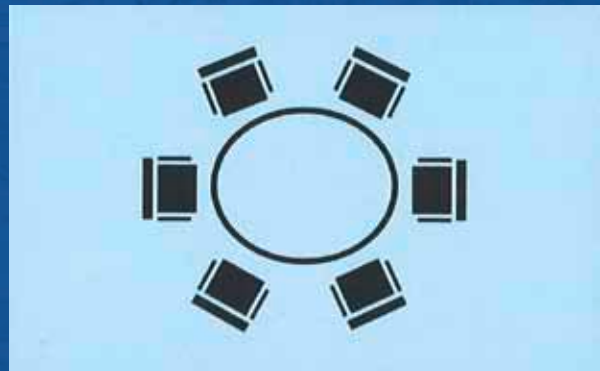


# Baulandbereitstellung: Innovative Organisationsmodelle

Arbeitshilfe



# IMPRESSUM

## Herausgeber

Forum Baulandmanagement NRW

## Autorin

Dipl.-Geogr. Jennifer Freckmann

## Gesamtherstellung

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

## Satz

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS)  
FB I, VW, Hö

## Ansprechpartner Forum Baulandmanagement

Koordinierungsstelle:  
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS)  
Deutsche Straße 5  
44017 Dortmund  
Tel.: 02 31 – 90 51-2 55 /-2 54  
Fax: 02 31 – 90 51-2 57

## Druck

Richard Thierbach GmbH, 45478 Mülheim

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

**Baulandbereitstellung:  
Innovative  
Organisationsmodelle**

**- Arbeitshilfe -**

Jennifer Freckmann

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| <b>I</b>  | <b>EINFÜHRUNG</b> .....  | 7  |
| 1.1       | Anlass und Ziel der Untersuchung .....                             | 7  |
| 1.2       | Methodisches Vorgehen .....  | 7  |
| <b>II</b> | <b>WEGE ZU INNOVATIVEN ORGANISATIONSMODELLEN</b> .....             | 9  |
| 2.1       | Ausgangssituation .....  | 9  |
| 2.1.1     | Einwohnerzahlen .....  | 9  |
| 2.1.2     | Siedlungsstrukturelle Gebietstypen .....                           | 9  |
| 2.1.3     | Flächenreserve und Baulandnachfrage .....                          | 9  |
| 2.2       | Ziele von Baulandbereitstellungsstrategien .....                   | 11 |
| 2.3       | Baulandstrategietypen und Instrumentarium .....                    | 12 |
| 2.4       | Festlegen der Baulandstrategie .....                               | 13 |
| 2.5       | Regelungstiefe und Detailregelungen .....                          | 14 |
| 2.6       | Institutionelle Organisation .....                                 | 14 |
| 2.7       | Verwaltungsinterner Verfahrensablauf .....                         | 15 |
| 2.7.1     | Initiieren und Festlegen der Baulandstrategie .....                | 16 |
| 2.7.2     | Auswahl der zu entwickelnden Gebiete .....                         | 17 |
| 2.7.3     | Verhandlungen mit den Eigentümern .....                            | 18 |
| 2.7.4     | Aufstellungsbeschluss und verbindliches Bauleitplanverfahren ..... | 18 |
| 2.7.5     | Erschließung .....   | 18 |
| 2.7.6     | Vergabe gemeindeeigener Grundstücke .....                          | 19 |
| 2.8       | Beteiligungsstrukturen .....                                       | 19 |
| 2.8.1     | Verwaltung .....   | 19 |
| 2.8.2     | Politik .....  | 20 |
| 2.8.3     | Eigentümer und Investoren .....                                    | 21 |
| 2.8.4     | Öffentlichkeit .....   | 21 |
| 2.8.5     | Externe .....  | 22 |
| 2.9       | Erfahrungen und Erfolge .....                                      | 22 |
| 2.9.1     | Initiieren und Festlegen der Baulandstrategie .....                | 22 |
| 2.9.2     | Inhalte der Baulandstrategie .....                                 | 23 |
| 2.9.3     | Verfahrensablauf und Organisation .....                            | 23 |
| 2.9.4     | Beteiligung von Eigentümern, Öffentlichkeit und Externen .....     | 23 |

