen erfolgen:

#### **Allgemeine Grundsätze:**

Auf Grundlage der übergeordneten Aussagen des Wohnraumversorgungskonzeptes ist für den jeweiligen geplanten (inkl. umzuwandelnden) Wohnstandort durch die Stadt, ggf. gemeinsam mit einem Projektentwickler, eine städtebauliche Rahmenvorgabe zu treffen mindestens mit den Inhalten:

- *„Flächengerüst“ mit Art und Dichte der vorgesehenen Wohnflächen (Flächenansätze zu Wohnbaugrundstücken, Geschossflächen als Eigentum und Miete), der vorgesehenen sozialen Infrastruktur, öffentliche Verkehrs- und Grünflä-*

chen, Spielplätze etc.

- Ansätze zu energetischen Anforderungen
- Gebietsbezogene Vorkalkulation mit Festlegung des Umfangs an durch Preisbegrenzung zu förderndem Wohnraum für konkrete Zielgruppen.

a) Bei Gebietsentwicklung durch Dritte:

- Einholen einer Einverständniserklärung zu den baugebietsbezogenen Vorgaben gemäß „Handlungskonzept bezahlbarer Wohnraum“
- Einleitung der Bauleitplanung
- Aufnahme der Verpflichtung des Dritten zur entsprechenden weiteren Umsetzung in einen Städtebaulichen Vertrag als Voraussetzung für den Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan (Mietpreise, ggf. sogar Belegungsrecht etc.)
- Sicherstellung der grundstücksbezogenen Umsetzbarkeit der Gebietsentwicklung, ggf. durch eine städtebauliche Umlegung
- Sofern die Gebietsentwicklung entsprechend der angepassten gebietsbezogenen Kalkulation nicht auskömmlich ist: Anpassung der Modalitäten oder ggf. Einstellung direkter Fördermittel der Stadt
- Anschließend Vertragscontrolling: Zustimmungserklärung zu Grundstücksverkäufen des Investors; Zustimmung zu Vermietungen zur Sicherstellung der Mietbelegung einschließlich Einhaltung von vereinbarten Mietpreisen.

b) Bei Gebietsentwicklung durch die Stadt:

- Die Stadt führt Eigenentwicklungen ebenfalls entsprechend dem Handlungskonzept bezahlbarer Wohnraum durch.
- Sie setzt ggf. Preisnachlässe auf von ihr veräußerte Wohngrundstücke oder Eigentumswohnungen an Begünstigte ein (als indirekte Wohnbauförderung\*)
- Sie setzt ggf. Mietpreisförderungen zugunsten Begünstigter ein (über Vergabe Investoren, Wohnungsbaugesellschaften etc. mit entsprechender vertraglicher Verpflichtung)
- Ggf. können besondere Wohnformen (Baugemeinschaften, gemeinschaftliches Wohnen ...) besonders durch die Stadt berücksichtigt werden, z. B. wie folgt:
  - Planerische Ausweisung von Arealen zur entsprechenden individuellen baulichen Ausgestaltung
  - Auslobung eines Vergabewettbewerbs und Reservierung des Bauareals auf bestimmte Zeit (z. B. 1-2 Jahre); Grundstücksvergabe, wenn Zuschlag auf baureifes Konzept erteilt werden kann; ansonsten ggf. Vorziehen eines anderen Bewerberkreises oder freie Vergabe.

**\* Indirekte Wohnbauförderung:**

Indirekte Wohnbauförderung umfasst im Zuge einer wirtschaftlich auskömmlichen Gebiets- oder Teilgebietsentwicklung im verhältnismäßigen Rahmen (als einkalkulierte Mindererlöse) generierte Preisbegrenzungen (Verkaufspreise, max. Mieten).

Die indirekte Wohnbauförderung ist Bestandteil des erweiterten Baulandmanagements. Bereits seit dem Ratsbeschluss vom 12.06.2007 auf dem Wohnbaumarkt etabliert sind die von Investoren einzuhaltenden Höchstverkaufspreise für Wohnbaugrundstücke, die bei der Projektentwicklung – als Voraussetzung zur Umsetzbarkeit und Angemessenheit der Modalitäten – als verhältnismäßige Mindererlöse einkalkuliert werden. Ähnlich verhält es sich bei städtischen Eigenentwicklungen,

bei denen ebenfalls Preisnachlässe insgesamt als Mindererlöse, nicht aber als Realkosten wirken.

Die indirekte Wohnbauförderung über das Baulandmanagement hat sich auf dem Wohnungsmarkt mit der Begünstigung von Familien bewährt und ist vom Gesamtvolumen erheblich. Die Stadt Osnabrück hat allein über das städtische Wohnbaugesamt „In der Gartlage“ in Kaufverträgen ca. 300.000 Euro an Preisnachlässen (Familienbonus) ausgewiesen. Zusätzlich umfasst die Begrenzung von Verkaufspreisen von durch Investoren entwickelten Wohngrundstücken in den Baugebieten „Nördlich Brinkhofweg“, „In der Schafmarsch“, „Östlich Am Mühlenholz“ und „Hermann-Ehlers-Straße“ bei vorsichtiger Schätzung ca. 700.000 Euro, die überwiegend Erwerbern mit Kindern zugutekamen.

Die indirekte Förderung durch das Baulandmanagement ist vor dem Hintergrund fortzuführen, künftig aber auf den Geschosswohnungsbau auszuweiten in Form von Wohnraumförderquoten z.B. wie folgt:

Insgesamt X% (z.B. 20%) der neu geschaffenen Geschossfläche ist preisbegrenzt und wird wiederum aufgeteilt in die Förderquoten:

- a) z.B. 1/3 für preisbegrenzte Eigentumswohnungen – Höchstverkaufspreis [Euro/m<sup>2</sup>] Wohnfläche (z.B. 2.100 Euro/m<sup>2</sup> bei Energiestandard ...)
- b) z.B. 1/3 für Mietwohnungen mittleres Einkommensniveau (gem. WoFG)
- c) z.B. 1/3 für Mietwohnungen unteres Einkommensniveau (gem. WoFG)

Vertraglich könnte auch der Erhalt von Bindungen bei Bestandswohnungen im Stadtgebiet als auf die Förderquoten anrechenbar vereinbart werden.

Es ist Aufgabe des im Einzelnen auszuarbeitenden erweiterten Baulandmanagements, festzulegen, welche Mechanismen bzw. Kalkulationsmethoden zu der Festlegung der Höchstverkaufspreise für Eigentumswohnungen (in Abhängigkeit vom Energiestandard etc.) sowie der maximalen Mietpreise führen. Zu bedenken ist insbesondere bei der Festlegung dieser indirekten Fördervorgaben gegenüber Dritten in Städtebaulichen Verträgen, dass diese Vorgaben insgesamt für den Investor noch angemessen sein müssen. Ansonsten wären die Regelungen unzumutbar und der Städtebauliche Vertrag nichtig.

