



Kommunen und Bauland

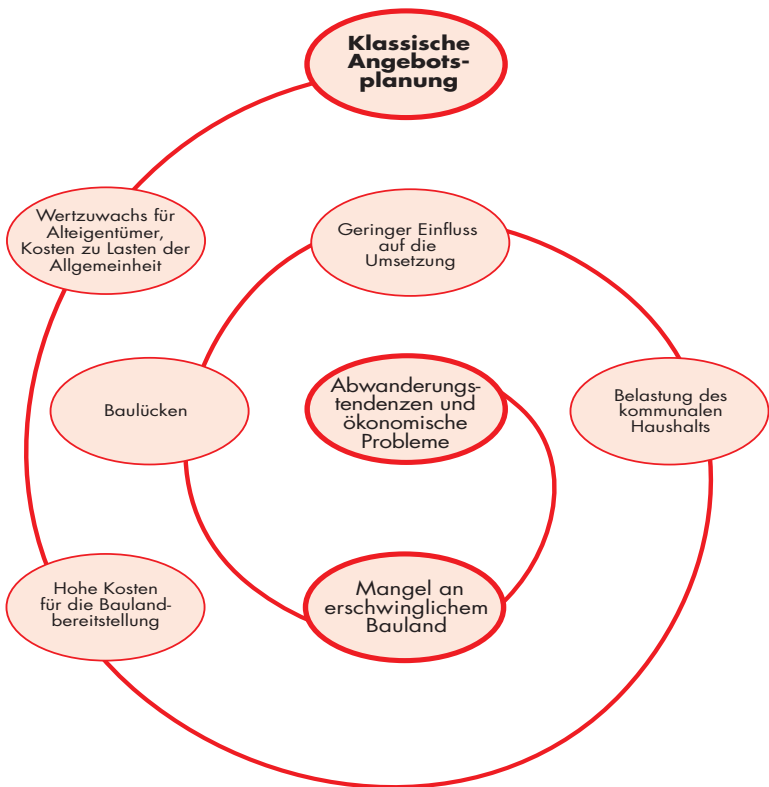
Chancen
durch
Kommunales
Baulandmanagement



Die klassische Angebotsplanung kann eine sozial gerechte Bodennutzung kaum gewährleisten

Angebotsplanungen belasten die kommunalen Haushalte, denn planungsbedingte Vorleistungen und (Folge-)Kosten sind von der Gemeinde zu tragen. Bei dieser Vorgehensweise kommen die planungsbedingten Bodenwertsteigerungen hingegen uneingeschränkt den Grundstückseigentümern zu Gute.

Der geringe Einfluss auf die Umsetzung bestehender Baurechte führt zu ungewollten Engpässen und damit steigenden Grundstückspreisen. Eigentumsbildung für breite Schichten der Bevölkerung wird dadurch unterbunden.



Teures Bauland löst Abwanderungstendenzen aus. Hohe Baulandpreise beeinträchtigen auch die Chancen einer Kommune bei der Ansiedlung von Gewerbe. Wirtschaftliche Konsequenzen vervollständigen den Teufelskreis.

Zur Lösung der bestehenden Probleme wird ein **aktives Baulandmanagement** immer wichtiger. Baulandstrategien, die an die jeweiligen Bedürfnisse der Kommunen angepasst sind, können in der Praxis große Erfolge bringen. Um Probleme gemeinsam zu erörtern, Anregungen auszutauschen, vordringliche Fragestellungen zu formulieren und Lösungen anzubieten, fand sich der **„Arbeitskreis Baulandmanagement NRW“** zusammen. Er will mit diesem Falblatt aufzeigen, welche **Notwendigkeiten** und **Ziele** für Baulandbeschlüsse und -strategien bestehen, welche **Instrumente** denkbar sind, welche **Inhalte** festgelegt werden können, welche Verfahren anwendbar sind und auf welche Erfahrungen zurück gegriffen werden kann.



Was sind die Ziele?

Städtebauliche Aspekte



Städtebauliche Planung regelt standortbezogen vor allem die Art der Nutzung und deren Ausmaß, hat aber weniger Einfluss auf eine Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele, insbesondere bei den Angebotsplanungen.