# INHALTSVERZEICHNIS

|            |  |    |
|------------|--|----|
| <b>III</b> | <b>ZUSAMMENHÄNGE</b> .....   | 25 |
| <b>IV</b>  | <b>ORGANISATIONSMODELLE</b> .....  | 27 |
| 4.1        | Übersicht .....  | 27 |
| 4.2        | Organisationsmodell I - Strategietyp:<br>Kommunaler Zwischenerwerb ..... | 29 |
| 4.3        | Organisationsmodell II - Strategietyp:<br>Städtebaulicher Vertrag .....  | 31 |
| 4.4        | Organisationsmodell III - Mischform .....                                | 32 |
| <b>V</b>   | <b>HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b> .....                                       | 35 |

## Abbildungen und Tabellen

|         |  |    |
|---------|--|----|
| Abb. 1  | Klassifizierung der Einwohnerzahlen<br>der untersuchten Kommunen .....         | 10 |
| Abb. 2  | Klassifizierung nach Strategietypen .....                                      | 13 |
| Abb. 3  | Aufteilung nach Anzahl der eingesetzten Strategietypen .....                   | 13 |
| Abb. 4  | Klassifizierung nach Beschlussform .....                                       | 14 |
| Abb. 5  | Klassifizierung nach Regelungstiefe .....                                      | 15 |
| Abb. 6  | Klassifizierung nach organisatorischer Zuordnung<br>der Baulandstrategie ..... | 16 |
| Abb. 7  | Einflussfaktoren auf Organisationsmodelle .....                                | 25 |
| Abb. 8  | Organisationsmodell I - Beispiel einer Verfahrensorganisation .....            | 30 |
| Abb. 9  | Organisationsmodell II - Beispiel einer Verfahrensorganisation .....           | 32 |
| Abb. 10 | Organisationsmodell III - Beispiel einer Verfahrensorganisation .....          | 33 |
| Tab. 1  | Klassifizierung nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen .....                 | 10 |
| Tab. 2  | Klassifizierung nach Flächenreserve und Baulandnachfrage .....                 | 10 |
| Tab. 3  | Klassifizierung nach Zielen .....  | 11 |



## 1.1 Anlass und Ziel der Untersuchung

Durch den effektiven Einsatz von Baulandbereitstellungsstrategien können bodenpolitische Leitgedanken realisiert und Zielsetzungen erreicht werden. Doch sowohl die Entwicklung als auch die Umsetzung baulandstrategischen Vorgehens muss den jeweiligen kommunalen Erfordernissen und der entsprechenden Ausgangssituation angepasst sein. So kann sich die Entwicklung eines kommunalen Baulandmanagements in den bestehenden Verwaltungsstrukturen vollziehen, oder aber die verwaltungsinterne Struktur wird auf die Baulandstrategie zugeschnitten. Auf dem Weg jeder Kommune, eine geeignete Organisationsweise zu finden, stellen sich eine Vielzahl von Fragen, beispielsweise

- Wer soll sich mit der Entwicklung einer neuen Baulandstrategie befassen?
- Kann die Baulandstrategie in die verwaltungsinternen Verfahrensabläufe integriert werden oder müssen neue Stellen eingerichtet werden?
- Welche Faktoren führen in der Umsetzungsphase zu einer erfolgreichen Handhabung der Strategie?
- Wann sollte wer beteiligt und mit wem kooperiert werden?

Sicher ist, dass eine gemeinsam getragene bodenpolitische Strategie die Chance auf ein verbessertes Zusammenwirken innerhalb der kommunalen Verwaltung bietet und nach außen die Transparenz und letztlich Akzeptanz der kommunalen Vorgehensweise fördert. Die vorliegende „Arbeitshilfe Baulandbereitstellung: Innovative Organisationsmodelle“ analysiert ausgewählte Baulandbeschlüsse und -strategien und leitet daraus Maßnahmen und Empfehlungen ab. Aus den gewonnenen Ergeb-

nissen werden Handlungsempfehlungen gebildet. Die Untersuchung will interessierten Kommunen das Spektrum der Möglichkeiten aufzeigen, Baulandbereitstellungsstrategien effektiv zu organisieren.

