

(Wieder-) Einstieg in das Baulandmanagement

Tagungsdokumentation



Impressum

Herausgeber

Forum Baulandmanagement NRW

www.forum-bauland.nrw.de

Mitglieder (Stand: Juni 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 • Gemeinde Selfkant • Stadt Stolberg • Stadt Velbert • Stadt Wesel • Gemeinde Westerkappeln • Stadt Witten • Stadt Wuppertal • Städtetag NRW • Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) • Ministerium für Bauen, 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 Entwicklungsmanagement 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 und 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

Dipl. Geogr. Sebastian Siebert

unter Mitarbeit von Mara Ahlers und Susanne Fasselt

Fotos

Daniel Sadrowski, Dortmund

Layout und Satz

STADTRAUMKONZEPT 

1. Auflage 2017

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

(Wieder-) Einstieg in das Baulandmanagement

**Kurzdokumentation der Tagung
vom 1. Februar 2017
in der NRW.BANK, Düsseldorf**

Inhalt

Einleitung	3
Beiträge	4
Begrüßung Andreas Nienaber Dietrich Suhlrie.....	4
Baulandentwicklung in Zeiten verstärkter Wohnungsnachfrage – Unterstützungsangebote des Landes Michael von der Mühlen.....	6
Forum Baulandmanagement NRW und kommunale Baulandstrategien – warum das Ganze überhaupt? Ulrich Paßlick.....	9
Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand Dr. Egbert Dransfeld.....	12
Bezahlbaren Wohnraum schaffen – Sozial gerechte Bodennutzung in Münster Matthias Peck.....	15
Beteiligung Dritter an den Kosten der Baulandentwicklung Lars Kunze.....	18
Zwischenerwerb über eine Stadtentwicklungsgesellschaft mit Anwendung des 25 %-Modells Manfred Zitzen.....	20
Kooperative Baulandentwicklung zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums in Neuss Christoph Hölters.....	21
Neues Denken in der Baulandpolitik einer kleineren Kommune Andreas Homburg.....	24
Flächenverfügbarkeit und die Wahl der passenden Instrumente – Herausforderungen der Baulandmobilisierung in Essen Stefan Schwarz.....	25
Resümee Andreas Nienaber.....	27

Nach Einschätzung des Bauministeriums müssen in NRW in den kommenden Jahren 400.000 Wohnungen neu gebaut werden. Dies entspricht einem Baulandbedarf von mehr als 11.000 Hektar. Allerdings stellt die mangelnde Verfügbarkeit oder Aktivierbarkeit von geeigneten Flächen nach Ansicht vieler Experten derzeit eines der größten Hindernisse bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum dar. Viele Kommunen stehen daher vor der Aufgabe, die Mobilisierung von Flächen im Innenbereich, etwa für eine Nachverdichtung, zu forcieren, aber auch neue Baulandpotenziale zu erschließen.

Nicht nur für Städte in expandierenden Wohnungsmärkten gilt es, Baulandressourcen umsetzungsbezogen und nachfrageorientiert zu managen. Letztlich sind alle Kommunen gefordert, die vorhandenen Instrumente des Baugesetzbuches auszuschöpfen und, um einen möglichst effektiven Einsatz zu erzielen, diese strategisch miteinander zu verknüpfen. Auch Kommunen, die bereits über ein solches strategisches Baulandmanagement verfügen, müssen dieses beständig evaluieren und an neue Rahmenbedingungen und Aufgaben anpassen.

Vor diesem Hintergrund haben NRW.BANK und Forum Baulandmanagement NRW Interessierte aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft am 1. Februar 2017 zu einer gemeinsamen Tagung in die NRW.BANK nach Düsseldorf eingeladen. Im Rahmen der Veranstaltung wurden unterschiedliche Baulandstrategien vorgestellt, diese mit den Teilnehmenden diskutiert und Wege aufgezeigt, wie Kommunen die Grundlagen für eine angemessene Wohnraumversorgung und eine sozial gerechte Bodennutzung schaffen können.

Die vorliegende Dokumentation fasst die einzelnen Beiträge der Referenten zusammen und gibt so einen ersten Überblick über die Bandbreite unterschiedlicher Herangehensweisen an das Thema Baulandmanagement.

Zur Vertiefung der angesprochenen Aspekte wird an dieser Stelle auf die im Rahmen der Veranstaltung vorgestellte Arbeitshilfe „Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand“ des Forum Baulandmanagement NRW verwiesen, die ausgehend von einer umfassenden Analyse unterschiedlichster kommunaler Vorgehensweisen praxisnahe Empfehlungen zur (Weiter-) Entwicklung eigener Baulandstrategien gibt.

Die Veröffentlichung kann bei der Koordinierungsstelle des Forum Baulandmanagement NRW kostenfrei angefordert sowie auf der Website des Forums heruntergeladen werden:

Bestellung: kontakt@forum-bauland.nrw.de

Download: www.forum-bauland.nrw.de > Publikationen

Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand

Von Egbert Dransfeld und Christian Hemprich

Herausgegeben vom Forum Baulandmanagement NRW
Dortmund 2017, 152 S.



Andreas Nienaber

Stellv. Vorsitz Forum Baulandmanagement NRW | Leiter des Amtes für Immobilienmanagement, Stadt Münster



Das Hauptthema der Fachtagung des Forum Baulandmanagement NRW – „(Wieder-) Einstieg in das Baulandmanagement“ – stützt sich auf die Wurzeln und den Grundgedanken des Forums, nämlich all das zu beleuchten und in einem Netzwerk für Kommunen nutzbar zu machen, was dazu beitragen kann, die Ziele der Stadtentwicklung zu erreichen.

Das Thema ist heute aktueller denn je, da die Mobilisierung von Bauflächen zu angemessenen Konditionen in den Kommunen eine drängende Herausforderung darstellt. Dabei geht es jedoch nicht nur um eine bloße Mobilisierung, sondern auch um eine Steuerung im weiteren Umgang mit den Flächen.

Vor einigen Jahren standen im Umgang mit dem Thema Baulandmanagement noch eher der Aspekt der Bestandswahrung und die Herausforderung, den Rückgang in der Nachfrage nach Wohnraum zu managen, im Vordergrund. Diese Entwicklung hat sich in Teilen wieder gedreht. Nach dem heutigen Stand der Wohnungsmarktbeobachtung, welche die NRW.BANK im Auftrag der Landesregierung durchführt, fehlt es vor allem und zunehmend an Wohnungen im preisgünstigen Segment.

Dietrich Suhlrie

Mitglied des Vorstands der NRW.BANK

Begrüßung

Die AG Aktive Liegenschaftspolitik im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen beginnt ihren Abschlussbericht mit dem Statement: „Ausreichend verfügbares Wohnbauland zu vertretbaren Preisen ist eine entscheidende Stellschraube für mehr bezahlbaren Wohnungsbau zur Miete und im Eigentum.“ Im Weiteren werden drei wesentliche Notwendigkeiten zur Bewältigung dieser Anforderung beschrieben:

1. umfassende, aktivierende Baulandstrategien, um die notwendige Menge an Wohnbauland bereitzustellen
2. spezifische liegenschaftspolitische Instrumente, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen
3. bodenpolitische Ansätze zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen, um Siedlungs- und Kostenstrukturen sowie den Flächenverbrauch zu optimieren

Viele Kommunen betreiben bereits ein strategisches Baulandmanagement, stehen aber vor der Aufgabe, dieses an neue Rahmenbedingungen oder Ziele anzupassen. Andere Kommunen befassen sich erstmalig mit diesem Handlungsfeld. Die Fachtagung des Forum Baulandmanagement NRW hat dieses Thema noch einmal grundlegend aufgegriffen und beschäftigt sich anhand einiger Fachbeiträge, aber im Wesentlichen anhand von Praxisbeispielen aus unterschiedlichsten Kommunen des Landes mit diesem kommunalen Arbeitsfeld.

An dieser Stelle soll eine Aussage eines maßgeblichen Vertreters der Wohnungswirtschaft zitiert werden: „In dieser Legislaturperiode sind die Weichen richtig gestellt worden.“ Die Wohnraumförderung ist auf über eine Milliarde Euro von Seiten des Landes angehoben worden. Mit der Einführung der Mehrjährigkeit des Programmes ist Sicherheit für Investoren geschaffen worden. Die Förderkonditionen sind angesichts des historisch niedrigen Zinsniveaus, aber auch aufgrund der hohen Anforderungen, die im

Rahmen des Baurechts an Investoren gestellt werden, verbessert worden. Und was absolut nicht zu unterschätzen ist: Es ist gelungen, die Wohnraumförderung und die Städtebauförderung eng miteinander zu verzahnen.

Das alles sind entscheidende Maßnahmen, die jedoch wirkungslos bleiben, wenn kein Bauland zur Verfügung steht. Diese Zurverfügungstellung von Bauland kann nicht auf Landesebene gewährleistet werden, sondern ist eine rein kommunale Aufgabe, die im Augenblick sehr schwer zu bewältigen ist. Nicht nur aufgrund der Selbstverpflichtung, welche die Bundesrepublik Deutschland in Folge der Leipzig-Charta eingegangen ist, sondern auch, weil man verwaltungstechnisch in den Kommunen aufgrund der vorherigen Entwicklungen des Wohnungsmarktes lange nicht auf die Schaffung von neuem Wohnraum eingestellt war. Gerade damit die Kommunen angesichts der neuen Herausforderungen voneinander lernen können, ist eine Fachtagung wie diese, in der gelungene Praxisbeispiele vorgestellt werden, so überaus wichtig.



Baulandentwicklung in Zeiten verstärkter Wohnungsnachfrage – Unterstützungsangebote des Landes

Michael von der Mühlen

Staatssekretär im Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Baulandmanagement ist im Grunde nicht neu, sondern tritt infolge der Bedarfslage wieder stärker in den Vordergrund. Aktuell befinden wir uns in einer solchen Phase, in der deutlich wird, dass die Marktkräfte letztlich nicht alles regeln und strategisches Handeln notwendig ist. Das bedeutet: Stadtentwicklung und in vielerlei Hinsicht auch Regionalentwicklung sind „Chefsache“. Die konzeptionellen und rechtsinstrumentellen Möglichkeiten, die auf kommunaler Ebene zur Verfügung stehen, müssen ausgeschöpft werden, um Wachstumsprozesse bzw. auch Veränderungsprozesse qualifiziert bewältigen zu können. Eine intelligente Unterstützung der kommunalen und regionalen Entwicklung durch die Landesregierung ist dabei der Schlüssel für zukünftigen Erfolg.



Aktuelle Situation in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen zeigt sich aktuell ein akuter Wohnungsbedarf. Es wird davon ausgegangen, dass mindestens bis 2040 die Zahl der Haushalte in Nordrhein-Westfalen insgesamt noch zunehmen wird. In den letz-

ten fünf Jahren haben sich die Prognosen immer wieder verändert, und zwar nicht in Bezug auf die demographischen Grunddaten, sondern auf die Wanderungsbewegungen, die deutlich von den ursprünglichen Prognosen abweichen. Wie sich die globalen Wanderungsbewegungen in den nächsten Jahrzehnten entwickeln werden, lässt sich nicht genau feststellen, es spricht aber nur wenig dafür, dass die vorliegenden prognostizierten Daten unterschritten werden. Tendenziell kann man eher von einem größeren Wachstum ausgehen.

Laut Modellrechnungen wird die Bevölkerung in 40 von 53 Kreisen und kreisfreien Städten in NRW wachsen, teilweise auch dort, wo über Jahrzehnte hinweg von einer Schrumpfung ausgegangen wurde. Das betrifft beispielsweise auch das Ruhrgebiet. Dortmund wächst viel stärker als ursprünglich angenommen, Essen hat ein starkes Wachstum und auch für Gelsenkirchen hat die NRW.BANK in diversen Modellrechnungen festgestellt, dass es in den nächsten Jahren einen zusätzlichen Wohnungsbedarf geben wird.