Ein intelligentes Baulandmanagement hingegen bietet den Städten und Gemeinden einen weitaus größeren Einfluss auf die Ausgestaltung sowie den Zeitpunkt der Durchführung entsprechender Baumaßnahmen und kann Prioritäten setzen. Es kann **stadtentwicklungspolitische Entscheidungen umsetzen und städtebaulich innovative Projekte zügig realisieren** helfen.

Ausgewogenere Entwicklungen werden ermöglicht und unerwünschten Folgen bisheriger Planung kann eher begegnet werden. Wohnbauland- und Gewerbebaulandentwicklungen können verzahnt werden.

Ökologische Aspekte



Noch immer drängt neues Bauland vor allem in Freiflächen. Gleichzeitig haben sich viele Gemeinden eine verringerte Inanspruchnahme von freier Landschaft und die gezielte Nutzung bestehender Baulandreserven im Siedlungsbereich zum Ziel gesetzt. **Kompakte Siedlungsstrukturen** statt störender Baulücken und zersiedelter Flächen sollen den Pendleranteil abbauen und **Verkehrsprobleme und Umweltbelastung mindern**.

Kommunales Baulandmanagement, das auch die Wiedernutzung und Bebauung von vorhandenen Baulandreserven zum Ziel hat, kann durch die Einflussnahme auf Flächenentwicklung und -nutzung hierzu beitragen.

Wirtschaftliche Aspekte



Die kommunalen Haushalte werden durch die Kosten und Vorausleistungen der Baulandbereitstellung stark belastet. **Finanzierbare Baulandbereitstellung für die Kommunen und bezahlbare Baugrundstücke für die Bauwilligen** sind daher wesentliche Ziele des kommunalen Baulandmanagements. Wichtig ist dabei die **kontinuierliche** und **nachfrageorientierte** Bereitstellung von preiswertem Bauland.

Eine Chance zur Verbesserung des Baulandangebots bei gleichzeitiger Entlastung der kommunalen Haushalte liegt in der **Beteiligung der Eigentümer oder Investoren an den Kosten** der Baulandbereitstellung unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen.



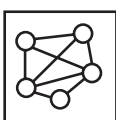
Sozialpolitische Aspekte

Knappes Bauland führt zu steigenden Grundstückspreisen und Mieten. Bestimmten Teilen der Bevölkerung, insbesondere **jungen Familien**, wird der **Zugang zum Wohnen im Eigentum** erschwert. Sie weichen daher oft ins Umland aus. Als Folge drohen soziale Entmischung und nicht ausreichend ausgelastete Schul- und Kindergartenangebote, die dann auf Dauer nicht mehr finanzierbar sind.

Will man Abwanderungen vermeiden, so müssen nachfragegerechte Wohnangebote geschaffen werden. Deshalb gilt es, die Bodenpreise und Mieten durch intelligentes Baulandmanagement so zu beeinflussen, dass ein vielfältiges Wohnangebot mit Flächen auch für besonderen Wohnbedarf und besondere Wohnformen geschaffen werden kann.

Eine gute Möglichkeit der Preisdämpfung bietet die Bereitstellung kommunalen Baulandes. Dies ist auf der Grundlage einer klar definierten Zielsetzung auch unterhalb des marktüblichen Preises veräußerbar. Entsprechende Vergabekriterien können gezielt der Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen und Haushalte dienen, für die das Wohnen im Eigentum sonst unerreichbar bliebe.

Nach wie vor ist auch - selbst bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung - eine zusätzliche **Nachfrage nach Wohnbauland** vorhanden. Die Zunahme kleiner Haushalte und zugleich allgemein steigende Wohnraumsprüche sind hierfür die Ursache.



Regionale Aspekte

Baulandmanagement endet häufig an der Gemeindegrenze. Konkurrenz zwischen benachbarten Kommunen kann aber zu erheblichen Behinderungen - im Einzelfall sogar zum Scheitern - der gesamten Baulandstrategie einer Kommune führen. **Umfassendes Baulandmanagement kann sich umso erfolgreicher durchsetzen, je mehr es gelingt, das gegeneinander Auspielen unterschiedlicher Interessen abzubauen.**

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen ist zwar auf den ersten Blick nicht unabdingbar, aber langfristig bietet sie eine wichtige **zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit des Baulandmanagements**, denn Investoren konzentrieren sich nicht unbedingt auf eine bestimmte Kommune.