Um dies zu vermeiden müssen alle preisbegrenzenden Regelungen einschließlich der hiermit verbundenen Wohnraumförderquoten (sowie auch verteuernde weitere Vorgaben wie die zusätzliche Erhöhung von Energiestandards) in eine städtebauliche Kalkulation einfließen, um die Auskömmlichkeit der Baugebietsentwicklung – oder ggf. eigenständig vertraglich vorgesehenen Teilgebietsentwicklung – sicher zu stellen und dem Investor gemäß gängiger Vorgehensweise zumindest eine angemessene Bodenwertsteigerung als Planungs- / Entwicklungsgewinn verbleibt. Der Mechanismus zur angemessenen und zumutbaren Begrenzung von Mieten und Kaufpreisen muss rechtskonform gestaltet werden.

Das Baulandmanagement der Stadt Osnabrück ist besonders auf die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für möglichst breite Bevölkerungsschichten und der Refinanzierung der Kosten der Baulandentwicklung gerichtet. Die diesbezüglichen Regelungen sind sehr ausdifferenziert und erhalten dadurch Vorbildcharakter. Die „liegenschaftliche Partizipation“ (Zwischenerwerb) steht nicht im Fokus des Baulandmanagements.

Es beinhaltet umfangreiche Zielvorgaben und ist auf Kooperation zwischen der Stadt und möglichen Investoren ausgelegt. Zwar fehlt es scheinbar an konkreten Durchsetzungsstrategien, aber offenbar wurden mit der Strategie bislang Erfolge erzielt, so dass man einige Jahre nach Verabschiedung des Baulandmanagements für den individuellen Wohnungsbau dieses auf den Geschosswohnungsbau ausgeweitet hat.

## Regensburg

Regensburg ist eine kreisfreie Stadt im bayerischen Regierungsbezirk Oberpfalz. Die Stadt hat eine Fläche von rd. 81 km<sup>2</sup> und rd. 142.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 1.762 Einwohnern/km<sup>2</sup>. In der Landesplanung wird Regensburg als Oberzentrum ausgewiesen.

Die Stadt Regensburg verfügt über keinen Baulandbeschluss, vielmehr war es in der Vergangenheit Konsens, nicht in den Bodenmarkt einzugreifen. Gleichwohl gab es angesichts mehrerer seit über 20 Jahren festgefahrener Umlegungsverfahren eine informelle Strategie, Bauleitpläne nur noch dann einzuleiten, wenn die Grundstücke möglichst in der Hand eines Eigentümers waren. Das führte dazu, dass wenige größere Entwickler den Markt untereinander aufgeteilt haben. Eine weitere informelle Regelung lautet, dass städtebauliche Verträge abgeschlossen werden, um die Kosten der Baulandentwicklung auf die Planungsbegünstigten umzulegen. Auch hierzu gibt es keinen Stadtratsbeschluss.

Im Dezember 2012 hat der Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen zur Verbesserung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte einen Beschluss aus dem Mai 2010 in einigen Punkten geändert bzw. ergänzt:

- *Bei Bebauungsplangebieten mit einer Bruttogeschossfläche von mehr als 4.500 Quadratmeter (Wohnen) sind künftig 20 Prozent der gesamten Bruttogeschossfläche für Wohnen im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus zu erstellen.*
- *Die bisher vorgesehene Möglichkeit der finanziellen Ablösung dieser Verpflichtung bei Gebieten mit einer Bruttogeschossfläche zwischen 4.500 und 13.500 Quadratmeter entfällt, die geförderten Wohnungen sind im jeweiligen Gebiet zu erstellen.*
- *Bei fehlenden staatlichen Fördermitteln ist preisgebundener Wohnraum nach dem jeweils gültigen Regensburger Mietspiegel unter Verzicht auf den Neubauschlag zu errichten.*
- *Die Bereiche für öffentlich geförderten Wohnungsbau sind in den jeweiligen Bebauungsplänen festzusetzen.*

Grundsätzlich ist es möglich, dass eine erfolgreiche Baulandstrategie ohne Stadtratsbeschlüsse auskommt, wenn sich verwaltungsintern eine praktikable Vorgehensweise etabliert hat, die der Stadt Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten gibt. Von einigen Städten ist bekannt, dass es funktionieren kann; diese sind allerdings deutlich in der Minderheit.

In Regensburg scheint diese Strategie zwar in Teilen zu funktionieren, allerdings büßt die Stadt einige Handlungsfreiheit ein, wenn sie in Abhängigkeit zu einigen wenigen Entwicklern ist, die den Bodenmarkt unter sich aufgeteilt haben. Das

muss nicht unbedingt nachteilig sein, birgt aber Gefahren. Daher ist es gut, dass zumindest eine verbindliche Quote für den sozialen Wohnungsbau beschlossen ist – eine Vorgehensweise, die nach Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des ersten Bebauungsplans dahingehend verfeinert wurde, dass die Flächen für den sozialen Wohnungsbau im Bebauungsplan festgelegt werden.

Dieses Vorgehen schätzt die Stadt Regensburg als „Notlösung“ ein; sie strebt eigentlich die Erarbeitung und Verabschiedung eines konkreten Baulandbeschlusses an.

## Rheinbach

Rheinbach ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Rhein-Sieg-Kreis im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Köln. Die Stadt hat eine Fläche von rund 70 km<sup>2</sup> und ca. 29.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 385 Einwohnern/km<sup>2</sup>. In der Landesplanung wird Rheinbach als Mittelzentrum ausgewiesen.

### Beschluss / Vorgehensweise

Im Februar 2004 hat der Rat der Stadt Rheinbach folgenden Grundsatzbeschluss zum kommunalen Baulandmanagement gefasst:

- 1. Zum Ziele einer nachhaltigen, kontinuierlichen Bereitstellung von Wohnbauland und zwecks Mitfinanzierung der planungsbedingten Kosten durch die Grundeigentümer oder Vorhabenträger werden in Rheinbach die Instrumente städtebaulicher Vertrag, Erschließungsvertrag sowie freiwillige oder amtliche Umlegung gemäß dem §§45 ff. BauGB einzeln oder in Kombination eingesetzt.*
- 2. Bei der Erstellung neuer Bauflächen sind neben städtebaulichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten auch wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Die Bauflächenbereitstellung muss für den Haushalt der Stadt Rheinbach möglichst kostenneutral erfolgen. Dies gilt auch für die Infrastruktur-Folgekosten wie z.B. Kindergärten, Spielplätze, Schulerweiterungen, Alteneinrichtungen etc.*
- 3. Die Schaffung von Baurecht erfolgt nur unter der Voraussetzung, dass im Vorverfahren alle Grundeigentümer bzw. Vorhabenträger bereit sind, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen. Hierfür ist im Vorstadium der Bauleitplanung eine entsprechende städtebauliche Kalkulation, die die Kosten darlegt, zu erstellen.*
- 4. Zur Baulandbereitstellung muss sichergestellt sein, dass sich Grundeigentümer bzw. Vorhabenträger aus dem planungsbedingten Wertzuwachs ihrer Grundstücke an den durch die Baulandentwicklung entstehenden Kosten und Folgekosten beteiligen. Hierzu gehören insbesondere städtebauliche Planungsleistungen, die Bereitstellung und Freilegung notwendiger Erschließungs- und Ausgleichsflächen und die Übernahme der Erschließungs- sowie Infrastruktur-Folgekosten.*
- 5. Zur Deckung der Infrastruktur-Folgekosten wird ein Beitrag von maximal 2% des Richtwertes für baureifes Wohnbauland erhoben.*