Insgesamt geht man von einer kurzfristigen Nachfrage von 400.000 zusätzlichen Wohnungen bis 2020 in NRW aus. Notwendig ist also eine höhere Neubautätigkeit in der gesamten Breite des Marktes – bezogen auf die Zahlen von 2014/2015 eine Verdopplung der Wohnungsbauquoten. Das bedeutet auch, dass eine Umschichtung innerhalb der Bedarfssektoren notwendig ist, rund drei Viertel der neuen Wohnungen werden im Geschosswohnungsbau benötigt. Eine Kernaufgabe im städtischen Umland besteht darin, Urbanisierung im Bereich der Ballungsrandzonen, aber auch in den Städten des ländlichen Raums durchzuführen. Im sozialen Wohnungsbau wird eine Verdopplung auf 10.000 Wohnungen pro Jahr angestrebt. In 2016 sind die Wohnungsbauquoten in NRW bereits signifikant gestiegen, insbesondere im sozialen Wohnungsbau.

Wohnungsbauoffensive

Dieser Erfolg hängt auch mit der 2015 gestarteten Wohnungsbauoffensive zusammen, die sich auf drei Säulen stützt:

1. Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus
2. Unterstützung der Kommunen und der Unternehmen bei der Bestandsaufwertung und der Leerstandsmobilisierung
3. Unterstützung der Kommunen bei der Mobilisierung von Flächen – und zwar nicht nur für die Wohnbauentwicklung, sondern etwa auch im Bereich Infrastruktur

Neben einer Programmaufstockung und einer landesweiten Gewährung von erhöhten Tilgungsnachlässen, die eine Bundes-Kofinanzierung ermöglicht, wurde die Wohnungsbauförderung so verbessert, dass der geförderte Wohnungsbau genauso rentabel ist wie der frei finanzierte. Zudem stehen auch für Maßnahmen der energetischen Sanierung und Modernisierung ganzer Quartiere Mittel in erheblichem Umfang zur Verfügung.

Baulandoffensive

Der Mangel an in Lage und Anbindung geeignetem Bauland zu vertretbaren Preisen ist tatsächlich im Moment das größte Hemmnis für den Wohnungsbau und die Siedlungsentwicklung. Die Themen Flächenaktivierung und Liegenschaftspolitik sind nicht neu, müssen aber konzeptionell wieder in den Vordergrund von Stadt- und Regionalentwicklungsstrategien gestellt werden. Die Zukunft der Stadtentwicklung liegt in der regionalen Kooperation – und zwar in Form von abgestimmten interkommunalen Konzepten, die über die Aufgabe der Regionalplanung hinausgehen. Denn Regionalplanung setzt einen Rahmen, ist aber noch keine Gewähr dafür, dass tatsächlich Infrastrukturinvestitionen und Siedlungsentwicklung stattfinden.

Die größten Nachfrageschwerpunkte liegen mit Düsseldorf und Köln an der Rheinschiene, aber auch in Münster und Bielefeld. Diese

Städte werden Wohnbauflächenbedarfe innerhalb der eigenen Stadtgrenzen nicht vollständig abdecken können. Im letzten Jahr wurden sechs Regionalveranstaltungen zu diesem Thema durchgeführt. Mit den Bürgermeistern und Stadtbauräten der Kernstädte und der Region, der Staatskanzlei und den Planungsbehörden wurde versucht, die zukünftige Entwicklung abzuschätzen. Außerdem wurde der Wettbewerb StadtUmland.NRW ausgelobt. Kooperationsverbände bestehend aus mindestens drei, im Regelfall aber aus deutlich mehr Kommunen beteiligen sich an einem Projekt zur abgestimmten regionalen, interkommunalen Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung mit dem Ziel, die Wachstumsprozesse zu bewältigen. Dabei sollen auch strukturelle Schwächen in Teilregionen des Landes behoben werden. Vor allem in den von Schrumpfung betroffenen Regionen ist eine interkommunale Kooperation auch eine erhebliche Chance, durch sinnvolle Siedlungs- und Mobilitätsentwicklungen die Wachstumsüberschüsse und -prozesse so zu lenken, dass sie auch zu Stabilisierung, Regenerierung und Wachstum in ehemals schrumpfenden Regionen führen.



Baulandmanagement

Die Regionalplanung dient der Abstimmung der verschiedenen Nutzungskonflikte, aber sie sagt noch nichts aus über eine zeitliche Zielsetzung oder über Qualitäten. Baulandstrategien in interkommunalen Koopera-

tionsprozessen müssen aber quantitative, qualitative, sozialräumliche und zeitliche Dimensionen abdecken. Es geht um die Bündelung konzeptioneller, hoheitlicher und freiwillig-kooperativer Instrumente. Ziel des aktiven Baulandmanagements ist es, die Handlungsspielräume der Innenentwicklung konsequent zu nutzen und Außenentwicklung bedarfsgerecht durchzuführen. Dabei sollen die örtlichen Besonderheiten und Qualitäten nicht nur berücksichtigt, sondern möglichst noch bestärkt und gestützt werden.

Herausforderungen in der Baulandschaffung und Unterstützungsangebote des Landes

Die Herausforderungen in der Schaffung von Bauland liegen in der Überwindung von Entwicklungshemmnissen, der Klärung von Finanzierungsfragen und prioritär der personellen Ausstattung der Kommunen. Durch den tendenziellen Personalabbau in den letzten Jahren ist vielerorts eine Situation entstanden, die dazu führt, dass kommunale Planungs- und Liegenschaftsämter zur Zeit kaum in der Lage sind, die vielen Programme und das vergleichsweise viele Geld, das in den letzten Jahren durch Bund und Land in Förderprogrammen zur Verfügung gestellt worden ist, in angemessener Weise zu nutzen. Beim Thema Personal geht es jedoch an den Grundbestand der kommunalen Selbstverwaltung – und hier ist grundgesetzlich geregelt, dass weder Bund noch Land kommunales Personal finanzieren können. Möglich ist es aber, die Förderprogramme so auszugestalten, dass Dienstleistungen in Form von eingekaufter Expertise förderfähig sind – das gilt für die Städtebauförderung in besonderem Maße. Außerdem gibt es Möglichkeiten, Landesgesellschaften so zu strukturieren, dass die Bereitstellung finanzieller Ressourcen ergänzt werden kann durch das Angebot von planerischen Dienstleistungen zur Förderung der Innenentwicklung und der möglichen Unterstützung der Kommunen durch einen Treuhänder.

Gute und wichtige Unterstützungsangebote sind:

1. Überwindung von Entwicklungshemmnissen durch operative Hilfestellungen der Landesgesellschaften:
 - Flächenpool.NRW (NRW.URBAN / BEG)
 - „Standortcheck Wohnen“ (NRW.URBAN)
 - Verband für Flächenrecycling und Altlastensanierung (AAV)
2. Finanzierungsfragen
 - Wohnbauförderung, Städtebauförderung und EFRE-Förderung
 - Zwischenfinanzierung der Flächenentwicklung im Landesprogramm „Soziale Baulandentwicklung“ (NRW.URBAN / NRW.BANK)
 - Stadtentwicklungskredit (NRW.BANK)
3. Personelle Ausstattung der Kommunen
 - NRW.URBAN KE als Treuhänder im Landesprogramm „Soziale Baulandentwicklung“

Fazit

Für eine erfolgreiche Baulandentwicklung sollten die Handlungsspielräume der Innenentwicklung genutzt und die vorhandenen bodenrechtlichen Instrumentarien konsequent angewendet werden. Wie das gelingen kann, zeigt das Forum Baulandmanagement NRW seit vielen Jahren. Die Gemeinden und Regionen müssen gemeinsame Strategien entwickeln, gestützt durch eine selbstbewusste und gleichzeitig dialogbereite Politik und eine handlungsfähige öffentliche Verwaltung mit adäquaten personellen Ressourcen, die die quantitativen und qualitativen städtebaulichen Dimensionen ganzheitlich betrachtet. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es zahlreiche Unterstützungsmöglichkeiten durch die Landesregierung und die NRW.BANK.

Forum Baulandmanagement NRW und kommunale Baulandstrategien – warum das Ganze überhaupt?

Die Historie der Bodenspekulation

Noch um 1100 lebten 90 % der Deutschen auf dem Lande; nur ca. 3 % der Fläche waren bewohnt und genutzt. Der Boden gehörte im Wesentlichen entweder Klöstern oder auch weltlichen Herren, die mit dem Boden Herrschaft ausübten und ihn nutzten, indem sie abhängige Bauern dort für sich wirtschaften ließen.

An einem Kreuzungsweg zweier Handelswege entwickelte sich im Mittelalter Bocholt. Um ca. 1580 hatte Bocholt um die 2.500 Einwohner/-innen. Durch Krankheiten, Kriege und Überfälle wechselten sich Wachstums- und Schrumpfungsprozesse ab. Noch 1842 war Bocholt ein kleines, verarmtes Landstädtchen im westlichen Münsterland, das bis zu diesem Punkt noch nicht über die Stadtmauern hinausgewachsen war. Mit der industriellen Revolution in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts änderte sich dies. Die Bevölkerung Bocholts wuchs von 4.000 auf über 20.000 Einwohner/-innen, ein enormes Wachstum, das auch baulich bewältigt werden musste. Eine ähnliche Entwicklung betraf auch viele andere Städte, riesige Flächen mussten neu erschlossen werden, was in der Regel Privat-, Terrain- oder Aktiengesellschaften übernahmen. In diesen goldenen Jahren der Bodenspekulation entstanden gerade in den Metropolen neue Stadtteile mit unzähligen Mietskasernen. Die Wohnverhältnisse waren schlecht und das Wachstum erfolgte nicht überall planvoll.

Die Diskussionen sozialer Fragen manifestierten sich in der Gründung des Bundes deutscher Bodenreformer unter Adolf Damaschke. Die Reformer machten deutlich, dass Boden nicht vermehrbar sei. Der Mensch könne den Boden zwar nutzen, aber nicht schaffen, somit könne der Boden auch keine Ware sein. Die Gesellschaft hingegen dulde hier große Spekulationsgewinne der Eigentümer, die nur einigen wenigen zugutekämen. Die Spekulanten hätten ihre Gewinne dabei nicht selbst erwirtschaftet, son-

dern nur durch das Zutun der öffentlichen Hand erzielt.

Die steigenden Bodenpreise führten zu einer starken Erhöhung der Mieten. Die Haus- und Grundeigentümer rechtfertigten sich auf der Gegenseite damit, dass der Faktor Boden nur 10 % der Baukosten eines Mietshauses ausmache. Nicht die Bodenpreise bestimmten die Miethöhe, sondern der zu erwartende Mietzins die Bodenpreise. Nicht die Spekulation schaffe die Bodenwerte, sondern der Gebrauchswert. Preissteigerungen gäbe es nicht bei Boden allgemein, sondern beim Bauland – und das sei durch geänderte Bauordnungen der Gemeinden, Neuausweisung oder die Zulassung höherer Dichte sehr wohl vermehrbar. Nicht der Spekulant diktiere damit die Bodenpreise, sondern die öffentliche Hand.

Das ist im Prinzip das Dilemma, um das es auch heute noch geht.



Ulrich Paßlick

Stadtbaurat a.D., Stadt Bocholt

Politische Strategien

1911 wurde eine sogenannte Wertzuwachssteuer eingeführt. Die Gewinne aus Verkauf von Grund und Boden ohne eigene Investition sollten zu 30 % versteuert werden. Das Instrument war allerdings viel zu kompliziert und der Aufwand der Anwendung viel

zu hoch. In der Weimarer Reichsverfassung wurde dann erstmals darauf hingewiesen, dass die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- und Kapitalaufwendung entsteht, für die Gemeinheit nutzbar gemacht werden soll. Auch das blieb letztendlich aber eine Regelung, die nicht wirklich Wirkung entfaltete.