Ein planvolles Miteinander und eine in der Region aufeinander abgestimmte Baulandpolitik können zudem auch dazu beitragen, die Reduzierung des Landschaftsverbrauchs zu verstetigen und weiterer Zersiedlung entgegen zu wirken.



Abwanderungstendenzen können eingedämmt und ökonomische Vorteile erzielt werden

Die prognostizierten starken Bevölkerungsrückgänge können in den nächsten 10 - 15 Jahren z.B. für Großstädte einen finanziellen Verlust von über 50 Mio. Euro je Haushaltsjahr ausmachen.

Hier kann mit aktivem Bodenmanagement gegen gesteuert werden. Es rechnet sich, durch attraktive Angebote Familien in der Kommune zu halten und neue Haushalte hinzu zu gewinnen. Wenn neben Gewerbe auch ausreichend Wohnflächen geschaffen werden, wirken sich neue Wohnbauflächen fiskalisch positiv aus. Eine starke Konzentration auf neue Gewerbeflächen ist oftmals nicht mit so vielen Vorteilen verbunden wie vermutet. Es kommt insofern auf die richtige Mischung an.

Ein Zuwachs an Einwohnern bringt Städten und Gemeinden wichtige finanzielle Vorteile über Schlüsselzuweisungen und unmittelbare Steuereinnahmen (u.a. Einkommensteueranteile und Grundsteuer).

Grundsätzlich können zwischen 1.500 Euro und 2.500 Euro je Haushalt und Jahr dem kommunalen Haushalt neu zufließen oder aber erhalten bleiben. Verluste durch Abwanderung liegen in vergleichbarer Höhe. Die genauen Werte sind abhängig von der Größe und Sozialstruktur einer Stadt.

Für ein 10 ha großes neues Einfamilienhausgebiet mit ca. 350 flächensparenden Einfamilienhäusern könnten so beispielsweise durch neue Einwohner Mehreinnahmen von bis zu 875.000 Euro pro Jahr erzielt werden.

Die bei Neubaumaßnahmen anfallenden Zusatzkosten für technische Erschließung und soziale Ausstattung sowie damit verbundene Folgekosten können diesen Vorteil zwar schmälern, langfristig überwiegen jedoch die Mehreinnahmen, auch unter Berücksichtigung von Kreditfinanzierungen. Immerhin müssen auch bei rückläufigen Einwohnerzahlen in der Regel Infrastruktureinrichtungen vorgehalten werden. Ein Verzicht auf derartige Einrichtungen findet selten Verständnis. Vielfach wird eher eine geringere Auslastung in Kauf genommen, die Kosten bleiben also bestehen.



Festlegung von Baulandstrategien

Erfolgreiches kommunales Baulandmanagement verlangt eine integrierende, vor allem strategische Vorgehensweise. Methoden des Projektmanagements, wie Projektsteuerung und Projektcontrolling, sind einzusetzen. Die unterschiedlichen Wege und Instrumente zur Baulandbereitstellung sind in klare Zielfestlegungen einzubetten. Sie sind mit effektiven Organisationsmodellen innerhalb der Verwaltung zu verknüpfen, wie mit projektorientierten, ämterübergreifenden Arbeitsgruppen oder mit neuen Zuständigkeiten für Flächenmanagement bzw. Bodenwirtschaft.

Unabdingbar für eine zielorientierte Baulandstrategie sind:

- Offenheit in der Zielsetzung und Transparenz der Vorgänge
- Gleichbehandlung aller Bürger mit der Konsequenz zur flächendeckenden Anwendung
- Städtebauliche Kalkulation zur Prüfung der finanzwirtschaftlichen Fragen
- Definition von eindeutigen Kriterien beim Ankauf und Verkauf von Grundstücken (bei Zwischenerwerb)
- Regelmäßige Erfolgskontrollen

Die bekannten Instrumente des kommunalen Baulandmanagements können in der Praxis eingesetzt werden und haben sich, abhängig von den örtlichen Gegebenheiten, auch bewährt: Kommunaler Zwischenerwerb von Grundstücken innerhalb oder auch außerhalb des Haushaltes (z.B. über Eigenbetriebe und Eigengesellschaften), das gesetzliche und freiwillige Umlegungsverfahren sowie die Baulandbereitstellung durch private Investoren mittels städtebaulicher Verträge und Vorhaben- und Erschließungsplänen.