## 1.2 Methodisches Vorgehen

Die empirische Grundlage der vorliegenden Arbeitshilfe liefert die Analyse zahlreicher beispielhafter verwaltungsinterner Vorgehensweisen in Städten und Gemeinden unterschiedlichster Größe und Struktur. Bundesweit wurden in 16 Städten und Gemeinden Experteninterviews geführt. Den Gesprächen lag ein teil-standardisierter Interviewleitfaden zugrunde, modifiziert nach spezifischer Ausgangslage und der jeweils verfolgten Strategie. Die Ergebnisse beruhen auf mit den Gesprächspartnern abgestimmten Protokollen sowie weiteren zur Verfügung gestellten Informationen. Der Zuständigkeitsbereich und damit die Perspektive des jeweiligen Gesprächspartners wurden hinsichtlich der Auswertung der Interviews berücksichtigt.

Ergänzend wurden auch die ausführlichen Interviewergebnisse der „Bausteine zur Baulandbereitstellung“ aus dem Jahre 2000 einbezogen.<sup>1</sup> Auch die vorliegenden Antworten auf Interviewleitfäden der am Arbeitskreis teilnehmenden Städte und Gemeinden selbst sowie weitergehende Ergebnisse der Auswertung von kommunalen Baulandbeschlüssen durch das Institut für Bodenmanagement<sup>2</sup> wurden berücksichtigt. Ein breites Spektrum an Möglichkeiten der Implementierung von Baulandstrategien konnte so in die Auswertung eingehen.

<sup>1</sup> Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW (Hrsg.): Bausteine zum Baulandbeschluss. Dortmund 2001

<sup>2</sup> ebd., S. 77 ff

Ideen realisieren

Experteninterviews

Lösungen finden

Ergebnisse des Arbeitskreises

## Verknüpfung und Strukturierung

## Organisationsmodelle

Es wurde versucht, möglichst vielfältige Faktoren, funktionale Wirkungen und Verknüpfungen systematisch zu untersuchen und aufzubereiten. Die breite Grundgesamtheit lässt sich anhand mehrerer Faktoren klassifizieren, beispielsweise nach Daten zur Ausgangslange, den eingesetzten Instrumenten und Baulandstrategietypen. Vor diesem Hintergrund werden verfahrens- und beteiligungsstrukturelle Typen gebildet. Diese Teilergebnisse werden zueinander ins Verhältnis gestellt. Durch die detaillierte Auswertung kann die Arbeitshilfe konkrete Aussagen dazu machen, unter welchen Umständen welche Organisationsmodelle zur erfolgreichen Imple-

mentierung und Umsetzung einer Baulandstrategie führen.

Es wird zwischen der institutionellen Organisation oder dem Aufbau der Verwaltung und der funktionellen Organisation, d.h. dem Ablauf des Verwaltungshandelns, unterschieden.<sup>3</sup>

Die schematisierte Verknüpfung von institutioneller Organisation, verwaltungsinternem Verfahrensablauf und Beteiligungsstruktur unter Berücksichtigung der Gesamtheit der Faktoren, die eine Baulandbereitstellungsstrategie beschreiben, lässt sich als „Organisationsmodell“ kommunaler Baulandbereitstellungsstrategien definieren.

<sup>3</sup> Stucke, Niclas u. Michael Schöneich: Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform/ Modernisierung. In: Wollman, Hellmut u. Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999, S. 411



# II WEGE ZU INNOVATIVEN ORGANISATIONSMODELLEN

Verschiedene Faktoren sind zu berücksichtigen, um die organisatorische Struktur einer kommunalen Baulandstrategie hinreichend zu erfassen.

Dazu zählen insbesondere die kommunale Ausgangssituation, der verfolgte Strategietyp selbst sowie die eingesetzten Instrumente, die fixierte Regelungstiefe, die institutionelle Organisation, der Verfahrensablauf, die Beteiligungsstrukturen und schließlich der reale Erfolg der Strategie. Diese genannten Faktoren werden jeweils klassifiziert. Dadurch lässt sich die organisatorische Struktur der kommunalen Baulandstrategien charakterisieren und es wird möglich, spezifische Handlungsempfehlungen zu geben.