6. *Wenn entsprechende Vereinbarungen nicht zu erreichen sind, wird das Gebiet nicht weiter beplant. Für diesen Fall sind Ersatzflächen in anderer Lage zu prüfen.*
7. *Zur Sicherung eines kontinuierlichen Bauflächenangebotes innerhalb der Gesamtstadt Rheinbach sollen die nach Flächennutzungsplan und Gebietsentwicklungsplan vorgegebenen Flächenressourcen nach und nach kontinuierlich und bedarfsorientiert realisiert werden. Beginnend in 2004 mit dem Ortsteil Flerzheim für den Planbereich Nr. 7 „West“.*

Die geltende Rechtsprechung zu städtebaulichen Verträgen hat die Stadt Rheinbach dazu veranlasst, im April 2013 einen weitergehenden Beschluss zu fassen. Es ist geplant, den Baulandbeschluss in naher Zukunft dahingehend zu überarbeiten.

*[...] Dieser wegweisende Beschluss wurde daraufhin konsequent angewendet, wie beispielsweise bei den Baugebieten „Wormersdorf Brückenacker“ oder „Flerzheim-West“, und hat sich in der Planungspraxis bewährt.*

*Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu § 11 BauGB (städtebauliche Verträge) hat jedoch in den letzten Jahren regelmäßig festgestellt (z. B. VG Hannover, Urt. V. 15.09.2011 – 9 A 90/11, 9 A 2836/11), dass hohe Anforderungen an solche Folgekostenmodelle bzw. -vereinbarungen gestellt werden. Dies betrifft insbesondere die Herleitung der Höhe des Infrastrukturkostenbeitrages bzw. den Bezug zu dem konkreten folgekostenauslösenden Baugebiet (Kausalitätsgrundsatz).*

*Im Sinne der Rechtsicherheit zukünftiger städtebaulicher Verträge (Erschließungsverträge) wurde seitens der Verwaltung nach einer Möglichkeit gesucht, eine qualifizierte Herleitung der durch neue Baugebiete ausgelösten Folgekosten für die kommunalen Infrastrukturen vorzunehmen und gleichzeitig ein praxistaugliches und anwendbares Instrument für die Bestimmung der konkreten Höhe des Infrastrukturfolgekostenbeitrages zu erarbeiten.*

*[...]*

*Anhand eines komplexen Rechenmodells wurden die Kosten für soziale Infrastrukturen ermittelt und in Bezug zu drei Baugebieten in der Kernstadt gebracht. Die Zielsetzung war letztlich, die kommunale Ressourcenanspruchnahme durch neue Baugebiete in Form eines dynamischen Kosten-Einnahmemodells abzubilden. Diese Folgekostenberechnung, die bisher noch nicht vorlag, wurde anhand konkreter Beispiele (Beierwiesen, Weilerfeld, Brückenacker) berechnet und die konkreten Kosten über die entsprechenden städtebaulichen Kennziffern auf den vergleichbaren Faktor eines nettobaulandbezogenen Kostenwertes umgelegt.*

*Der Kostenberechnung und dem daraus abgeleiteten Infrastrukturfolgekostenbeitrag liegen folgende Rahmenbedingung zugrunde: Der Zusammenhang zwischen der Siedlungsentwicklung und der Kosten-Einnahmeentwicklung resultiert entscheidend aus der Bevölkerungsentwicklung. So folgt auf eine gestiegene Bevölkerungszahl, ausgelöst durch neu zugezogene Einwohner, ein gesteigener Bedarf an sozialer Infrastruktur (Schulen, Schulräume, Kindergärten etc.). Im Rahmen des demografischen Wandels trifft der scheinbare Mehrbedarf an Infrastruktur jedoch auf sinkende Auslastungen vorhandener Einrichtungen. Die sinkende Kapazitätsauslastung böte nun Einsparpotenziale, die aber aufgrund der durch neue Baugebiete ausgelösten Mehrbedarfe nicht genutzt werden können. Das bedeutet, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen der Kostenbelastung für die soziale*

Infrastruktur und den neuen Baugebieten gibt. Angesichts des nicht zu realisierenden Einsparpotenzials entstehen somit Mehrausgaben, die der Stadt Rheinbach nicht entstanden wären, wenn keine weiteren Wohnbaugebiete entwickelt worden wären. Diese Differenz, die als Einsparsumme hätte angesetzt werden können, wird als Folgelast des neuen Baugebietes definiert, welche in den Erschließungsverträgen Gegenstand der Folgekostenregelung ist.

Nach Zusammenstellung der gesamten folgekostenfähigen sozialen Infrastrukturen und anhand der konkreten Beispiele wurde eine Kostenspanne von 6,60 bis 7,20 Euro/m<sup>2</sup> Nettobauland errechnet.

#### Kostenbelastung der betrachteten Baugebiete

Baugebiet	Beierwiesen	Brückenacker	Kleine Heeg
Nettobarwert je m <sup>2</sup> Nettowohnbauland	-7,20 Euro	-6,70 Euro	-6,60 Euro

Da sich die zukünftige Entwicklung gem. der strategischen Ziele der Stadtentwicklung – 'Rheinbach 2030' auf integrierte Lagen konzentrieren soll, wird vorgeschlagen, dass sich als Grundlage für die Überarbeitung des Baulandmanagementbeschlusses am unteren Wert orientiert und zukünftig 6,60 Euro/m<sup>2</sup> Nettobauland als Infrastrukturfolgekostenbeitrag zugrunde gelegt wird.

Eine der weiteren wesentlichen Unterschiede zur bisherigen Herleitung des Folgekostenbeitrages hat auch stadtentwicklungspolitische Steuerungswirkung: Bisher orientierte sich der Beitrag am Nettobaulandwert, der sich wiederum am Bodenrichtwert orientierte, mit dem Effekt, dass bei Flächen mit geringen Bodenrichtwerten ein entsprechend geringerer Infrastrukturbeitrag anfiel, während analog bei Flächen mit höheren Bodenrichtwerten auch ein höherer Infrastrukturkostenbeitrag zu entrichten war. Die Entwicklung von Flächen in guten Lagen, die regelmäßig auch in der Nähe von sozialer Infrastruktur liegen und damit langfristig nachhaltiger sind, wurde somit benachteiligt, während nicht-integrierte Lagen begünstigt wurden.