Die Städte wuchsen weiter. Zur NS-Zeit wurde eine Preisstoppverordnung eingeführt, da es sich die Nationalsozialisten im Rahmen der Kriegsvorbereitungen nicht leisten konnten, dass Mieten und Bodenpreise stark stiegen. Diese Preisstoppverordnung wirkte bis in die 50iger Jahre des letzten Jahrhunderts hinein. Die 1950iger Jahre waren in vielen Städten in NRW Jahre des Wachstums und des Wiederaufbaus. Schließlich mussten über 12 Millionen Vertriebene aus den Ostgebieten in den bundesdeutschen Wohnungsmarkt integriert werden. Auch deshalb konnte man es sich nicht leisten, von der Preisstoppverordnung große Ausnahmen zu erteilen.

Man diskutierte gerade in dieser Zeit viele Ansätze zur Eindämmung der Bodenspekulation im Rahmen eines damals schon konzipierten Bundesbaugesetzes. In diesem Zusammenhang wurde eine Baulandsteuer C eingeführt, durch die baureife Grundstücke besteuert werden sollten. Diese wurde allerdings drei Jahre später schon wieder abgeschafft. Erst 1971 war das Thema Planwertabschöpfung erstmals griffig im Städtebauförderungsgesetz untergebracht. Die 1970iger Jahre waren wieder sehr stark von der Spekulationsdiskussion geprägt. Der Städtetag rechnete 1972 vor, dass zwischen 1960 und 1970 immerhin 50 bis 100 Milliarden DM planungsbedingter Wertsteigerungen in die Taschen privater Investoren geflossen waren.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland behandelt das Thema Boden im Grundgesetz Art. 14, Abs. 2 wie folgt: „Eigentum verpflichtet, sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Viele Landesverfassungen enthalten Grundsätze für den Umgang mit Grund und Boden.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen und die Entstehung des Forum Baulandmanagement NRW

In den 1970iger Jahren ist auch Bocholt nach und nach auf 70.000 Einwohner/-innen gewachsen. Durch eine reine Angebotsplanung wurden zahlreiche Landwirte zu Millionären. Die Stadt hat geplant, es wurden Bebauungspläne erstellt, der Wertzuwachs ist aber den privaten Grundeigentümern zu Gute gekommen. Dabei nahm die Stadt keinen Einfluss darauf, das Bauland auch tatsächlich zu aktivieren. Es wurden Baurechte, aber es wurde kein Bauland produziert. Einige Grundstücke wurden spekulativ zurückgehalten; die Preise stiegen weiter an. An diesem Punkt wurde klar, dass die Stadt in diese Entwicklung eingreifen musste. Anfang der 1990iger Jahre ermöglichte das Investitionsförderungs- und Wohnbaulandgesetz eine Entwicklungsmaßnahme neuen Typs. Als eine der ersten Städte in NRW führte Bocholt von 1994-2010 eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Bocholt-Feldmark durch. Entstanden ist dort ein großer Ortsteil mit 900 Wohnungen, Versorgungs- und Bildungseinrichtungen und allen nötigen Infrastrukturen.

Es bestand anfangs große Unsicherheit, ob das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme überhaupt funktionieren und seine volle Wirkung entfalten würde. Die Kommunen in NRW hatten daher ein großes Interesse daran, sich über ihre Erfahrungen mit den Beschlüssen über Voruntersuchungen nach §165 Abs. 4 BauGB auszutauschen. Es wurde ein Arbeitskreis für Städte mit Entwicklungsmaßnahmen gegründet. Mitglieder dieses Arbeitskreises waren 16 NRW-Kommunen, das Ministerium für Stadtentwicklung und Sport (MSKS), das Ministerium für Bauen und Wohnen (MBW), die Bezirksregierungen, Entwicklungsträger und kommunale Spitzenverbände. Viele Kommunen konnten sich mit diesem neuen Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme aus dem akuten Wohnungsbedarf befreien. Mit ihr konnten Planungsvorteile geschaffen werden, die erstmals den Städten und Gemeinden zu Gute kamen; die Preise wurden auf einem entwicklungsunbeeinflussten Wert eingefroren. Auf die letztlichen Veräußerungs-

preise nach der Entwicklung erfolgte ggf. eine Planwertabschöpfung.

Der Stadt Bocholt war klar, dass man nach Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht an anderer Stelle der Stadt wieder auf eine reine Angebotsplanung ohne Bauland mobilisierenden Einfluss zurückfallen durfte. So fasste der Rat am 15.12.1995 einstimmig den Grundsatzbeschluss „Bodenmanagement und sozial gerechte Bodenordnung“. Die Inhalte des Ratsbeschlusses lassen sich auf sieben Eckpunkte zusammenfassen:

1. Abkehr von der Angebotsplanung hin zur kooperativen Bedarfsplanung
2. Verhandlung mit Eigentümern vor der Planung
3. Einsatz von gesetzlichen und freiwilligen Instrumenten der Baulandbereitstellung
4. Verzicht der Eigentümer auf den vollen Planungsmehrwert
5. Schnelle Umsetzung des Baulandes
6. Neue Verwaltungsstruktur für das Produkt „Schaffung von Wohnbauland“
7. Revolvierender Bodenfonds / Treuhandkonto

Mit Hilfe dieses Ratsbeschlusses wurden mittlerweile Projekte auf über 3.000 Grundstücken umgesetzt. 1999 legte Karl Ravens (Minister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von 1974 bis 1978) einen Bericht vor, der empfahl, das Instrument der städtebaulichen Verträge zu stärken. Alle Kommunen haben hier noch einmal explizit die Empfehlung erhalten, Bauland über Grundsatzbeschlüsse und Bodenmanagement zu mobilisieren. Im Jahr 2000 ist dann das Forum Baulandmanagement NRW nahtlos aus dem Arbeitskreis für Städte mit Entwicklungsmaßnahmen hervorgegangen.

Wie sieht das Forum heute aus? Mittlerweile hat das Netzwerk rund 30 kommunale Mitglieder: von Aachen bis Wuppertal, von kleiner Gemeinde bis zur Millionenstadt sind Kommunen jeder Größenordnung dabei. Die Immobilienwirtschaft gibt wichtige Impulse, die kommunalen Spitzenverbände sind ebenfalls eingebunden. Das Institut für Bodenmanagement und das Institut für Landes-

und Stadtentwicklungsforschung begleiten den Austausch wissenschaftlich. Das Forum hat mittlerweile exklusiv für die Mitglieder 34 Werkstattgespräche durchgeführt, deren Themenstellungen von den Mitgliedern eingespeist werden. Hinzu kommt eine große Zahl von Expertisen und Arbeitshilfen.

Was hat das für uns als Stadt Bocholt gebracht? Wir haben in unserem Bodenmanagement den Teufelskreis der Angebotsplanung nachhaltig durchbrechen können und relativ stabile Preise. Es gibt keine Spekulationen mehr durch Ankäufe auf der grünen Wiese. Das würde heute keiner mehr wagen, weil er genau weiß, dass er ohne Kooperationsvertrag, ohne städtebauliche Verträge hier kein Baurecht bekommt. Wir haben es geschafft, dass es praktisch keine Baulücken mehr gibt. Die ganze Baulandentwicklung wird haushaltsneutral über entsprechende Projektmanagementstrukturen abgewickelt. Schwieriger gestaltet sich die Mobilisierung von neuem Bauland auf Brachflächen mit industrieller Vornutzung, da hier eine Bodenwertabschöpfung zur Mitfinanzierung erforderlicher Infrastrukturmaßnahmen kaum umsetzbar ist. Insofern ist auch die Stadt Bocholt noch vielfach auf Impulse und Anregungen aus dem Kreise der Mitglieder des Baulandforums angewiesen. Eine Mitgliedschaft im Baulandforum ist bis auf weiteres unverzichtbar.

Zum Abschluss sei nochmal an die „Goldene Regel des Bodenmarktes“ der OECD erinnert: Der Bodenmarkt soll grundsätzlich sicherstellen, dass Wohnbauland und Wohnungen

- in benötigter Menge
- in angemessener Lage
- in der gewünschten Eigentumsform
- zur rechten Zeit
- zu einem angemessenen Preis

angeboten werden. Hierbei sollen gleichzeitig

- ökonomische Effizienz und
- soziale und ökologische Ausgewogenheit gewahrt bleiben.

Wer das alles in seiner Kommune gewährleistet sieht, kann sich zurücklehnen. Allen anderen sei eine Mitgliedschaft im Forum Baulandmanagement NRW ans Herz gelegt.

Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand

Dr. Egbert Dransfeld

Geschäftsführer des Instituts für Bodenmanagement

Die planungsbedingte Bodenwertsteigerung, so schrieb einmal Oswald von Nell-Breuning (Jesuit und Vertreter der katholischen Soziallehre), „schwebt als ‚floating value‘ wie eine Wolke über der Landschaft und jeder Bodenbesitzer glaube oder hoffe zumindest, diese Wolke werde ihren Segen gerade über seinem Grundstück entladen.“¹



durch eine verstärkte Angebotspolitik verhindert werden könnte. Ansatzpunkt ist hier die Baulandbereitstellung. Der Baulandmarkt ist nämlich ein dem Wohnungsmarkt vorgelagerter Markt. Wenn das richtige Grundstück zur richtigen Zeit und zum angemessenen Preis zur Verfügung steht, dann wird es auch entwickelt. Der „Flaschenhals“ ist aber im Moment das Bauland, da sind sich alle einig. Daher ist es Aufgabe der Städte und Gemeinden, ausreichend Baulandangebote zu schaffen. Die Baulandentwicklung muss wieder stärker als originäres Aufgabenfeld der Kommunen verstanden und Stadtplanung und Liegenschaftspolitik müssen dazu besser miteinander verzahnt werden.

Auf welchem Weg können wir Bauland bereitstellen? Die Möglichkeiten der Baulandbereitstellung haben sich in den letzten 30 Jahren eigentlich nicht grundsätzlich verändert. Da gibt es die reine Angebotsplanung, bei der die Gemeinde nur das Angebot zum Bauen schafft, aber selbst überhaupt keinen Einfluss auf die eigentliche Baurealisierung nimmt. Alteigentümer und Investoren werden hier zu Lasten der Kommune nicht oder nur sehr gering an den Baulandproduktionskosten beteiligt. Desweiteren gibt es die amtliche und freiwillige Umlegung sowie verschiedene Zwischenerwerbsmodelle – sowohl als klassische, langfristig angelegte Bodenvorratspolitik als auch als projektbezogener Zwischenerwerb. Auch die rein privat initiierte Baulandentwicklung mittels städtebaulicher Verträge gemäß § 11 BauGB gehört in diesen Kontext. Es gibt mithin viele verschiedene Wege und das ist auch sinnvoll, denn die Spielregeln können nicht überall gleich sein. Jede Kommune muss die für sich passende Strategie finden und dabei auch den Grad der Beteiligung der Eigentümer und Investoren an den Kosten der Baulandentwicklung den örtlichen Gegebenheiten anpassen.

Inwieweit planungsbedingte Bodenwertsteigerungen zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft werden können, ist und bleibt wohl die zentrale (ungelöste) Grundsatzfrage des deutschen Bodenrechts. Gleichwohl reagieren Städte und Gemeinden – in Ermangelung von Gesetzen und Instrumenten – darauf zunehmend mit eigenen, an die lokale Situation angepassten Baulandstrategien – (bei genauerem Hinsehen) quasi mit einer „Bodenreform von unten“.