Geeignet ist also nicht nur ein Weg, allerdings ist die jeweilige Kostenbeteiligung der Eigentümer an der Baulandentwicklung durchaus unterschiedlich ausgeprägt.

Kommunale Baulandbeschlüsse

Ein **kommunaler Grundsatzbeschluss** zur Baulandbereitstellung (Baulandbeschluss) bietet gute Chancen für eine umfassende offensive Baulandstrategie und kann ein wichtiger Baustein des kommunalen Baulandmanagements sein. Anknüpfend an die Sozialpflichtigkeit des Eigentums bindet er Grundeigentümer in die Kommunalentwicklung verantwortlich ein, fordert und unterstützt ihre Mitwirkung.

Jeder Gemeinde steht das gesamte Spektrum an Möglichkeiten zur Ausgestaltung ihres Baulandbeschlusses offen - unabhängig von ihrer Größe und Lage. Es gibt beispielsweise nicht den Typ von Baulandbeschluss für eine mittelgroße Gemeinde im Ballungsrandgebiet. Die Beschlüsse sind von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig, die im Einzelfall vor Ort analysiert werden müssen.

Regelungsdichte

Die Regelungsdichte von Baulandbeschlüssen kann abhängig vom jeweils gewählten Instrumentarium sehr unterschiedlich sein.

Von vorn herein einzelfallbezogene Instrumente, wie der städtebauliche Vertrag, umfassen eine Fülle detaillierter Vereinbarungen. Bei Baulandbeschlüssen bleibt es eine strategische Frage, ob die Flexibilität in der Hand-



habung oder die Verfahrensgleichheit mit einer dann hohen Regelungsdichte im Mittelpunkt stehen. Je nachdem sind geringe oder hohe Regelungsdichten angeraten. Die Entscheidung ist von der örtlichen Situation und der erkennbaren Mitwirkungsbereitschaft der Grundeigentümer abhängig. Erwägt eine Gemeinde einen Baulandbeschluss, so stellen sich unterschiedliche Fragen zu den Mindestinhalten und zum Verfahren.

Mindestinhalte

Anlass und Zielsetzungen des kommunalen Baulandbeschlusses sollten klar herausgearbeitet werden. Das Verständnis der Bevölkerung, insbesondere der Grundstückseigentümer, für die geplante Vorgehensweise der Gemeinde muss geweckt werden.

Eine Auflistung aller Infrastruktur- und sonstigen Kosten sowie Beispielrechnungen macht für alle Beteiligten transparent, welche Kosten entstehen, die im Normalfall nicht durch die Verursacher getragen werden, und erhöht die Verständlichkeit des Beschlusses.

Zumindest in den Grundzügen sind Instrumentarium und Vorgehensweise zu erläutern. Gemeindeeigene Grundstücke können nach sozialen Kriterien vergeben werden. Solche Vergabekriterien sollten im Baulandbeschluss nur grundsätzlich angesprochen sein.

Die finanziellen Bedingungen der Baulandbereitstellung sollten zum Ausdruck gebracht werden. Es muss erläutert werden, welchen Bedingungen die zukünftige Ausweisung von Bauland unterliegt und dass dadurch die Bereitstellung preisgünstigen Baulands für bestimmte Zielgruppen mit finanziert werden soll. Die Angabe von Mindest- oder Höchstgrenzen der Kostenbeteiligung ist nicht ratsam und auch nicht erforderlich.

Verfahren

Zentrale Verfahrensfragen eines Grundsatzbeschlusses zur Baulandpolitik sind:

Wer ist wie an der Beschlussaufstellung beteiligt?

Wer wird wann in die Durchführung im Einzelfall eingebunden?

Politik oder Verwaltung können den Anstoß zu einem Baulandbeschluss geben. In der Entwurfsphase steht zunächst im Vordergrund, das allgemeine Problembewusstsein zu schärfen. Dies ist wichtige Voraussetzung für eine einvernehmliche Verabschiedung im Rat und eine gesicherte Akzeptanz in der späteren Praxis.