Durch die Entrichtung eines Kostenbeitrages, der zwar einen Nettobaulandbezug, nicht jedoch einen Bodenwertbezug hat, wird dieses Missverhältnis umgekehrt. So wird die Baulandentwicklung in integrierten Lagen begünstigt, in nicht-integrierten Lagen gehemmt. Durch die folgende Tabelle wird diese Lagedifferenzierte Anpassung deutlich. Durch die neue Regelung ist der Infrastrukturkostenbeitrag in allen Lagen gleich hoch.

#### Lagedifferenzierte Kostendarstellung

	Bodenrichtwert	Flächengröße (Beispiel)	Infrastrukturkostenbeitrag nach 2 %-Regelung (alt)	Infrastrukturkostenbeitrag mit 6,60 Euro/m <sup>2</sup> Nettobauland (neu)
Kleine Ortschaft (z. B. Niederdrees)	130 Euro/m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>	1.300 Euro	3.300 Euro
Größerer Ortsteil (z. B. Wormersdorf)	210 Euro/m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>	2.100 Euro	3.300 Euro
Zentralort (Rheinbach)	300 Euro/m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>	3.000 Euro	3.300 Euro

Diese Anpassung leitet sich auch aus den Strategischen Zielen der Stadtentwicklung – 'Rheinbach 2030', Themenschwerpunkt Bauen und Wohnen ab, in denen die „Konzentration der Baulandbereitstellung auf den Bereich der Kernstadt i. S. einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung“ eindeutig priorisiert wird.

*Abschließend bleibt festzuhalten, dass durch die Aktualisierung des Baulandmanagementbeschlusses eine Erhöhung der Infrastrukturkostenbeiträge eingeleitet und damit ein Beitrag zur Finanzierung der hervorragenden sozialen Infrastruktur in Rheinbach geleistet wird. Darüber hinaus wird eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Lagequalitäten etabliert und die Rechtsicherheit von zukünftigen Erschließungsverträgen optimiert.*

*Dem Ausschuss für Stadtentwicklung: Umwelt, Planung und Verkehr soll vorbehaltlich der Zustimmung zur vorliegenden Beschlussvorlage in einer seiner nächsten Sitzungen ein entsprechender Entwurf zur Aktualisierung des Baulandmanagementbeschlusses als Empfehlung an den Rat vorgelegt werden.*

*In der Sitzung des Ausschusses am 09.04.2013 wird das Planungsbüro SSR die vorliegende Herleitung des Infrastrukturkostenbeitrages erläutern und selbstverständlich für Rückfragen zur Verfügung stehen.*

Der Baulandbeschluss der Stadt Rheinbach ist in vielerlei Hinsicht richtungweisend für viele andere Baulandbeschlüsse. Er ist relativ kurz und prägnant und enthält viele wesentliche Aspekte für eine erfolgreiche Baulandstrategie.

So werden die zu verwendenden Instrumente aufgeführt und durch den Beschluss, dass Baurecht nur dann geschaffen wird, wenn sich alle Grundstückseigentümer bereit erklären, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen, hat die Stadt umfangreiche Durchsetzungsmöglichkeiten. Solange die Stadt in der Lage ist, im Falle von unkooperativen Grundstückseigentümern auf alternative Flächen ausweichen zu können, befindet sie sich in einer sehr günstigen Ausgangslage.

Die proaktive Reaktion auf die aktuelle Rechtsprechung und der neue Ansatz zur Ableitung des gemeindeweiten Infrastrukturkostenbeitrags, der sich an den Gegebenheiten vor Ort orientiert, sind besonders hervorzuheben.

Kommentierung

## Stolberg (Rhd.)

Stolberg im Rheinland ist eine mittlere regionsangehörige Stadt der Städteregion Aachen im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Köln. Die Stadt hat eine Fläche von rund 98 km<sup>2</sup> und ca. 56.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 573 Einwohnern/km<sup>2</sup>.

Die Stadt Stolberg hat gemeinsam mit der örtlichen Sparkasse im Jahr 2012 eine privatrechtliche Grundstücksentwicklungsgesellschaft, die „Stolberger Bauland GmbH“, gegründet, die sich vorrangig mit der Wohnbaulandentwicklung befasst. Diese Gesellschaft erwirbt Grundstücke, entwickelt diese und vermarktet schließlich die erschlossenen Baugrundstücke. Es werden städtebauliche Verträge abgeschlossen, als wenn die Gesellschaft ein „normaler“ Investor wäre. Sobald Planungsrecht geschaffen worden ist, übernimmt die Gesellschaft die Herstellung der Erschließungsanlagen. Dies erfolgt über einen städtebaulichen Vertrag/ Erschließungsvertrag mit der Stadt. Dabei wurde der Vorteil festgestellt, dass durch den freihändigen Grunderwerb und die Erschließung per Erschließungsvertrag die Flächenentwicklung für die Grundstückseigentümer und für meist vorhandene Altanlieger günstiger wird, da keine Umlegung/ Abschöpfung geschieht und keine Erschließungsbeiträge anfallen. Dadurch ist die Akzeptanz deutlich höher und es gibt weniger Gegenwind.

Beschluss / Vorgehensweise

Der Kaufpreis der fertigen Grundstücke richtet sich nach dem Bodenrichtwert, der nach Möglichkeit unterschritten werden soll, um dem Preisanstieg entgegenzuwirken. Der Ankaufpreis ergibt nach dem Residualwertverfahren.

Insgesamt bleiben die Einflussmöglichkeiten der Stadt sowohl bei der Planung als auch bei der Vermarktung groß. Das betrifft insbesondere auch die Bestimmung von sozialen, energetischen, gestalterischen u. a. Vergabekriterien.

Die „Stolberger Bauland GmbH“ führt allerdings nicht alle Wohnbauprojekte in Stolberg durch; die Stadt führt auch eigene Entwicklungen durch und kooperiert auch mit anderen Privaten.

Die Baulandstrategie Stolbergs unterscheidet sich von den übrigen hier vorgestellten Baulandstrategien insbesondere dahingehend, dass die gesamte Baulandentwicklung in vielen Wohnbauprojekten komplett in der Hand einer privatrechtlichen Gesellschaft liegt, die maßgeblich von der Stadt geprägt ist. Die Stadt kann so mittelbar eine aktive Bodenbevorratungspolitik betreiben und hat so große Einflussmöglichkeiten auf Entwicklung und Vermarktung von Wohnbauflächen.