Das Forschungsinstitut empirica schrieb in einem „Handlungskonzept Wohnen“ für die Stadt Münster: „Wo Wohnungen fehlen, müssen Wohnungen gebaut werden. Wenn dies politisch nicht gewollt ist, dann sind Wohnungsknappheit und hohe Mieten begründet.“ Diese so gewählte Formulierung impliziert im Grunde genommen, dass der Wohnungsmangel ein Resultat politischen Handelns bzw. Nicht-Handelns ist und dieser

Je nachdem, welche Instrumente also genutzt werden, hat dies unterschiedliche

¹ vgl. Oswald von Nell-Breuning: Bodeneigentum – Bodenpolitik – Bodenmarkt. DASL-Berichte Nr. 8, 1983

finanzielle Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Darüber hinaus spielt auch der Ort der Baulandentwicklung eine große Rolle für die mögliche Höhe der Wertabschöpfung. Gerade bei der Innenentwicklung wird häufig in Gebieten innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB geplant, weshalb dort der Bodenwert schon vor Entwicklung „naturbedingt“ relativ hoch und die planungsbedingte Wertsteigerung dementsprechend gering ist. Wird auf Brachflächen geplant, können zudem besondere Herrichtungs- und Aufbereitungskosten anfallen, weshalb in diesen Fällen häufig die Wertschöpfungspotentiale teils nicht ausreichend sind, um die Baulandproduktionskosten zu decken. Je nachdem, wo man entwickelt, sind also die Voraussetzungen für die Abschöpfung sehr unterschiedlich.

Eine zentrale Handlungsempfehlung der AG Aktive Liegenschaftspolitik im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen an die Kommunen ist, umfassende Baulandstrategien und -beschlüsse zu erstellen und umzusetzen, um Grundstückspreise und damit auch bezahlbare Wohnungsangebote mitzugestalten. Dies gelinge mithilfe integrierter Baulandstrategien, welche die vorhandenen hoheitlichen und kooperativen planungs-, bau- und bodenrechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches gebündelt einsetzen.

Erfolgsfaktoren

In der Studie „Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand“² wurden über 100 Baulandbeschlüsse und die dazugehörigen Baulandstrategien untersucht. Es existieren bereits viele positive Beispiele umfassender Baulandstrategien. Die Entwicklung der Hafencity Hamburg konnte beispielsweise sehr strategisch und in kurzer Zeit erfolgen, weil die Grundstücke bereits im öffentlichen Eigentum waren. Liegenschaftliche Partizipation wurde hier mit Stadtentwicklung verknüpft. Ein anderes Beispiel ist die Stadt Ulm, welche seit mehr als 100 Jahren klassische Bodenvorratspolitik betreibt und dadurch unter anderem preisdämpfenden Einfluss auf den Bodenmarkt nimmt. Die Strategie kann dabei als Konzept-

tion mit dem Ziel verstanden werden, sich in die Baulandentwicklung einzumischen, sich für diese Entwicklung verantwortlich zu fühlen. Solche Strategien können dann über einen Baulandbeschluss auch zu „Papier“ gebracht werden. So sind sie für jedermann „sichtbar“ und damit für alle Bodenmarktakteure transparent.

Für eine aktive und bedarfsorientierte Steuerung muss sich die Strategie intensiv mit folgenden Aspekten auseinandersetzen:

- Zielbezug: Was soll erreicht werden?
- Räumliche Dimension mit Prioritätensetzung
- (Re-) Finanzierungsfragen der Baulandproduktionskosten: Kostenbeteiligungen und Lastenverteilung
- Zeitliche Dimension mit Prioritätensetzung
- Soziale Dimension (sozialer Wohnungsbau, verbesserter Eigentumszugang usw.)
- Verwaltungsorganisatorische Dimension: Wer und wie?
- Verfahrensgrundsätze

Damit eine Baulandstrategie erfolgreich ist, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Generell müssen Baulandstrategie und -beschluss auf die Situation in der jeweiligen Kommune zugeschnitten sein. Darüber hinaus braucht es mehrere verfügbare Flächen, auf denen ein Beschluss theoretisch angewendet werden könnte. Eine arbeitsfähige Organisationsstruktur ermöglicht die Vorbereitung des Beschlusses und die spätere Anwendung; auch ein breiter politischer Konsens ist von Nöten, um die Baulandstrategie auch über Wahlperioden hinweg zu festigen. Dabei muss die Strategie flexibel und anpassungsfähig bleiben, um aktuelle und künftige Herausforderungen zu meistern. Eine Evaluation ermöglicht in diesem Zusammenhang eine gezielte Weiterentwicklung. Letztlich spielt auch die Verbindlichkeit eine große Rolle, damit die Baulandstrategie auch nachhaltig von Bedeutung ist. So muss die Weiterführung von Projekten tatsächlich von der Einleitung der Bauleitplanung abhängig gemacht sein.

Zur Aufstellung eines Baulandbeschlusses empfiehlt es sich, eine kleine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Verwaltung zu bilden,



² Dransfeld, E.; Hemprich, C.: Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien auf dem Prüfstand. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2017

Bezugsmöglichkeiten:
siehe S. 3

welche dann drei bis vier Workshops organisiert. Zeitlich ist dabei mindestens ein halbes Jahr zu veranschlagen. Man muss abwägen, ob man Vertreter der Politik gleich dazu nimmt oder vorerst (nur) verwaltungsintern diskutiert. Das hängt vor allem von den individuellen Gepflogenheiten in den Städten und Gemeinden ab.



Im Wesentlichen unterscheiden sich die Inhalte der Baulandbeschlüsse nach zwei Grundausrichtungen: Im ersten Fall wird eine „sozialgerechte Bodennutzung“ mit Abschluss städtebaulicher Verträge zur Refinanzierung und Verwirklichung sozialpolitischer Ziele angestrebt. Hier agiert die Kommune eher reaktiv; Bauträger treten mit Vorhaben an die Kommune heran. Im zweiten Fall zielen Baulandbeschlüsse auf eine Baulandentwicklung über kommunalen Zwischenerwerb zur Schaffung und Entwicklung neuer Baugebiete ab. Hierbei werden stadtentwicklungspolitische Ziele mithilfe der Baulandstrategie verwirklicht. Die Kommune steuert die Baulandentwicklung also proaktiv und betreibt eine eigene „liegenschaftliche Partizipation“.

Inhaltlich werden in Baulandbeschlüssen derzeit vor allem folgende Aspekte geregelt:

- Voraussetzungen für die Schaffung von Bauland
- Wege der Kostenbeteiligung von Eigentümern und Investoren
- Quotenregelungen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau
- Ausgestaltung von Vergabekriterien

- Innenentwicklung als Teil der Baulandstrategie

Die Beteiligung an Baulandproduktionskosten kann sehr unterschiedlich ausgestaltet werden.³ So können die erforderlichen öffentlichen Flächen von den Eigentümern und/oder den Investoren kostenlos bereitgestellt werden. Die Erschließungskosten können im Rahmen von städtebaulichen Verträgen zu 100 % auf Investoren und Vorhabenträger übertragen werden. Darüber hinaus können auch Kosten für Ausgleichsmaßnahmen, kausale soziale Infrastrukturfolgekosten und auch Planungskosten auf die durch die Planung begünstigten Akteure umgelegt werden. Die Maßstäbe der Angemessenheit und Kausalität im Sinne von § 11 BauGB sind gleichwohl hierbei zu beachten.

In den untersuchten Baulandbeschlüssen finden sich verschiedenste Beispiele für eine liegenschaftliche Partizipation: So wird in einigen Fällen z. B. nur Baurecht geschaffen, wenn die Kommune eigenen Grundbesitz hat. Andere haben festgelegt, dass 25 % des Bruttobaulands zum Verkehrswert vor Planungsbeginn an die Kommune veräußert werden müssen. Wieder andere haben die Wirksamkeit der Kaufverträge an den Erwerb der gesamten zu beplanenden Fläche gebunden. Die Bandbreite ist hier groß. Hinsichtlich des Weges der Baulandbereitstellung wurde in der Studie zudem deutlich, dass ca. 50 % der untersuchten Strategien Zwischenerwerbsmodelle darstellen, d. h. eine aktive Bodenvorratspolitik beinhalten.

Zentrale Handlungsempfehlungen

Eine wesentliche Voraussetzung ist die Festlegung auf eine zukünftige Baulandstrategie (Bestimmung der Ziele, Analyse der Problemlagen, zu erreichende Lösungen), ein breiter politischer Konsens sowie die Verfügbarkeit von Flächen, wodurch gegenüber unkooperativen Eigentümern die Verhandlungsposition der Kommune gestärkt werden kann. Darüber hinaus ist die Verbindlichkeit des Baulandbeschlusses zentral: Baulandentwicklung darf nur dann erfolgen, wenn Eigentümer bereit sind, Verträge ab-

³ Hierzu hat unter anderem das Difu eine weiterführende Arbeit erstellt und veröffentlicht: vgl. Bunzel, Arno; Schlünder, Irene; Schneider, Stefan: Untersuchung der Kostenbeteiligung Dritter an den Infrastrukturkosten von Baumaßnahmen. Sonderveröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik, 2012; verfügbar unter: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=F37XUJEO>

zuschließen oder ein gewisses Zugriffs- und Ankaufsrecht zuzusichern, ansonsten muss auf alternative Flächen ausgewichen werden.

Bezüglich der Inhalte des Baulandbeschlusses muss man sich Gedanken über die Regelungstiefe und Zielausrichtung, über die Rolle öffentlich geförderten Wohnungsbaus und die Voraussetzungen zur Einleitung von Bauleitverfahren machen. Ist eine liegenschaftliche Partizipation durch kommunalen Zwischenerwerb vorgesehen, so ist es zudem sinnvoll, Vergabekriterien für die Baulandgrundstücke zu definieren. Weitere Aspekte sind die Finanzierung eines ggf. angestrebten Zwischenerwerbs, die Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten sowie Eingriffsmöglichkeiten bei Vertragsverstößen. Wie schließlich die kommunale Organisationsstruktur zur Umsetzung einer Baulandstrategie aufzubauen ist, hängt ganz wesentlich von den lokalen Gegebenheiten ab. So kann eine Gesellschaft außerhalb der Verwaltung

(GmbH), ein neues Amt, eine Stabstelle beim Bürgermeister oder auch ein neu gebildeter Arbeitskreis aus Vertretern verschiedener Fachämter die Umsetzung des Baulandbeschlusses begleiten.

Fazit

Der Baulandbeschluss ist das Instrument der Zukunft. Denn ein gut durchdachter Baulandbeschluss ist letztendlich Bodenreform, weil er an den Grundproblemen des Bodenmarktes ansetzt. Er gibt den Städten und Gemeinden ein Stück weit Handlungshoheit zurück. Es gibt allerdings keinen Musterbeschluss; Strategien müssen immer an die lokalen Gegebenheiten angepasst sein. Der Baulandbeschluss geht dabei immer auch mit einer Selbstverpflichtung der Kommune einher und schafft damit Planungssicherheit für alle Akteure. Die Instrumente sind letztlich alle vorhanden; sie müssen nur angewendet werden!

Bezahlbaren Wohnraum schaffen – Sozial gerechte Bodennutzung in Münster

Münster ist mit 303 km² die zweitgrößte Flächenkommune in NRW. Zwei Drittel der Flächen sind Agrarflächen und Wald, ein Drittel der Flächen entfällt auf Siedlungen und Verkehr. In den nächsten 15 Jahren wird die Stadt Münster um ca. 30.000 Einwohner/-innen wachsen, das entspricht einem Zehntel der jetzigen Bevölkerung. Wohnraum zu schaffen für 30.000 Menschen in 15 Jahren, das ist eine echte Herausforderung: Das sind pro Jahr mindestens 2.000 Wohneinheiten!