Ergänzend ist wichtig, die spätere Anwendung und Durchführung verwaltungsintern abzusichern. Eine gute ämterübergreifende Zusammenarbeit hat dabei große Bedeutung. Die Bereiche Planen, Bauen und Liegenschaften müssen Hand in Hand mit Finanzen und Recht agieren. Interdisziplinäre Projektgruppen können dabei die erforderlichen Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben übernehmen. Eine genaue Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Bereichen wird sich jedoch meist erst in der Praxis herausstellen.

Weitere potenzielle Akteure sind in unterschiedlicher Weise und zu unterschiedlichen Zeitpunkten einzubinden.

Mit den unmittelbar Betroffenen - Grundeigentümern und Investoren - sollten frühzeitig Gespräche geführt werden, um Verständnis für das geplante



Verfahren zu wecken und diese für spätere Mitwirkung zu motivieren. Intensive Presseinformation kann die allgemeine Öffentlichkeit einbinden. Erfahrungsberichte können das geplante Verfahren veranschaulichen und die Darlegung positiver Auswirkungen kann die Bereitschaft zum Mitmachen erhöhen. Rechtliche Detailfragen hingegen sind für eine Erörterung auf diesem Wege wenig geeignet.

Wohnungsbaugesellschaften, Makler und Banken können ihre Ideen und Anregungen einbringen.

Erfolgt eine Baulandstrategie in Abstimmung mit den Nachbarkommunen, sind ihre Ziele im Allgemeinen leichter zu erreichen.

Empfehlungen

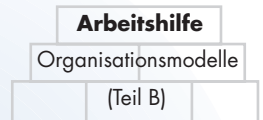
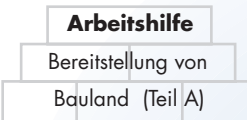
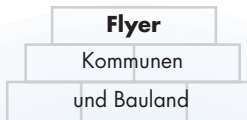
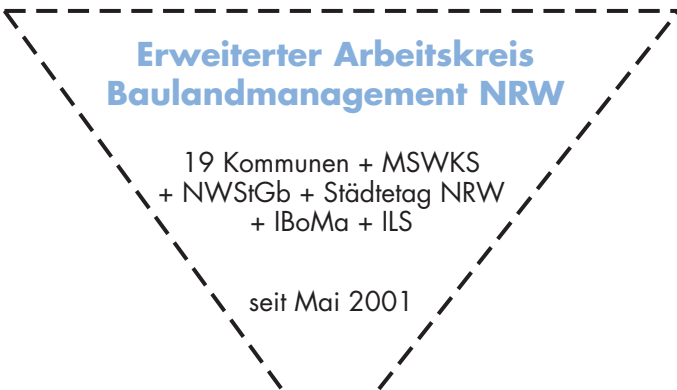
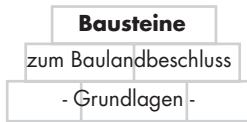
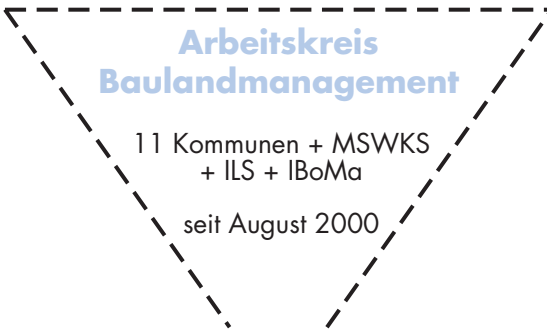
Wird durch den Grundstücksmarkt die Realisierung neuer Wohnungsbauprojekte erkennbar belastet, können wichtige stadtentwicklungspolitische Entscheidungen nicht durchgesetzt werden oder drohen die Bodenpreise aus dem Ruder zu laufen, **so ist ein Grundsatzbeschluss anzuraten.**

Ein Baulandbeschluss muss die Gleichbehandlung aller Eigentümer zum Grundsatz haben - nur so wird die notwendige Akzeptanz in der Bürgerschaft erzielt. Damit wird Politik und Verwaltung eine Baulandstrategie ermöglicht, die sich vielfach bundesweit bewährt hat.