## Wetter (Ruhr)

Wetter an der Ruhr ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Ennepe-Ruhr-Kreis im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Arnsberg. Die Stadt hat eine Fläche von rund 31 km<sup>2</sup> und ca. 27.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 872 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Wetter (Ruhr) liegt am Südrand des Ruhrgebiets und der Metropolregion Rhein-Ruhr. In der Landesplanung wird Wetter (Ruhr) als Mittelzentrum ausgewiesen.

### Beschluss / Vorgehensweise

Der Rat der Stadt Wetter (Ruhr) hat im August 2006 die Einführung eines strategischen Baulandmanagements beschlossen:

*Der Rat der Stadt Wetter (Ruhr) nimmt das vorliegende Konzept zum strategischen Baulandmanagement zur Kenntnis und beschließt, zukünftig bei Planverfahren zur Ausweisung von Gewerbe- und Wohnbauflächen möglichst nach folgenden Grundsätzen zu verfahren:*

- 1. Zur kontinuierlichen Bereitstellung von preiswertem Bauland werden in Wetter (Ruhr) alle geeigneten bodenrechtlichen Instrumente des BauGB zielgerichtet einzeln oder in Kombination eingesetzt.*
- 2. Bei der Entwicklung neuer Bauflächen sind insbesondere städtebauliche, soziale, familienpolitische und ökologische Aspekte von Bedeutung. Grundlage dafür ist eine einzelfallbezogene wirtschaftliche Grobkalkulation, in die sämtliche Kosten der Baulandentwicklung eingestellt werden.*
- 3. Bei der Baulandentwicklung erhalten Bereiche mit städtischen Grundstücken Vorrang, weil die Stadt dadurch in die Lage versetzt wird, insbesondere aus sozialen, vor allem familienpolitischen Gründen Bauland unter den bisherigen Marktpreisen anzubieten. Dadurch können auch Bevölkerungskreise Bauland erwerben und Wohneigentum schaffen, die bisher aus finanziellen Gründen dazu nicht in der Lage waren.*

4. *Planverfahren zur Ausweisung von Gewerbe- und Wohnbauland werden künftig nur eingeleitet, wenn sich die Grundstückseigentümer durch ein notarielles Kaufangebot bereit erklären, 25 % des zukünftigen Nettobaulandes der Stadt Wetter (Ruhr) zum Bauerwartungslandpreis anzubieten.*
5. *Das notarielle Kaufangebot an die Stadt ist auf 5 Jahre zu befristen. Das notarielle Kaufangebot befreit Grundstückseigentümer nicht von der Zahlung von Erschließungs- und Kostenerstattungsbeiträgen.*

Das Baulandmanagement der Stadt Wetter besteht im Wesentlichen aus dem in einigen Städten des Ruhrgebiets verwendeten sog. „25%-Modell“. Das bedeutet, dass der Stadt von den Planungsbegünstigten vertraglich zugesichert wird, ihr 25% des zukünftigen Nettobaulands kostengünstig zu verkaufen. Im Vordergrund steht für die Stadt Wetter das Bestreben, auch Familien Wohnbauland preisgünstig anbieten zu können, die ansonsten kein Wohneigentum bilden könnten.

Die Stadt Wetter knüpft diese Vereinbarung an die Schaffung neuen Baurechts, was der Regelung eine besondere Wirksamkeit verschafft. Etwas irritierend ist die Formulierung „möglichst“ im ersten Absatz, dies suggeriert eine mögliche Öffnungsklausel.

Kommentierung

## Würselen

Würselen ist eine mittlere regionsangehörige Stadt der Städteregion Aachen im nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Köln. Die Stadt hat eine Fläche von rund 34 km<sup>2</sup> und ca. 38.000 Einwohner (Stand 31.12.2014). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 1.111 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Würselen liegt unmittelbar an der niederländischen und belgischen Grenze. In der Landesplanung wird Würselen als Mittelzentrum ausgewiesen.

Der Rat der Stadt Würselen hat im Dezember 1997 folgenden Beschluss zur Ausweisung von Wohnbauflächen und -gebieten gefasst:

*Der Rat der Stadt Würselen beschließt, bei Planverfahren zur Ausweisung von Wohnbauflächen und -gebieten zukünftig nach dem 25%-Modell zu verfahren:*

1. *Planverfahren zur Ausweisung von Wohnbauflächen und -gebieten werden zukünftig nur eingeleitet bzw. weitergeführt, wenn alle betroffenen Grundstückseigentümer sich durch ein notarielles Kaufangebot bereit erklärt haben, 25 % der zukünftigen Nettoneubaufläche der Stadt zum Erwerb anzubieten.*
2. *Nettoneubauflächen bis zu 1.000 qm bleiben unberücksichtigt. Nur der Anteil der Nettoneubaufläche über 1.000 qm muß zu 25 % abgetreten werden. Mehrere Parzellen desselben Eigentümers werden zusammengerechnet. Grundlage ist das Kataster zum Zeitpunkt dieses Ratsbeschlusses bzw. des Aufstellungsbeschlusses zur Einleitung eines neuen Planverfahrens.*
3. *Der von der Stadt zu zahlende Kaufpreis wird jährlich neu festgelegt; er darf das 5-fache des Kaufpreises für landwirtschaftliche Flächen nicht überschreiten.*
4. *Die notariellen Kaufangebote können von der Stadt angenommen werden, wenn die zu übertragenden Grundstücke bebaubar sind. Sie können auch mit*

Beschluss / Vorgehensweise

*Zustimmung der Stadt von einem Dritten (z. B. Stadtentwicklungsgesellschaft) angenommen werden.*

5. *Ein „Freikaufen“ der Grundstücke durch Zahlung eines Geldbetrages an die Stadt ist nicht zulässig.*
6. *Sollten nicht alle Eigentümer eines Plangebietes zu dieser Regelung bereit sein, sind zunächst andere Bereiche der Stadt zu entwickeln. Ggf. ist eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gem. §§ 165 ff. BauGB durchzuführen.*
7. *Die durch die Stadt erzielten Erlöse aus der Veräußerung der Baugrundstücke sind in erster Linie für Infrastrukturmaßnahmen (z. B. Kindergärten, Schulerweiterungen etc.) oder für den Flächenerwerb im Rahmen der Bodenvorratspolitik zu verwenden.*

*Dies betrifft alle Bebauungs- sowie Vorhaben- und Erschließungspläne, die noch nicht gem. § 3 Abs. 2 BauGB öffentlich ausgelegt haben.*

*Bei Planverfahren nach dem Offenlagebeschluss sollen die finanziellen Auswirkungen für die Stadt durch Erschließungs- oder städtebauliche Verträge minimiert werden.*

## Kommentierung

Ähnlich wie die Stadt Wetter verfolgt auch die Stadt Würselen ein „25%-Modell“. Die Eigentümer von Grundstücken in einem möglichen neuen Wohngebiet werden dazu verpflichtet, 25% der Nettoneubaupläche zu einem günstigen Preis an die Stadt abzutreten; ohne diese Einwilligung werden andere Flächen im Stadtgebiet zuerst entwickelt.