Die Wanderungsbilanz aus den Jahren 2013-2015 zeigt, dass Münster einen starken Zuwachs in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen hat. In der Altersgruppe der 30- bis 44-Jährigen gibt es allerdings wieder einen stärkeren Fortzug. Diese Altersgruppe befindet sich traditionell häufig in der Familiengründungsphase. Die Wohnungspreise für Familien in Münster sind hoch, nur wenige finden bezahlbaren Wohnraum in dieser Stadt. Das wiederum wirkt sich negativ auf

die Sozialstruktur aus. Vereinfacht gesagt: Münster soll keine Stadt mit mittelalterlichen Verhältnissen werden, in der sich nur die reichen Kaufleute leisten konnten, innerhalb der Stadtmauern zu leben. Dieser Entwicklung möchte die Stadt entgegenwirken.

Die Stadt Münster liegt laut der Postbank-Studie „Wohnatlas 2016 – Leben in der Stadt“ mit einer Bestandssteigerung um ca. 14 % in den Jahren 2000-2014 an erster Stelle, was den Bau von Wohnungen anbelangt. Obwohl der vor ein paar Jahren vorgegebene Zielwert von 1.500 Wohneinheiten pro Jahr mittlerweile auf 2.000 Wohneinheiten hochgesetzt wurde, wird man dem Wohnungsdruck damit immer noch nicht gerecht. Noch 2002 ist man von einer Schrumpfung der Stadt ausgegangen. Es wurde keine Bodenvorratspolitik betrieben und auch dadurch steht man jetzt vor den aktuellen Problemen und Herausforderungen. Strategisch ging es eher darum zu prüfen, wo Schulen stillgelegt

Matthias Peck

Dezernent für Wohnraumversorgung, Immobilien und Nachhaltigkeit, Stadt Münster

und KiTas zurückgebaut werden könnten, um der erwarteten Schrumpfung gerecht zu werden. Eine logische, wenn auch gefährliche Folge ist vor diesem Hintergrund auch die Preisentwicklung mit bis zu 50 % Steigerung innerhalb von fünf Jahren.



Das Handlungskonzept Wohnen

Im Zuge dieser Entwicklungen hat die Stadt Münster ein Handlungskonzept Wohnen entwickelt, unter anderem mit dem Baustein des Münsteraner Modells „Sozialgerechte Bodennutzung“. Ein weiterer wichtiger Baustein des Handlungskonzepts ist die Schaffung von sozialem Wohnungsbau durch eine Zielvereinbarung mit dem Land NRW. Ohne die Förderung des Bauministeriums wäre der soziale Wohnungsbau in Münster so nicht machbar gewesen. Alleine im letzten Jahr wurde die Stadt mit 41 Millionen Euro durch das Land unterstützt und konnte damit ein erhebliches Maß an sozialem Wohnungsbau schaffen.

Das Handlungskonzept Wohnen ist in einem sehr intensiven und sehr breiten Dialogprozess entstanden – und das ist auch eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung. Was am Anfang an Zeit in Diskussionen mit der Wohnungswirtschaft, der Politik, der Bevölkerung etc. investiert wird, spart man hinterher ein. Mit dem Handlungskonzept wurde die Maßgabe festgesetzt, als „ungesteuerte“ Innenentwicklung etwa 750 und im aktiv entwickelten Innen- und

Außenbereich etwa 1.250 Wohneinheiten zu schaffen. Insgesamt also etwa 2.000 Wohneinheiten, wovon 300 öffentlich gefördert sein sollen. Klar ist: Diese Beschlüsse kann man fassen, aber das heißt noch lange nicht, dass es zu einer zeitnahen Umsetzung kommt. Gerade in der Immobilien- und Baulandentwicklung braucht es Zeit, sich diesen Zielwerten zu nähern. Einer der wesentlichen und großen Vorteile in Münster ist, dass das Konzept der sozialgerechten Bodennutzung am 2. April 2014 einstimmig im Rat verabschiedet wurde. Alle Parteien haben sich darauf verständigt; der Beschluss wird jenseits der politischen Mehrheitsverhältnisse von allen mitgetragen.

Die sozialgerechte Bodennutzung

Übergeordnetes Ziel des Konzepts der sozialgerechten Bodennutzung ist es zusammengefasst, die Stadt Münster mit ihrer Qualität, sozialen Zusammensetzung und dem vorhandenen Lebenswert zu erhalten. Die Ziele lauten konkret:

- Zugang zum Wohnungsmarkt für breite Bevölkerungsschichten
- Ausreichende Zurverfügungstellung von bezahlbaren Baugrundstücken für Ein- und Mehrfamilienhäuser
- Ausweitung des Angebotes an barrierefreien, freifinanzierten Wohnungen
- Vermeidung von Pendlerströmen und von Verdrängung ins Umland
- Steuerung einer nachhaltigen Angebots- und Quartiersentwicklung bei städtischen Grundstücken
- Transparenz im Ankaufs- und Vermarktungsprozess

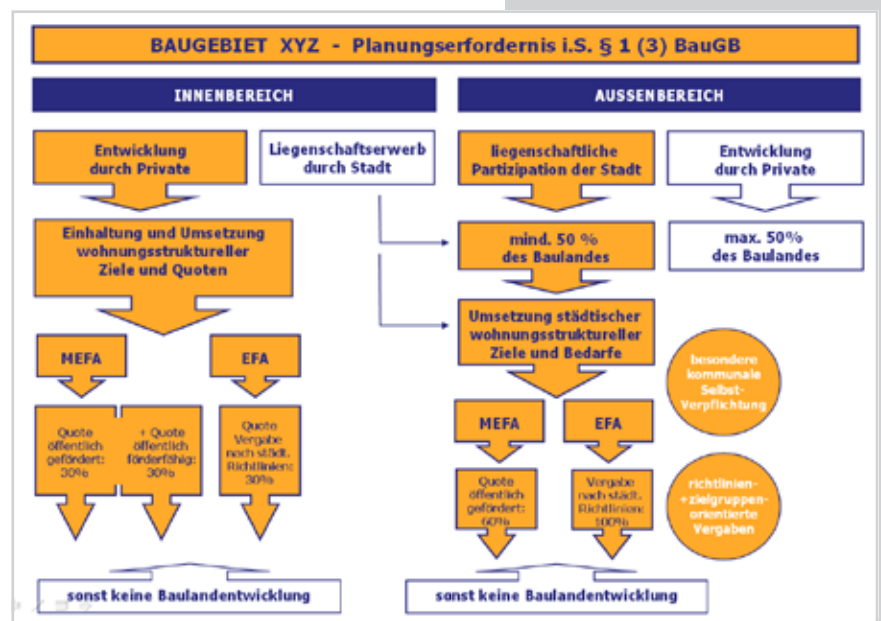
Die sozialgerechte Bodennutzung legt fest, dass im Außenbereich nur Baurecht erteilt wird, wenn mindestens 50 % der Flächen im Eigentum der Stadt liegen. Im Innenbereich gibt es nur dann eine Veränderung / Anpassung des Baurechts, wenn wohnungspolitische Zielsetzungen anerkannt und vertraglich gesichert werden. Werden diese Maßgaben und Vorgaben nicht eingehalten, gibt es keine Baulandentwicklung. Zusätzlich existiert eine besondere kommunale Selbstverpflichtung, um als Kommune mit gutem Beispiel voran zu gehen: Auf den eigenen

städtischen Liegenschaften findet im Mehrfamilienhausbereich 60 % öffentlich geförderter Wohnungsbau statt.

Bei der Veräußerung von Mehrfamilienhausgrundstücken ist die Stadt Münster teilweise vom Höchstgebotsverfahren abgerückt. Da der Bodenmarkt dem Immobilienmarkt vorgelagert ist, wird durch das Höchstgebotsverfahren die Mietpreisspirale nach oben getrieben. Stattdessen wurde ein Gebotsverfahren auf die Startmiete entwickelt: Hierzu wird ein Verkehrswert für ein Grundstück festgelegt und der Bewerber mit der niedrigsten Startmiete für die Mieterinnen und Mieter erhält den Zuschlag. Bei Angebotsgleichheit entscheidet das Los. Dieses Modell war so noch nicht erprobt; es war nicht klar, ob es funktioniert. Erstaunlicherweise war die Beteiligung der Investoren sehr gut. Auf ein Gebiet gab es 40 Gebote, auch von vielen bekannten, seriösen Investoren am Markt. Die Gebote der Startmieten waren dabei niedriger als erwartet. Beim frei finanzierten Wohnungsbau war eine Miete von 9,50 Euro vorgegeben. Das niedrigste Gebot lag hier bei 6,80 Euro. Dass dieses Modell in Münster so funktioniert, ist keine Garantie für andere Kommunen. Es gibt auch keine rechtliche Handhabe, die Mietvereinbarungen vertraglich dauerhaft festzuschreiben. Die Kontrolleure dieses Modells sind die Mieterinnen und Mieter. Die Gefahr besteht, dass der Vermieter eine niedrige Startmiete ansetzt und mit einem Wohnungswechsel die Preise hochtreibt. In diesem Fall konnten Investoren gefunden werden, die für eine soziale Preis- und Bodenpolitik stehen. Eine Garantie gibt es dennoch nicht.

Bei Einfamilienhäusern existieren Vergaberichtlinien, die besonderes soziales Engagement bei der Vergabe von Grundstücken berücksichtigen. Wichtig dabei ist, dass es kein starres System ist. Um soziale Segregation zu vermeiden, wird jedes Baugebiet durch ein Quartiersmanagement begleitet, das auch die vorhandenen angrenzenden Strukturen berücksichtigt. Im Einzelfall können so begründete Abweichungen von den genannten Anteilen durch die Politik genehmigt werden. Einfamilienhausgrundstücke werden durchschnittlich etwa 20 % unterhalb des Bodenrichtwertes vergeben und damit preis-

reduziert und ohne Gebotsverfahren. Diese Kaufpreinsnäherungen resultieren zum einen aus Freibeträgen und zum anderen aus einer Kaufpreisreduzierung, die sich nach der Höhe des Familieneinkommens richtet. 70 % der Grundstücke erhalten Bewerber der Einkommensgruppe A, 30 % Bewerber der Einkommensgruppe B. Bei der Einkommensgruppe B gibt es dabei keine Einkommensgrenze, so dass auch Bewerber mit einem höherem Einkommen Grundstücke erwerben können. Sie zahlen je nach Einkommenshöhe einen gestaffelten Zuschlag zum Bodenrichtwert.



Münsteraner Modell „Sozialgerechte Bodennutzung“

Quelle: Präsentation Matthias Peck

Konsequenzen

Die Konsequenz aus dem Ratsbeschluss ist eine klare Abkehr von der Angebotsplanung hin zu einer kooperativen Bedarfsplanung. Verhandlungen mit Eigentümern und Investoren werden vor der Planung geführt, die Kosten inklusive der Infrastrukturkosten zwischen Eigentümern und Stadt gerecht verteilt. Die Eigentümer verzichten auf einen vollen Planungsmehrwert, was eine preisdämpfende Wirkung auf die Grundstückspreise und die Wohnungsmieten hat. Wichtig ist eine nachhaltige Finanzierung durch einen revolvingierenden Bodenfonds mit hoher Transparenz, um Klarheit darüber zu schaffen, dass die erwirtschafteten Gelder nicht im allgemeinen Haushalt versinken, sondern wieder in die Wohnbaulandentwicklung reinvestiert werden.

Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Steuerung des Wohnungsmarktes – vor allen Dingen in stark wachsenden Städten – absolut notwendig ist, um die gesunde soziale Zusammensetzung nicht zu gefährden. Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum kann in einer wachsenden Stadt nicht allein dem freien Markt überlassen werden. Die

Instrumente und Ziele der sozialgerechten Bodennutzung in Münster zeigen bereits positive Ergebnisse. Erforderlich dafür ist im Vorhinein ein wirklich breiter Konsens, vor allem in der Politik. Die Rahmenbedingungen müssen klar sein, Entscheidungen transparent kommuniziert werden. Wenn es Ausnahmen gibt, müssen diese nachvollziehbar sein und kommuniziert werden.