Aber nicht in jedem Fall ist ein Grundsatzbeschluss erforderlich. Die Entscheidung darüber ist abhängig von der örtlichen Situation, den Gestaltungsmöglichkeiten der bisherigen Praxis.



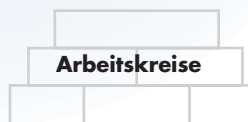
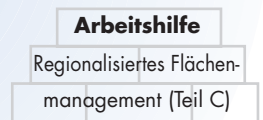
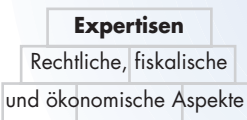
Wie geht es weiter?



FORUM

BAULANDMANAGEMENT NRW

Öffnung für alle interessierten Kommunen
ab Anfang / Mitte 2002





Bocholt, Bochum, Bonn, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Essen, Herne, Remscheid, Rheinbach und Unna sowie seit Mai 2001 Aachen, Bielefeld, Gelsenkirchen, Gladbeck, Köln, Krefeld, Münster und Solingen sind Städte, die sich zum Arbeitskreis Baulandmanagement NRW zusammen gefunden haben. Weitere Teilnehmer sind das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW, der Städtetag NRW, der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund sowie das Institut für Bodenmanagement und das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW.

Dieser Arbeitskreis möchte sich gerne zu einem Forum Baulandmanagement NRW erweitern, das allen interessierten Städten und Gemeinden offen steht. Das Forum sollte bei der Erarbeitung sowie Umsetzung kommunaler Baulandstrategien vorbereitende, koordinierende und unterstützende Funktionen übernehmen.

Informationsveranstaltungen und themenbezogene Arbeitskreise können das Fundament zur Erarbeitung von Bausteinen zur Wohnbaulandbereitstellung liefern, wie die bereits erschienene Untersuchung „Bausteine zum Baulandbeschluss“. Sie bietet ausführliche und empirisch belegte Grundlagen zu den Zielsetzungen, dem Verfahrensablauf, den Inhalten und empfehlenswerten Vorgehensweisen.

Die geplante „Arbeitshilfe Bereitstellung von Bauland“ wird ausgewählte Baulandbeschlüsse analysieren und daraus Maßnahmen und Empfehlungen ableiten. Ebenso untersucht die „Arbeitshilfe Organisationsmodelle“ beispielhafte Verfahren und bewertet deren Effizienz. Die „Arbeitshilfe Regionalisiertes Flächenmanagement“ verweist auf die Möglichkeiten und Chancen einer regional abgestimmten Baulandstrategie sowie auf die erforderlichen Arbeitsschritte.

Ausführliche Expertisen beispielsweise zu den ökonomischen Vor- und Nachteilen von Einwohnerzuwachsen bzw. -verlusten oder auch zum rechtlichen Gestaltungsrahmen und dessen Grenzen werden die inhaltliche Arbeit des Forums Baulandmanagement abrunden.

Impressum

Herausgeber

Arbeitskreis Baulandmanagement:

Stadt Aachen
Stadt Bielefeld
Stadt Bocholt
Stadt Bochum
Stadt Bonn
Stadt Bottrop
Stadt Castrop-Rauxel
Stadt Dortmund
Stadt Essen
Stadt Gelsenkirchen
Stadt Gladbeck
Stadt Herne
Stadt Köln
Stadt Krefeld
Stadt Münster
Stadt Remscheid
Stadt Rheinbach
Stadt Solingen
Stadt Unna

Ministerium für Städtebau und Wohnen,
Kultur und Sport des Landes NRW (MSWKS)

Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund (NWStGb)

Städtetag NRW

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)

Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung
des Landes NRW (ILS)

Kontakt:

Geschäftsstelle Stadt Unna
Herr Kampmann
Tel.: 0 23 03 / 1 03-2 06

Bearbeitung und Layout

Dipl.-Geogr. Jennifer Freckmann

Institut für Landes- und Stadtentwicklungs-
forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)

Dipl.-Ing. Barbara Joeres

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld
Dipl.-Ing. Petra Pfeiffer

Dortmund, September 2001