Bemerkenswert an dem Beschluss der Stadt Würselen ist, dass hier konkret dargelegt wird, zu welchem Zweck die Erlöse der Stadt verwendet werden sollen. Außerdem wird eine Obergrenze für den maximal durch die Stadt zu zahlenden Betrag festgesetzt und bestimmt, dass sich von der verpflichtenden Flächenabgabe nicht freigekauft werden kann.

Dieses Modell wirkt durchsetzungsstark, da es die Kooperationsbereitschaft als zwingende Voraussetzung für die Entwicklung von Baurecht festlegt und keine Ausnahmen zulässt.

## Literaturverzeichnis

- 250 Mio. Euro für gefördertes Wohnen. In: Immobilien Zeitung vom 02.04.2015, Ausgabe 13/2015, S. 23
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte. Bonn 2012
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Wohnungsgespässe in Ballungsgebieten. Bonn 2014
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Flächenverbrauch – Worum geht es? Stand 18.12.2014, abrufbar unter [www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/](http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/); abgerufen am 23.04.2015
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Memorandum zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Stand 23.02.2015, Berlin 2015
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Auftraggeber): Das Bündnis Bezahlbares Wohnen und Bauen – Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“. Berlin 2015
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe. Berlin 2015
- Becker/ Buttner/ Held: Der Energieblog: Einheimischenmodelle auf dem Prüfstand des Europarechts, abrufbar unter [www.derenergieblog.de/alle-themen/kommunen/einheimischenmodelle-auf-dem-prufstand-des-europarechts/](http://www.derenergieblog.de/alle-themen/kommunen/einheimischenmodelle-auf-dem-prufstand-des-europarechts/); abgerufen am 06.05.2015
- Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH: Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen. Berlin 2012
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): Auswertung der Umfrage zum Thema „Beitrag der städtischen Bauland- und Liegenschaftspolitik zur Schaffung bezahlbaren/ geförderten Wohnraums“. Stand Dezember 2014, Berlin und Köln 2014a
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft – Positionspapier des Deutschen Städtetags. Stand Februar 2014, Berlin und Köln 2014b
- Deutscher Städtetag: Pressemitteilung vom 29.12.2015: Integration und mehr bezahlbarer Wohnraum sind Kernaufgaben für 2016 – Kommunen brauchen mehr Unterstützung bei der Integration, abrufbar unter [www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/076529/index.html](http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/076529/index.html); abgerufen am 01.02.2016
- Dransfeld, Egbert: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation. Bonn 2003
- Dransfeld, Egbert: Geschichte und Entstehungszusammenhang des Erbbaurechts. In: Stiftung trias (Hrsg.): Das Erbbaurecht – ein anderer Umgang mit Grund und Boden. Hattin-gen 2015, Seite 4-7
- Dransfeld, Egbert: Kommunales Baulandmanagement: Aktive Stadtentwicklung durch Liegenschaftspolitik. Stand 15.01.2015, abrufbar unter [www.aknw.de/aktuell/detailansicht/artikel/kommunales-baulandmanagement-aktive-stadtentwicklung-durch-liegen-schaftspolitik/](http://www.aknw.de/aktuell/detailansicht/artikel/kommunales-baulandmanagement-aktive-stadtentwicklung-durch-liegen-schaftspolitik/); abgerufen am 02.04.2015
- Drixler, Erwin; Friesecke, Frank; Kötter, Theo; Weitkamp, Alexandra; Weiß, Dominik: Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? In: DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. (Hrsg.), DVW-Schriftenreihe, Band 76/2014, Augsburg 2014
- Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Prof. Dr. Rudolf Schäfer GmbH: Rechtstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht. Hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, druckfähiges Manuskript des Endberichts, Berlin August 2000

- Friesecke, Frank; Kötter, Theo: Modelle und Strategien kommunaler Bodenpolitik, in Kummer, Klaus; Frankenberger, Josef; Kötter, Theo (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen, Berlin 2013
- Gemeinde Finnentrop: Verbesserung der Familienförderung zum 01.06.2009
- Gemeinde Kreuzau: Auszug aus der Niederschrift der 22. Sitzung des Rates vom 16.07.2002, Kreuzau 2002
- Gemeinde Leopoldshöhe: Richtlinie zur Bereitstellung von preiswertem Wohnbauland in der Gemeinde Leopoldshöhe, Leopoldshöhe 2005
- Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung Nr. 57/13, Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-197/11 und C-203-11: Das flämische Dekret über die Grundstücks- und Immobilienpolitik verstößt gegen das Unionsrecht. Luxemburg 08.05.2013
- Hellriegel, Mathias; Teichmann, Lisa: Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Voraussetzung und Grenzen für städtebauliche Verträge zwischen Plangebern und Bauherren. In: Baurecht (BauR), 45. Jahrgang 2014, Köln 2014, S. 189-197
- Institut für Bodenmanagement: Baulandbereitstellung: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements – Arbeitshilfe. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2002
- Institut für Bodenmanagement: Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und Baulandstrategien. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2009
- Institut für Bodenmanagement: Handlungskonzept für ein strategisches Flächenmanagement in der Stadt Köln. Dortmund 2011
- Institut für Bodenmanagement und Kiehle-Beratung: Wohnen im Auftrag des BBSR (BBSR-Forschungsvorhaben SWD – 10.04.04 – 12.210): Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick. Bislang nicht veröffentlicht, Dortmund 2014
- Institut für Bodenmanagement und Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) des Landes NRW: Bausteine zum Baulandbeschluss. Hrsg. vom Arbeitskreis Baulandmanagement NRW (heute: Forum Baulandmanagement NRW), Dortmund 2000
- Kötter, Theo: Kommunale Baulandmodelle – die Lösung für die aktuellen Wohnungsprobleme? In: fub 03/2014
- Kötter, Theo; Berend, Luz; Drees, Andreas; Kropp, Sebastian; Linke, Hans Joachim; Lorig, Axel; Reuter, Franz; Thiemann, Karl-Heinz; Voß, Winrich; Weitkamp, Alexandra: Land- und Immobilienmanagement – Begriffe, Handlungsfelder und Strategien. In: zfv 3/2015
- Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) (Hrsg.): Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement – Dokumentation und Leitfaden. Dortmund 2010
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Reaktivierung von Brachflächen in den Innenstädten: Zwölf weitere Kommunen treten dem Flächenpool NRW bei (Pressemitteilung vom 12.03.2015), abrufbar unter <https://land.nrw.de/pressemitteilung/reaktivierung-von-brachflaechen-den-innenstaedten-zwoelf-weitere-kommunen-treten>; abgerufen am 03.02.2016
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Reaktivierung von Brachflächen in den Innenstädten: 20 weitere Kommunen im Flächenpool NRW vertreten (Pressemitteilung vom 10.06.2014), abrufbar unter <https://land.nrw.de/pressemitteilung/reaktivierung-von-brachflaechen-den-innenstaedten-20-weitere-kommunen-im>; abgerufen am 03.02.2016
- Meyer, Josef: Kommunale Baulandstrategien auf dem Prüfstand – AG Aktive Liegenschaftspolitik identifiziert gute Beispiele zur Schaffung von günstigem Wohnungsneubau. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2015 (Hrsg.), abrufbar unter [www.deutscher-verband.org/publikationen/stichworte/stichworte-2015/baulandstrategien.html](http://www.deutscher-verband.org/publikationen/stichworte/stichworte-2015/baulandstrategien.html); abgerufen am 04.03.2015
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen: Stärkungspakt Stadtfinanzen, abrufbar unter [www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung/staerkungspakt-stadtfinanzen.html](http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung/staerkungspakt-stadtfinanzen.html); abgerufen am 23.04.2015
- Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Landes Baden-Württemberg: MELAP PLUS Faltblatt. Stuttgart o.J.