Beteiligung Dritter an den Kosten der Baulandentwicklung

Lars Kunze

Sachgebiet Planung und Umwelt, Stadt Rheinbach

Der Rat der Stadt Rheinbach fasste am 09.02.2004 den Beschluss zum Baulandmanagement. Mit diesem Beschluss sollen u. a. folgende Ziele erreicht werden:

- Allokation von Erweiterungs-, Nachverdichtungs- oder Arrondierungsflächen nach bestimmten Kriterien (technische und soziale Infrastruktur)

Der Beschluss zum Baulandmanagement besteht aus mehreren Grundsätzen. In Hinblick auf die beitragsfähigen Möglichkeiten der Kostenbeteiligung Dritter an der Baulandentwicklung sind hierbei folgende Grundsätze besonders hervorzuheben:

- Die Bauflächenbereitstellung muss für den Haushalt der Stadt Rheinbach möglichst kostenneutral erfolgen. Dies gilt auch für die Infrastrukturfolgekosten.
- Grundeigentümer und Vorhabenträger werden an den Kosten und Folgekosten beteiligt, die durch den planungsbedingten Wertzuwachs ihrer Grundstücke im Zuge der Baulandentwicklung entstehen.
- Die Schaffung von Baurecht erfolgt nur unter der Voraussetzung, dass im Vorverfahren alle Grundeigentümer bzw. Vorhabenträger bereit sind, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen. Wenn entsprechende Vereinbarungen nicht zu erreichen sind, wird das Gebiet nicht weiter beplant. Für diesen Fall sind Ersatzflächen in anderer Lage zu prüfen.
- Zur Deckung der Infrastrukturfolgekosten wird ein Beitrag von 2 % des Richtwertes für baureifes Wohnbauland erhoben.



- Strategische Positionierung von Neubaugebieten im Hinblick auf Zielgruppen, Wohnformen und Typologien
- Beeinflussung des demographischen Wandels durch Ansiedlung bestimmter Bevölkerungsgruppen im Stadtgebiet (Erwerbspersonenpotenzial, Auslastung / Stabilisierung der sozialen Infrastruktur)
- Abschöpfung eines Anteils der planungsbedingten Bodenwertsteigerung

Als Instrumente zur Beteiligung Dritter an den Kosten der Baulandentwicklung stehen der Kommune hierbei der Städtebauliche Vertrag, der Erschließungsvertrag und die entsprechenden Umlegungsmodelle zur Verfügung, die auch in Kombination zu nutzen sind.

Das Infrastrukturfolgekostenmodell

Die Rechtsprechung stellt hohe Anforderungen an Folgekostenmodelle, insbesondere an die Art der Herleitung von Infrastrukturfolgekostenbeiträgen. Die Kausalität zwischen Beitrag und städtebaulichem Bezug muss hergestellt sein. Daher bedurfte es der Überarbeitung der ursprünglich getroffenen 2 %-Regel. Im Zuge dessen erfolgte die Erarbeitung eines methodischen Ansatzes zur Berücksichtigung von Folgekosten der sozialen Infrastruktur in Form eines dynamischen Kosten-Einnahme-Modells, bezogen auf drei konkrete folgekostenauslösende Baugebiete in Rheinbach. Der so ermittelte Infrastrukturkostenbeitrag stellt hierbei das Einsparpotenzial für die soziale Infrastruktur dar, welches auf Grund von anstehenden Neubaugebieten nicht mehr nutzbar ist. Dies bedeutet, die theoretisch nutzbare Einsparsumme ohne die hinzutretenden Neubaugebiete stellt die Folgelast für diese neuen Baugebiete dar und kann somit Gegenstand der Folgekostenregelung in Erschließungsverträgen werden.

Die Stadt Rheinbach beauftragte hierfür ein Planungsbüro mit der Erarbeitung eines entsprechenden Berechnungsmodells. Dazu wurden drei Referenzbaugebiete herangezogen, welche inzwischen bebaut und bewohnt sind.

Mithilfe der Kosten-Einnahme-Bilanz wurde ermittelt, was jeweils eine spezifische Infrastruktureinrichtung in der Stadt kostet. Als Einnahmen zählen hier die Einkommenssteuer, die Grundsteuer B und der kommunale Finanzausgleich. Demgegenüber müssen Abschreibungskosten in Form von Wiederbeschaffungszeitwerten und der Restnutzungsdauer der Immobilien berücksichtigt werden. Mithilfe der Kommunalstatistik wurden im nächsten Schritt die Nutzungswahrscheinlichkeiten für diese Infrastruktureinrichtungen ermittelt. Als Datengrundlage dient hier die Anzahl von Nutzern je Altersklasse bezogen auf die Gesamtstadt. Im dritten Schritt wurde die jährliche Nutzeranzahl je Struktureinrichtung für ein Baugebiet ermittelt. Hierzu wurde eine Bevölkerungsmodellierung für die neuen Wohngebiete erstellt, auf deren Basis die Anzahl der Nutzer je Altersklasse ermittelt werden konnte. Mit

Hilfe dieser Daten konnte letztendlich ermittelt werden, welche Kosten je Infrastruktureinrichtung und Bewohner im Baugebiet entstehen. Auf dieser Grundlage wurde eine Kostenbilanz je Nutzer für ein Infrastrukturthema erstellt. In der Jahresbilanz lassen sich so die Bereitstellungskosten je Infrastruktureinrichtung über einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren je m² Nettowohnbauland darstellen. Dies geschieht in Form einer Durchschnittskostenbetrachtung unter der Annahme einer linearen Kostenentwicklung.

Ergebnisse

Ergebnis der Berechnung ist demnach die Ermittlung der Bereitstellungskosten für die sozialen Infrastruktureinrichtungen über einen Zeitraum von 20 Jahren in Euro/m² Nettowohnbauland nach Verschneidung der betrachteten sozialen Infrastrukturen mit der jeweiligen Nutzerstruktur sowie ihrer Nutzungswahrscheinlichkeit. Diese Ergebnisse weichen je nach den in der Berechnung jeweils berücksichtigten Baugebieten voneinander ab. Für die Anwendung des Infrastrukturkostenbeitrages wird jedoch der aus den drei Baugebieten hervorgegangene unterste Nettobarwert von 6,60 Euro/m² Nettowohnbauland allgemein in Ansatz gebracht.

Durch den baugebietsbezogenen kausalen Zusammenhang des Infrastrukturkostenbeitrages wird eine erhöhte Rechtssicherheit gewährleistet. Außerdem ergibt sich eine anteilige Rückgabe des planungsbedingten Wertzuwachses an die Allgemeinheit sowie eine Kostentransparenz für die Stadt. Als Annahme gilt dabei jedoch immer, dass eine gewisse Homogenität für das Stadtgebiet, bezogen auf die Versorgung mit sozialer Infrastruktur, besteht. Durch die neue Art der Berechnung des Infrastrukturkostenbeitrages wird zudem die städtebauliche Fokussierung der Wohnbauentwicklung auf den Zentralort unterstützt. Im Gegensatz zu einer pauschalen Regelung, welche sich am Bodenrichtwert orientiert, werden dezentrale Lagen mit geringem Bodenrichtwert nicht weiter monetär bevorzugt. Mit dem neuen Modell wird daher eine Gleichberechtigung der Lagegunst und darüber hinaus eine höhere Entlastung des städtischen Haushalts erreicht.

Zwischenerwerb über eine Stadtentwicklungsgesellschaft mit Anwendung des 25 %-Modells

Manfred Zitzen

Geschäftsführer der Stadtentwicklung Würselen GmbH & Co KG

Mitte der 1990er Jahre hat sich die Stadt Würselen intensiv damit befasst, wie die Folgekosten neuer Bebauungspläne bei knappen kommunalen Kassen zu finanzieren sind. Dies betrifft im Wesentlichen die Planungskosten, die Erschließungskosten, den ökologischen Ausgleich sowie die infrastrukturellen und sozialen Folgekosten wie KiTas und Schulen. Auf Grundlage der Diskussion wurde 1997 schließlich ein Ratsbeschluss zur Einführung des 25 %-Modells gefasst.



Verhandlungen immer wieder zu Schwierigkeiten, die Lage der 25 %-Fläche zu bestimmen, da es keine Regelung darüber gab, wer die abzuschöpfende Fläche bestimmt. Um die Lage des Nettobaulandes bestimmen zu können, wurde schließlich eine Rückrechnung auf das Bruttobauland durchgeführt. Dieses Verfahren und der Berechnungsweg waren allerdings schwierig zu kommunizieren, was im Verfahren zu vielen Problemen führte.

Letztlich haben sich in der Praxis zwei Möglichkeiten durchgesetzt: In einigen Fällen hat sich der Eigentümer vom Abschöpfungsanteil „freigekauft“, sodass er die gesamte Nettobaulandfläche seines Grundstücks bekam. In den meisten Fällen kam es jedoch dazu, dass die Eigentümer die kompletten Flächen an die Stadtentwicklungsgesellschaft verkauft haben. Im Rahmen der Preisermittlung wurde dabei das 25 %-Modell angewendet.

Das Baugebiet Kapellenfeldchen

Die grundlegende Idee des Modells ist es, 25 % des neu entstehenden Nettowohnbaulandes zum Preis des fünffachen Ackerlandwertes abzuschöpfen. Dabei sollte jeder Eigentümer 1.000 m² seiner Nettobaulandfläche als Freifläche bekommen, auf welche die 25 %-Regelung nicht angewendet wird. Bei einer Grundstücksfläche von 2.000 m² wäre folglich eine Abschöpfung von 250 m² möglich. Die tatsächliche Abschöpfung liegt daher immer unter den angesetzten 25 % und variiert je nach Grundstücksgröße. Voraussetzung für die Umsetzung der Bauleitplanung sollte zudem die Zustimmung aller Eigentümer sein.

Bei der Umsetzung dieses Verfahrens ergaben sich jedoch Praxisprobleme: Zum einen war es schwierig, bereits zu Beginn des Verfahrens eine Nettobaulandberechnung durchzuführen. Zum anderen kam es in den

Im Jahr 2007 sollte das Baugebiet Kapellenfeldchen, ein Gebiet mit ca. 147.000 m² Ackerfläche, entwickelt werden, wobei erstmals von den Grundsätzen des 25 %-Modells abgewichen wurde. Die Stadt hat in einem Ratsbeschluss festgesetzt, dass Planungsrecht nur unter der Voraussetzung geschaffen wird, dass alle 17 Eigentümer, davon 15 Fremdeigentümer, ihre Flächen an die Stadtentwicklungsgesellschaft verkaufen. Auf einer Eigentümerversammlung wurde das Verfahren mit allen Eigentümern besprochen und ein erstes Kaufangebot gemacht. Zunächst war dabei für die Entwicklung der Fläche geplant, acht Polder zu bilden, welche im Rahmen von Wettbewerben an Investoren vergeben werden sollten. Neben der Polderbildung wurde zudem beschlossen, für das Baugebiet keine Freiflächen von 1.000 m² zu gewähren, wodurch unabhängig von der Grundstücksgröße immer 25 % abgeschöpft werden konnten. Das heißt, der Kaufpreis sollte für das Bruttobauland mi-

nus 25 % gezahlt werden. Für die ermittelte Abschöpfung sollte es keine Entschädigung geben.

Dieses erste Angebot wurde von den Eigentümern vor allem aufgrund höherer Kaufpreiserwartungen abgelehnt. Der Stadtrat hat daher beschlossen, den Eigentümern in einem zweiten Angebot mit einem höheren Preis entgegenzukommen. Dies war zum einen möglich, weil das Gebiet nicht mehr über eine Polderbildung entwickelt werden sollte und hierdurch die Zwischenfinanzierungszeiten deutlich verkürzt werden konnten. Zum anderen hat die Stadtentwicklungsgesellschaft in diesem Angebot die ökologische Ausgleichsfläche bereitgestellt, wodurch sich die Bruttofläche von 119.000 m² auf 146.000 m² erhöhte und somit die Infrastrukturabgabe des Einzelnen geringer

ausfiel. Den Eigentümern wurde darüber hinaus zugesichert, dass alle den gleichen Preis für ihr Bauland bekämen.