## 2.1 Ausgangssituation<sup>4</sup>

### 2.1.1 Einwohnerzahlen

Eine erste Einordnung der untersuchten Städte- und Gemeinden ermöglicht die Klassifizierung nach ihren Einwohnerzahlen (s. Abb. 1, S. 10).

Die Verteilung zugunsten der Klein- und Mittelstädte ist daraus abzuleiten, dass hier die Eigentumsverhältnisse homogener sind und der Grundstücksmarkt überschaubarer ist, also auch im Rahmen von Baulandstrategien leichter zu handhaben.

### 2.1.2 Siedlungsstrukturelle Gebietstypen

Zur Beschreibung vergleichbarer räumlicher Gegebenheiten werden die sied-

lungsstrukturellen Gebietstypen des BBR herangezogen. Zu unterscheiden sind folgende Kategorien:<sup>5</sup>

#### Agglomerationsräume

- 1.1 Kernstädte
- 1.2 Hochverdichtete Kreise
- 1.3 Verdichtete Kreise
- 1.4 Ländliche Kreise

#### Verstädterte Räume

- 2.1 Kernstädte
- 2.2 Verdichtete Kreise
- 2.3 Ländliche Kreise

#### Ländliche Räume

- 3.1 Ländliche Kreise höherer Dichte
- 3.2 Ländliche Kreise geringerer Dichte

Die Städte und Gemeinden sind in der Weise über die Gebietstypen gestreut, wie sie von Bedeutung für verallgemeinerbare Ergebnisse sind. Der Gebietstyp „Ländlicher Raum“ wurde kaum miteinbezogen, da hier komplexe Baulandbereitstellungsstrategien nur von geringer planerischer Relevanz sind (s. Tab. 1, S. 10).

### 2.1.3 Flächenreserve und Baulandnachfrage

Im Einzelfall spielt bezüglich der kommunalen Ausgangssituation sicherlich

Zahlreiche Faktoren sind zu berücksichtigen

Überschaubare Grundstücksmärkte in kleineren Städten

<sup>4</sup> Bezugsgröße der statistischen Auswertung ist die Grundgesamtheit n = 67 (Experteninterviews 2000 u. 2001 = 26; Schriftl. Informationen des AK = 10; Ausgewertete Baulandbeschlüsse/ IBoMa = 31); da nicht für alle Städte u. Gemeinden gleichwertige Informationen vorliegen,

kann die Grundgesamtheit bei den nachfolgenden Statistiken variieren

<sup>5</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2000. Band 7. Bonn 2000

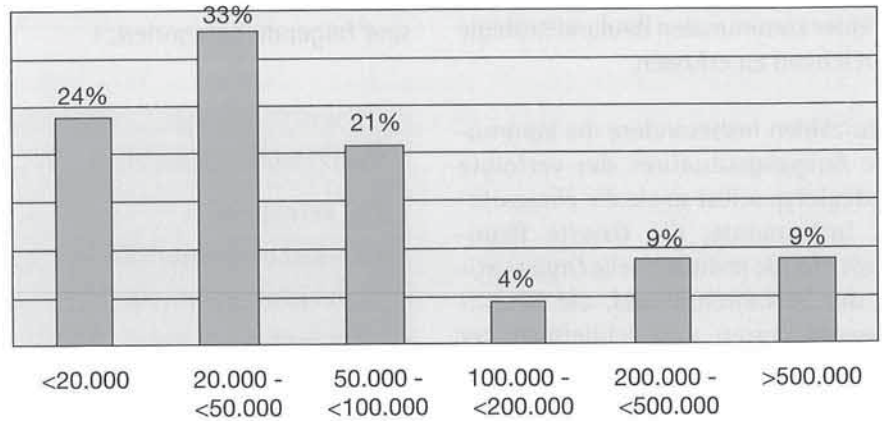


Abb. 1: Klassifizierung der Einwohnerzahlen der untersuchten Kommunen

alles von der topographischen Lage über die historische Entwicklung bis zur Bevölkerungs- und insbesondere der Eigentümerstruktur eine Rolle. Für die erfolgreiche Umsetzung einer Baulandstrategie sind aber vor allem zwei Aspekte maßgeblich: Die Flächenreserven und die Baulandnachfrage. Das Ver-