- Nell-Breuning, Oswald von: Bodeneigentum – Bodenpolitik – Bodenmarkt. In: DASL-Berichte Nr. 8, 1983
- Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/ Rhein-Sieg/ Ahrweiler (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden der Region: Beiträge zur Regionalentwicklung Nr. 6, September 2011: Das Regionale Handlungskonzept Wohnen 2020 – Impulsprojekte 2011
- Runkel, Peter: Thesen: Wohnungsbau braucht Bauland – zu Akzeptanz und Grenzen der Innenentwicklung. Endversion 20.06.2014, Berlin 2014
- Siedentop, Stefan: Wieder wachsen lernen – neue Herausforderungen für die nordrhein-westfälische Stadtentwicklungspolitik. In: Deutsches Architektenblatt, 2/2016, DAB regional, S. 16-17
- Stadt Augsburg: Flächenressourcen-Management (FRM) der Stadt Augsburg im Rahmen der Stadtentwicklung – Grundsatzbeschluss, Drucksache-Nr. 10/00077, Augsburg 2010
- Stadt Bamberg: Wohnbaulandmodell für junge Familien und Alleinerziehende im Zusammenhang mit der Ausweisung neuer Wohngebiete in der Stadt Bamberg – Beschluss des Stadtrates vom 24.04.1996 (ergänzt/ geändert durch Beschlüsse des Senats für Bauwesen und Stadtentwicklung vom 21.06.2006 und 14.03.2007), Bamberg 2007
- Stadt Bochum: Beschlussvorlage der Verwaltung, Vorlage-Nr. 20130052, Bochum 2013
- Stadt Bürstadt: Rechtzeitig gezielter Grunderwerb. Bürstadt o.J.
- Stadt Coesfeld: Baulandbeschluss, Öffentliche Beschlussvorlage 028/2006, Coesfeld 2006
- Stadt Detmold: Mitteilungsvorlagen Drucksache (91) 262/00 vom 13.07.2000, Detmold 2000
- Stadt Detmold: Drucksachen-Nr. FB 6/059/2009 vom 03.03.2009, Detmold 2009a
- Stadt Detmold: Drucksachen-Nr. FB 6/265/2009 vom 26.08.2009, Detmold 2009b
- Stadt Essen: Beschlussvorlage lfd. Nr. 1103, Betreff: Essener Baulandmanagement (Kooperationsmodell), Essen August 2013
- Stadt Gelnhausen: Baulandbeschluss der Stadt Gelnhausen vom Februar 2009
- Stadt Gütersloh: Kommunales Baulandmanagement, Gütersloh 1996
- Stadt Gütersloh: Punktesystem zur Unterstützung der Vergabe-Bedingungen für städtische Bauplätze, Gütersloh 2006
- Stadt Gütersloh: Beratungsergebnis der Sitzung des Rates vom 20.06.2008, Gütersloh 2008
- Stadt Gütersloh: Protokollauszug aus der Sitzung des Grundstücksausschusses vom 04.09.2012, Gütersloh 2012
- Stadt Hamm: Beschlussvorlage der Verwaltung: Berücksichtigung von städtischen Liegenschaften bei der Durchführung von Planungsverfahren, Hamm 1998
- Stadt Hamburg: Bündnis für das Wohnen in Hamburg, Hamburg 2011
- Stadt Hannover: Beschlussdrucksache Nr. 2456/97 Einfamilienhausprogramm, Hannover 1997
- Stadt Hann. Münden: Bodenmanagement: Baulandentwicklungsmodell für die Stadt Hann. Münden, Hann. Münden 2005
- Stadt Hilden: Niederschrift über die 12. öffentliche und nichtöffentliche Sitzung des Rates der Stadt Hilden am 06.04.2011, Hilden 2011
- Stadt Hilden: Niederschrift über die 20. öffentliche und nichtöffentliche Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Hilden am 05.03.2014, Hilden 2014a
- Stadt Hilden: Beschlussvorlage Mehrgenerationensiedlung für Hilden – Konzept zur Vermarktung der ehemaligen Albert-Schweitzer-Schule, Hilden 2014b
- Stadt Karlsruhe: Richtlinien zur Kommunalen Wohnraumförderung, Karlsruhe 2006
- Stadt Kaufbeuren: Beschluss des Stadtrates: Mobilisierung von Bauland; Grundstückspolitik zur Neuausweisung von Wohnbauflächen vom 15.04.2006, Kaufbeuren 2006

Stadt Köln: Öffentliche Bekanntmachung: Abschluss städtebaulicher Verträge bei Bebauungsplanverfahren auf der Grundlage einer standardisierten Verfahrensweise – Arbeitstitel: Beschluss über das „Kooperative Baulandmodell Köln“. In: Amtsblatt der Stadt Köln, 45. Jahrgang, G 2662, Sondernummer 8, ausgegeben am 24. Februar 2014

Stadt Leonberg: Niederschrift über die Verhandlungen und Beschlüsse des Gemeinderates vom 19. Juli 2005, Leonberg 2005

Stadt Ludwigsburg: Beschlussvorlage Vorl. Nr. 073/15 vom 18.03.2015 und Schnellinformation zur Vorlage, Ludwigsburg 2015

Stadt Mannheim (Hrsg.): Wohnen in Mannheim – Wohnungspolitisches Programm Wohn. Raum.Stadt II, Mannheim Oktober 2014

Stadt Mannheim: Beschlussvorlage Nr. V610/2014, Mannheim November 2014

Stadt Mettmann: Grundsatzbeschluss zum kommunalen Bodenmanagement in Mettmann, Mettmann 2014

Stadt Münster: Sozialgerechte Bodennutzung in Münster, Anlage 1 zur öffentlichen Beschlussvorlage V/0039/2014 vom 07.02.2014