Dieses zweite, verbesserte Angebot wurde von allen Eigentümern angenommen. In den Verträgen war dabei ein Rücktrittsrecht für die Stadtentwicklungsgesellschaft festgeschrieben für den Fall, dass bis Ende Juli 2010 nicht alle Grundstücksverträge beurkundet wären. Alle Verträge konnten jedoch in 2009 und 2010 geschlossen werden, sodass das Rücktrittsrecht nicht ausgeübt wurde. Die Bauleitplanung und Erschließung erfolgte im Anschluss in den Jahren 2010 und 2011. Die Wohnbaugrundstücke sind daraufhin in den Jahren 2011 bis 2014 vermarktet worden, der Endausbau konnte 2015 und 2016 erfolgen. Als Infrastrukturabgabe wurden letztendlich 1,9 Millionen Euro an die Stadt abgeführt.

Kooperative Baulandentwicklung zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums in Neuss

Die Stadt Neuss hat 160.000 Einwohner und ist geprägt durch eine robuste, leistungsfähige Wirtschaft sowie seinen Industriehafen. Durch die Nähe zu den Oberzentren Düsseldorf, Köln, Krefeld und Mönchengladbach weist sie zudem einen positiven Pendlersaldo von + 11.700 auf. Von insgesamt 75.000 Wohnungen sind 7.700 öffentlich gefördert; 6.800 befinden sich im Eigentum der städtischen Wohnungsbaugesellschaft „Neusser Bauverein AG“. Dies bildet einen wichtigen Faktor in Bezug auf das Angebot an bezahlbarem Wohnraum, da auch Wohnungen, die aus der Bindung fallen, noch im vergleichsweise preisgünstigen Sektor verbleiben. Bis 2030 sieht die Stadt Neuss einen selbstberechneten Bedarf von ca. 6.750 Wohnungen, der im Dialog mit der Landesplanung verifiziert wurde.

Strategie zur Flächensicherung

Im Fokus des Flächennachweises und der Baulandaktivierung steht dabei die Innenentwicklung. Für den Baulandbedarf besteht im Flächennutzungsplanprozess in Neuss

jedoch ein Darstellungsdefizit von 40 ha, was die Stadt dazu bewogen hat, einen neuen Weg zu beschreiten. Im Rahmen eines „Workshops zur kooperativen Baulandentwicklung“ wurde hierzu die Eignung von Flächen für ergänzende Siedlungsentwicklung bewertet. Wichtigen Partnern wie dem Netzwerk Wohnen, bestehend aus Wohnungsgesellschaften, Bauträgern und Interessenverbänden, wurden etwa 60 ha Fläche, verteilt auf elf Bauflächen, vorgestellt. Die größten Flächen wurden zusätzlich vor Ort besichtigt, um diese anhand eines Bewertungsrasters zu priorisieren.

Zu den Bewertungskriterien zählten

- die Charakteristika des Quartiers,
- mögliche positive Wirkungen auf das Quartier,
- die Eignung der Fläche für bestimmte Wohnungssegmente und Zielgruppen,
- die aktuelle Marktattraktivität,
- offensichtliche oder vermutete Konflikte,
- explizite Stärken oder Schwächen der Fläche und
- die wohnungswirtschaftliche Bedeutung.

Christoph Hölters

Beigeordneter der Stadt Neuss
für Planung, Bau und Verkehr

Als Ergebnis des Workshops wurden alle elf Flächen als grundsätzlich entwickelbar bewertet. Darüber hinaus ergaben sich wertvolle Hinweise, für welche Flächen spezielle Entwicklungsstrategien erforderlich sein könnten, und Erkenntnisse über mögliche Zielgruppen und die Vermarktbarkeit der Flächen. Diese Ergebnisse wurden im Anschluss in einem weiteren Workshop mit der Politik diskutiert, was zu dem strategischen Beschluss führte, die Flächen in den Flächennutzungsplan aufzunehmen und so die Darstellungslücke zu schließen.



Aus dem durchgeführten Verfahren konnten verschiedene Erkenntnisse abgeleitet werden: Das Verfahren wurde als sehr positiv bewertet, erfordert allerdings aufwändige, zeit- und personalintensive Kommunikationsprozesse. Die Innenentwicklung benötigt in wachsenden Städten auch zu Zeiten des 5 ha-Ziels eine parallele Entwicklungsoption in der Fläche. Ein Rahmen für die Baulandmobilisierung ist somit gegeben, gleichwohl sind im Anschluss umfassende weitere Abstimmungen mit Eigentümern erforderlich.

Strategien zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Detail

2012 lag die Versorgungsquote von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich mit Wohnraum in Neuss bei 64 %. Als Reaktion auf zudem steigende Bevölkerungs- und Haushaltszahlen hat der Rat den Beschluss

über einen „Handlungsrahmen zum bezahlbaren Wohnraum in Neuss 2030“ gefasst, welcher darauf zielt, das Versorgungsdefizit zu überwinden. Eckpunkt des Beschlusses war einerseits, bis 2020 mindestens 525 preisgünstige oder öffentliche geförderte Wohnungen (105 Wohnungen pro Jahr) zu schaffen, und andererseits Bauprojekte (ab einer Projektgröße von 40 Wohneinheiten) mit einer Quote von 25-35 % bezahlbarem Wohnraum umzusetzen.

Dabei stellt der öffentlich geförderte Wohnungsbau die zentrale Säule des Prozesses dar, hinzu kommt der freie Wohnungsbau in Miete und Eigentum. Öffentlich gefördert wird eine Kaltmiete von 5,75 Euro/m², bei Neubauten von 10,00 Euro/m² angesetzt. Preisgünstige Mietwohnungen werden mit einer Obergrenze von 6,80 Euro/m² definiert. Im Eigentum wird ein Preis angestrebt, der 20 % unter dem Durchschnittspreis liegt.

Als Sicherungsinstrumente für bezahlbaren Wohnraum dienen insbesondere die städtebaulichen Verträge, aber auch beschränkt persönliche Dienstbarkeiten, die dingliche Sicherung preisgünstiger Wohnungen und die Übertragung der Regelungen auf die Rechtsnachfolge.

Modelle zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

Modell „Öffentlich geförderter Mietwohnungsbau“

Als preisgünstige Neubauten gelten vorrangig alle mit öffentlicher Förderung errichteten Mietwohnungen. Aktuell darf für diese Wohnungen ein maximaler Mietzins von 5,75 Euro/m² (kalt) erhoben werden, der so somit weit unterhalb der aktuellen freifinanzierten Neubaumieten in Neuss von ca. 10 Euro/m² liegt.

Beispielhaft ist für dieses Modell das Wohngebiet Hülchrather Straße mit insgesamt 200 Wohneinheiten zu nennen, in dem zurzeit auf Grundlage eines Landeswettbewerbs 160 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau mit 80 % geförderten Wohnungen entstehen. Hinzu kommen ca. 20 Reihen- und Doppelhäuser.

Modell „Preisgünstige Mietwohnungen im Neusser Modell“

Alternativ zu öffentlich geförderten Wohnungen müssen auch Mietwohnungen errichtet werden, die deutlich unterhalb der üblichen Neubaumieten liegen. Damit gelten auch diese Wohnungen als preisgünstig im Sinne der vorgenannten Eckwerte. Die Mietobergrenze für dieses Segment kann nicht allgemein für das Stadtgebiet, sondern muss projektbezogen ermittelt werden.

Als Beispiel hierfür ist das Wohngebiet Katharina-Braeckeler-Straße zu erwähnen, dass ohne öffentliche Förderung entwickelt wird. Es liegt in unmittelbarer Nähe zum Neusser Hauptbahnhof. Die Fläche wurde zuvor lange Jahre erfolglos zum Verkauf angeboten. In Verhandlungen mit dem Investor konnte erreicht werden, dass nun 62 Wohneinheiten errichtet werden, davon 26 % zu 7,50 Euro/m² und 74 % zu 10 Euro/m². Mit größeren Restriktionen behaftete kleine Wohnungen erhalten einen Aufschlag auf 7,80 Euro/m².

Modell „Öffentlich geförderter Eigentumserwerb im Neusser Modell“

Zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung zählen selbstverständlich auch preisgünstige Eigentumsobjekte. Häufig machen Haushalte, die ein preisgünstiges Eigenheim oder eine Eigentumswohnung erwerben, eine preisgünstige Mietwohnung frei. Diese Umzugsketten waren und sind beispielsweise aufgrund des preisreduzierten Grundstücks-

angebotes im Entwicklungstadtteil Neuss-Allerheiligen zu beobachten.

Im Wohngebiet Römerstraße entstehen in diesem Sinne derzeit Geschosswohnungen und Reihenhäuser mit maximaler Rationalisierung von Bauweise, Energieversorgung und Unterbringung des ruhenden Verkehrs, um niedrige Preise erzielen zu können. Es entstehen zu 26 % zusätzlich preisreduzierte Angebote, besonders für Käufer mit Neusser Bezug und mindestens einer minderjährigen Person oder einer zu pflegenden Person im Haushalt. Für diesen Kreis gelten um 20 % reduzierte Preise.

Der öffentlich geförderte Mietwohnungsbau ist und bleibt das Standbein bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. „Bis zum freien Markt“ bedarf es in den prosperierenden Ballungsräumen zusätzlich spezifischer Angebote, um breite Schichten der Bevölkerung bedarfsgerecht mit Wohnraum zu versorgen.

Die hierfür entwickelten Modelle bedürfen der kontinuierlichen lage-, bedarfs- und marktangepassten Fortentwicklung.

Aktuell ist in Neuss ein Wettbewerb in Vorbereitung, der im Zuge einer Quartiersentwicklung für 500 Wohneinheiten zusätzlich optimierte Lösungen für das mittlere Preissegment im Eigentumserwerb für Geschosswohnungen und Reihenhäuser in den Fokus nimmt. Damit entsteht ein weiterer Baustein.



Neues Denken in der Baulandpolitik einer kleineren Kommune

Andreas Homburg

Amtsleiter Gemeindeentwicklung der Gemeinde Hiddenhausen



Die Gemeinde Hiddenhausen umfasst sechs Ortsteile und ehemals selbstständige Gemeinden. Mit aktuell 20.000 Einwohnern und einer Fläche von rund 24 km² ergibt sich eine relativ hohe Bevölkerungsdichte von 820 Einwohnern pro m². Die Bebauung besteht hauptsächlich aus Ein- und Zweifamilienhäusern in maximal zweigeschossiger Bauweise. Darüber hinaus gibt es vereinzelt auch drei- und mehrgeschossige Wohnhäuser.

Für die Baulandpolitik ergibt sich folgende Ausgangssituation: In den letzten 50 Jahren hat sich Hiddenhausen stark in die Fläche hinein entwickelt. Der Altersatlas zeugt von einer deutlichen Überalterung der Hiddenhauser Bevölkerung. Häufig sind Menschen hier mit ihrem Haus alt geworden, was dazu führt, dass viele Häuser von nur ein bis zwei Personen über 70 Jahre bewohnt werden. Hinzu kommen 143 leer stehende Wohnhäuser im Jahr 2016. Eine Ausweisung von Neubaugebieten ist vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, des Flächenverbrauchs und der Leerstände nicht sinnvoll. Angesichts der Rahmenbedingungen ist ein neues Denken in der Baulandpolitik von Nöten.