Stadt Neuss: Beratungsunterlage Konzept zum bezahlbaren Wohnraum in Neuss 2030, Vorlage APS 50-2014, Neuss 2014

Stadt Nürnberg: Beschluss des Ausschusses für Stadtforschung, Stadtentwicklung und Stadterneuerung vom 05.05.1994, Nürnberg 1994

Stadt Nürnberg: Beschluss des Stadtplanungsausschusses vom 12.10.2000, Nürnberg 2000

Stadt Nürnberg: Beschluss des Stadtplanungsausschusses vom 12.10.2006, Nürnberg 2006

Stadt Nürnberg: Beschluss des Stadtplanungsausschusses vom 18.07.2013, Nürnberg 2013

Stadt Osnabrück: Konzept zur Förderung familiengerechten Wohnungsbaus in Osnabrück, Osnabrück 2007

Stadt Osnabrück: Anlage 1 zur Vorlage VO(2013/3198 „Wohnraumversorgung / bezahlbarer Wohnraum“, Osnabrück 2013

Stadt Potsdam: Beschluss der 50. öffentlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam vom 30.01.2013 mit der Anlage „Richtlinie zur Kostenbeteiligung bei der Baulandentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam“, Potsdam 2013

Stadt Regensburg: Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen vom 04.12.2012, Regensburg 2012

Stadt Rheinbach: Beschlussvorlage Beschluss zum Baulandmanagement, Vorlage Nr.: BV/0178/2013, Rheinbach 2013

Stadt Rheine: Wohnbaulandkonzept der Stadt Rheine, Rheine o.J.

Stadt Schwerte: Niederschrift über die IX/004. Sitzung des Rates der Stadt Schwerte vom 04.03.2015, Schwerte 2015

Stadt Ulm: 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik

Stadt Wesel: Beglaubigter Abzug aus der Niederschrift über die Sitzung des Rates am 13.05.2003, Öffentliche Sitzung, 6. Bodenmanagement, Wesel 2003

Stadt Wetter: Öffentliche Vorlage der Verwaltung Drucksache-Nr. 34/06, Betreff: Einführung eines strategischen Baulandmanagements in der Stadt Wetter (Ruhr) – Baulandbeschluss – vom 17.08.2006, Wetter 2006

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen: Aufruf zur Teilnahme am Flächenpool NRW (StGB NRW-Mitteilung 91/2016 vom 02.12.2015, abrufbar unter [www.kommunen-in-nrw.de/en/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/3-aufrufverfahren-zum-flaechenpool-nrw.html?cHash=9eeef1a8d68d319e60ec821756a865f9](http://www.kommunen-in-nrw.de/en/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/3-aufrufverfahren-zum-flaechenpool-nrw.html?cHash=9eeef1a8d68d319e60ec821756a865f9); abgerufen am 03.02.2016

Stadt Wolfsburg: Richtlinien einer geänderten Bodenpolitik, Wolfsburg 1996

Stadt Würselen: Beschlussvorlage Ausweisung von Wohnbauflächen und -gebieten; hier: Finanzielle Auswirkungen für die Stadt Würselen vom 02.12.1997, Würselen 1997

VG Osnabrück 1. Kammer, Urteil vom 10.02.2009, 1 A274/07: Unwirksamkeit einer Klausel über Abschöpfung des Planungsvorteils in einem städtebaulichen Vertrag  
Wohnungspreise steigen weiter. In: Immobilienzeitung vom 15.05.2015, Ausgabe 19/2015  
Zur Nedden, M.; Bunzel, A.: Plädoyer für eine aktive Bodenpolitik. In: Difu-Berichte 1/2016, S. 2-3

## Abbildungs-, Karten- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht „Kommunale Bodenpolitik“ .....	8
Abbildung 2:	Methodischer Ansatz .....	10
Abbildung 3:	Notwendigkeiten und Zielsetzungen kommunaler Baulandbeschlüsse .....	17
Abbildung 4:	Wesentliche Zielsetzungen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien .....	18
Abbildung 5:	Instrumentarium im Rahmen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien .....	18
Abbildung 6:	Einschätzung des Instruments .....	19
Abbildung 7:	Zielerreichung des Baulandbeschlusses bzw. der -strategie .....	19
Abbildung 8:	Einschätzung der künftigen Bedeutung des Instruments .....	19
Abbildung 9:	Gründe für eine künftig hohe Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien .....	20
Abbildung 10:	Gründe für eine künftig geringe Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien .....	20
Abbildung 11:	Struktur des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen .....	36
Abbildung 12:	Ablauforganisation für die Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements .....	39
Abbildung 13:	Verfahren Flächenpool NRW .....	40
Abbildung 14:	Prozesssteuerung .....	48
Abbildung 15:	Systematische Begriffsdarstellung .....	49
Abbildung 16:	Entwicklung des Bodens vom Ackerland zum Bauland (§ 5 ImmoWertV) .....	85
Karte 1:	Räumliche Verteilung der Kommunen mit bereits vorliegenden Beschlüssen sowie der zusätzlich angeschriebenen Kommunen .....	52
Tabelle 1:	Typen von Baulandstrategien .....	14
Tabelle 2:	Wohnungsmarktkonstellationen in den größten Städten .....	25
Tabelle 3:	Verteilung der Neu- und Wiedervermietungen nach Mietklassen 2008 und 2013 .....	26
Tabelle 4:	Wege der Baulandbereitstellung – Grad der Kostenbeteiligung .....	44
Tabelle 5:	Refinanzierung der Baulandbereitstellung .....	46
Tabelle 6:	Die drei Zielbereiche kommunaler Baulandbeschlüsse .....	47
Tabelle 7:	Auflistung von Kommunen mit Baulandbeschlüssen .....	50
Tabelle 8:	Auflistung der angeschriebenen Kommunen .....	51
Tabelle 9:	Einschätzung des Materials (Gesamtauswertung) .....	52
Tabelle 10:	Einschätzung des Materials (Einzelauswertung) .....	53
Tabelle 11:	Auswertung des Baulandbereitstellungsweges (Gesamtauswertung) .....	58
Tabelle 12:	Auswertung des Baulandbereitstellungsweges (Einzelauswertung) – A .....	59
Tabelle 13:	Auswertung des Baulandbereitstellungsweges (Einzelauswertung) – B .....	60
Tabelle 14:	Pauschale Kostenansätze der Stadt Köln .....	62

## Epilog

*„Das beste Zeichen einer guten Wirtschaft ist, dass die Stadt fortfährt  
Grundstücke zu kaufen, besonders von fremden Besitzern in der Nachbarschaft.“*

Johann Wolfgang von Goethe, Werke III, Weimar 1788



Chunyanghe 1501

Chunyanghe 1501

CH

uhauer

Yacherry