Jung kauft Alt

Aus diesem Grund hat die Gemeinde Hiddenhausen das Thema Baulandentwicklung

an einem Runden Tisch mit verschiedensten Fachleuten und Akteuren neu diskutiert. Ergebnis des Prozesses ist das Förderprogramm „Jung kauft Alt“, das aus zwei Bausteinen besteht: Zum einen die Förderung von Altbau-Gutachten, die aufschlüsseln, was neben dem Kaufpreis an Aufwendungen beispielsweise für Modernisierungen entsteht, und zum anderen die Förderung des Erwerbs von Altbauten über den Zeitraum von sechs Jahren. Für Gebäude, bei denen eine Sanierung nicht mehr sinnvoll ist, wird auch der Abriss und Ersatzbau gefördert. Für beide Bausteine erhalten die Antragsteller jeweils 600 Euro Grundbetrag plus 300 Euro für jedes im Haushalt lebende Kind unter 18 Jahren, maximal jedoch 1.500 Euro. Das Programm wird aus Eigenmitteln der Gemeinde finanziert. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist dies eine sinnvolle Investition, da Folgekosten der Infrastruktur, welche bei Neubaugebieten am Stadtrand entstehen würden, bei der Innenentwicklung gespart werden.

Seit das Förderprogramm Mitte 2007 eingeführt wurde, konnten 434 Altbau-Erwerbe und 40 Gutachten gefördert werden. In den bisher geförderten Haushalten leben über 800 Erwachsene mit knapp 500 Kindern, davon 90 Neugeborene. 55 % aller Haushalte in den geförderten Häusern sind Familien mit Kindern, 21 % junge Paare. Es kann somit von einer deutlichen Verjüngung der Ortsteile ausgegangen werden.

Weitere Handlungsansätze

Parallel zum Altbau-Förderprogramm konnte die Ausweisung von Neubaugebieten am Ortsrand verringert werden, sodass seit 2011 keine neuen Ausweisungen erfolgten. Zudem wurde die Innenentwicklung durch die Hinterlandbebauung mit Mehrfamilienhäusern forciert. Als Instrumente der Innenentwicklung werden insbesondere das Erschließungskonzept und der Bebauungsplan genutzt. So konnten in den letzten beiden

Jahren jeweils über 80 neue Wohnungen in Ein- und Mehrfamilienhäusern geschaffen werden.

Durch ein neues Denken in der Baulandpolitik konnten somit die Wanderungsbilanz

umgekehrt, alte Bauquartiere verjüngt, der Flächenverbrauch gestoppt und die Infrastruktur gesichert werden. Die Ortsentwicklung Hiddenhausens und das Förderprogramm „Jung kauft Alt“ sind hierfür mehrfach ausgezeichnet worden.

Flächenverfügbarkeit und die Wahl der passenden Instrumente – Herausforderungen der Baulandmobilisierung in Essen

Die Stadt Essen wächst wieder. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sie bei immer knapper werdenden Baulandreserven zu neuen Bauflächen kommen kann, um den steigenden Bedarf zu decken. Mit den Zielen, Reserven zu nutzen, weitere Flächen im Innenbereich zu erschließen und den öffentlichen Wohnungsbau zu stärken, sowie dem Leitbild der Innenentwicklung macht sich die Stadt Essen auf den Weg.

Die Stadt Essen hat derzeit knapp 600.000 Einwohner. Seit 2012 ist hier ein Wachstum zu verzeichnen, das sich auch in Zukunft fortsetzen soll. Berechnungen des Landes ergeben ein Wachstum von 2 bis 5 % bis zum Jahr 2040. Rund 50 % aller Wohnungen stammen aus den Baujahren 1949-1970, was bezüglich einer Modernisierung große Herausforderungen bereithält. In den letzten beiden Jahren wurden insgesamt 2.200 Baugenehmigungen ausgestellt.

2013 hat Essen eine Wohnungsmarktanalyse durchgeführt, die einen Bedarf an 6.000 neuen Wohnungen bis 2025 ergeben hat. Neben dem Bedarf an neuen Mietwohnungen, insbesondere auch im öffentlich geförderten Bereich, wurde auch ein erheblicher Nachrüstungsbedarf im Wohnungsbestand deutlich. Letztlich besteht ein deutlicher Handlungsbedarf, neue Bauflächen zu entwickeln.

Nach Modellrechnung des MBWSV und der NRW.BANK werden in NRW insgesamt 400.000 neue Wohnungen bis zum Jahr 2020 benötigt. Für Essen bedeutet das alleine 6.800 zusätzliche Wohnungen für die

natürliche demographische Entwicklung plus 4.200 Wohnungen, die aus der Flüchtlingszuwanderung resultieren. Pro Jahr ergibt sich damit ein Neubaubedarf von 2.200 Wohnungen bis 2020, wovon 1.400 Wohnungen öffentlich gefördert sein müssten. 2016 konnte lediglich für die Hälfte, nämlich für 1.200 Wohnungen, eine Baugenehmigung erteilt werden. Im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus konnten 243 neue Wohnungen geschaffen und 600 Wohnungen aus dem Bestand mit einer Bindung belegt werden.



Stefan Schwarz

Leiter des Amtes für Stadterneuerung und Bodenmanagement, Stadt Essen

Marktextperten schätzen den Wohnungsleerstand aktuell auf ca. 3 %, was rund 10.000 Wohnungen entspricht. Hiervon sind viele aus baulichen oder qualitativen Gründen nicht aktivierbar. Die übrigen 2-3 % werden auf einem funktionierenden Wohnungsmarkt als Fluktuationsreserve, etwa für Umzüge oder Modernisierungen, benötigt.

Leerstände können demnach nicht nennenswert dazu beitragen, den Wohnungsmangel zu mindern.

Als Potenzial stehen in Essen noch 104 ha Wohnbaufläche zur Verfügung. Im Regionalplan des RVR wurden allerdings zusätzliche Bedarfe von 139 ha Siedlungsfläche identifiziert. Da auch die umliegenden Kommunen Bedarfe haben, muss hier ein regionaler Diskurs angestoßen werden.

Im öffentlich geförderten Wohnungsbau fallen jedes Jahr knapp 500 Wohneinheiten aus der Bindung. 2030 werden dann noch knapp 13.000 Wohneinheiten verbleiben.

In einem „Konzept zur bedarfsgerechten Flächenentwicklung“ konnten 41 beplanbare Flächen gefunden werden. Bis 2020 könnten so 1.700 Wohneinheiten für den Einfamilienhausbau und 3.000 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau umgesetzt werden. Dazu könnten nochmal 500 Wohneinheiten auf städtischen Grundstücken realisiert werden. Mit Blick auf die 11.000 benötigten Wohneinheiten bis 2020 bedeutet dies, dass nur die Hälfte möglich ist.

Das heißt, man muss sich auch neuen Flächen widmen. Die Ausweisung neuer Bauflächen ist allerdings häufig von der Bürgerschaft nicht gewollt.

Konzept zur Förderung des Wohnungsbaus

Mit einem Ratsbeschluss vom 23.11.2016 soll der öffentlich geförderte Wohnungsbau gestärkt werden: Bei jeder neuen Flächenentwicklung für den Geschosswohnungsbau, die die Aufstellung eines Bebauungsplans erfordert, sind einzelfallbezogen vom Investor / Eigentümer in angemessenem Umfang Geschossflächen / Wohnungen für den geförderten Wohnungsbau gemäß der Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) des Landes Nordrhein-Westfalen einzuplanen. Bei Vorhaben gemäß §§ 30 und 34 BauGB

ist im Rahmen von Beratungsgesprächen auf die Umsetzung von öffentlich geförderten Wohnraum hinzuwirken.

Darüber hinaus soll die Mobilisierung von Nachverdichtungspotentialen forciert werden und über ein kooperatives Verfahren zwischen Planungsverwaltung und Bürgerinnen und Bürgern nach zukünftigen Standorten des Wohnungsbaus gesucht werden. Die Durchführung einer Potenzialanalyse und die Entwicklung einer Umsetzungsstrategie zur Innenentwicklung sind nun die nächsten Schritte. Die Aufgabenstellung umfasst die Analyse und systematische Darstellung von flächen- und gebäudebezogenen Potenzialen (Baulücken, Brachflächen / Umnutzungen, Nachverdichtungspotenzialen in Wohngebieten der 1950er bis 1970er Jahre, Stadtumbau), die Bewertung und Favorisierung von Flächen hinsichtlich Erfordernis-, Eignungs- und Konfliktpotenzial sowie die Entwicklung, Koordinierung und Moderation eines kooperativen Gesamtprozesses.

Erstes Fazit

Der Essener Wohnungsmarkt ist nach wie vor attraktiv und nachgefragt. Anders als in den Vorjahren kann allerdings nicht mehr davon ausgegangen werden, dass der Wohnungsmarkt in Essen weiterhin „ausgeglichen und entspannt“ ist. Es werden sich nicht mehr alle Nachfragegruppen problemlos mit dem für sie geeigneten Wohnraum versorgen können. Das Hauptaugenmerk darf daher nicht mehr nur auf die qualitätsvolle Nachrüstung im Wohnungsbestand gelegt werden. Eine mittel- und langfristige Erweiterung des Wohnraumangebotes durch Innenentwicklung und Stadtumbau werden zur Bedarfsdeckung nicht mehr ausreichen. Aufgrund der steigenden Bevölkerungszahlen ist jetzt ein besonderer Fokus auf den Wohnungsneubau mit der Zielsetzung zu richten, auch preiswerten bzw. öffentlich geförderten Wohnraum zu schaffen. Insofern ist in Bürgerschaft und Politik eine entsprechende Diskussion zu führen.

Resümee

Im Rahmen der Tagung wurde eine Vielzahl verschiedener Baulandmodelle unterschiedlichster Kommunen vorgestellt, die nahezu alle eins gemein haben: Sie mischen sich ein in den Bodenmarkt und überlassen diesen nicht dem freien Spiel der Kräfte, was auf angespannten Märkten ansonsten schnell dazu führt, dass das Wohnen für breite Schichten der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar ist.

Herr Paßlick hat in seinem Redebeitrag Franz Müntefering zitiert: „Die leistungslose Wertschöpfung bei Planungsprozessen ist ein Webfehler der Verfassung.“ Das ist ein ganz wesentlicher Satz. In einigen Landesverfassungen (z. B. in Bremen oder Bayern) gibt es hierzu Regelungen, aber auch hier fehlen weiterführende Gesetzgebungen.

Kommunale Baulandmodelle sind ein Stück weit als bodenreformerischer Ersatz anzusehen. Und deren Implementierung ist der Versuch, das deutsche Bodenrecht zu überlisten und damit ein Optimum an Steuerung zu erreichen – also eine „Bodenreform von un-

ten“, wie es Herr Dr. Dransfeld genannt hat. Festzuhalten sind zwei Botschaften:

1. Baulandmodelle und aktive Liegenschaftspolitik können in vielen Konstellationen hilfreich sein, um dem Ziel des bezahlbaren Wohnens näher zu kommen. In bestimmten Konstellationen sind sie sogar zwingend erforderlich.
2. Es gibt vielfältigste Möglichkeiten, um Einfluss zu nehmen. Baulandmodelle sind in jedem Fall auf die jeweilige Marktlage und die örtlichen Gegebenheiten auszurichten.

Mein besonderer Dank gilt der NRW.BANK als Gastgeberin der Tagung, dem Land Nordrhein-Westfalen für die nunmehr seit über 15 Jahren gewährte Unterstützung, natürlich den Referenten des heutigen Tages für die inspirierenden Vorträge, der Koordinierungsstelle für die Organisation und natürlich allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern – werden auch Sie Mitglied im Forum Baulandmanagement NRW!

Andreas Nienaber

Stellv. Vorsitz Forum Baulandmanagement NRW | Leiter des Amtes für Immobilienmanagement, Stadt Münster





Fachtagung
**(Wieder-) Einstieg in das
Baulandmanagement**

1. Februar 2017
Düsseldorf



Werkstattsguide
Fachmanagement
Arbeitshilfen

ing in das
agement

1. Februar 2017
Düsseldorf



Drüdinghausen

Hausen Grub 2001 14
1000 1000

1000 1000

CH 11

hausen

Nachenberg