hältnis dieser Faktoren zueinander bestimmt letztlich die Verhandlungsposition der Kommune. Bei einer hohen Flächenreserve und einer geringen Baulandnachfrage befindet sich die Kommune beispielsweise in einer äußerst vorteilhaften Verhandlungsposition, bei einer geringen Flächenreserve und einer

| Agglomerationsräume |      |      |     | Verstädterte Räume |      |     | Ländliche Räume |     |
|---------------------|------|------|-----|--------------------|------|-----|-----------------|-----|
| 1.1                 | 1.2  | 1.3  | 1.4 | 2.1                | 2.2  | 2.3 | 3.1             | 3.1 |
| 22 %                | 25 % | 15 % | 3 % | 3 %                | 16 % | 9 % | 6 %             | -   |

Tab. 1: Klassifizierung nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen

| Flächenreserve<br>Baulandnachfrage | gering                         | mittel                | hoch                    |
|------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|-------------------------|
|                                    | Gering                         | neutral<br>-          | + vorteilhaft +<br>4 %  |
| Mittel                             | - nachteilig -<br>18 %         | neutral<br>14 %       | + vorteilhaft +<br>18 % |
| Hoch                               | - äußerst nachteilig -<br>21 % | - nachteilig -<br>7 % | neutral<br>7 %          |

Tab. 2: Klassifizierung nach Flächenreserve und Baulandnachfrage <sup>6</sup>

<sup>6</sup> Basierend auf den Angaben der Gesprächspartner der Experteninterviews (GG=28)

mittleren Baulandnachfrage hingegen ist sie eher in einer nachteiligen Position bei der Verhandlung mit Grundstückseigentümern.

Die Fallbeispiele stellen somit einen Querschnitt der verschiedenen Ausgangssituationen dar. So wie die kommunalen Ausgangssituationen vollkommen unterschiedlich sein können, bringen sie auch ganz spezifische Erfordernisse und Notwendigkeiten für das kommunale Baulandmanagement mit sich. Die Ziele des bodenpolitischen Handelns lassen Auswirkungen auf die Wahl des Instrumentariums vermuten und würden auf diese Weise die Verfahrensorganisation beeinflussen.

## 2.2 Ziele von Baulandbereitstellungsstrategien

Bodenpolitische Maßnahmen sollen auf eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende Bodennutzung hinwirken. Die Maßnahmen, die dazu angezeigt sind, richten sich nach den jeweiligen kommunalen Erfordernissen. So variieren die konkreten Ziele, die mit kommunalen Baulandbereitstellungsstrategien verfolgt werden, von sehr allgemeinen Aussagen wie „Nachhaltige Bereitstellung von Bauland“ bis hin zu

speziellen Absichten wie die „Verbesserung der Kalkulierbarkeit für Investoren“. Zusammenfassend verfolgen alle Städte und Gemeinden, die Baulandstrategien initiiert haben, in der Regel eines der aufgeführten Ziele (siehe Tab. 3).

Im Allgemeinen wollen die Kommunen der Baulandnachfrage gerecht werden sowie die Grundstückspreise durch Angebotssteigerungen dämpfen. In manchen Städten wird mit der Baulandstrategie aber auch eine möglichst kostengünstige Bereitstellung angestrebt. Hintergrund ist das Missverhältnis zwischen den Grundstückseigentümern als Nutznießer planungsbedingter Wertsteigerungen und der Kommune, der die Vorleistungen und (Folge-) Kosten verbleiben. Viele Städte legen den Schwerpunkt ihrer Bemühungen nicht nur darauf, eine allgemeine Preisdämpfung auf dem Grundstücksmarkt zu erreichen, sondern durch sozialgerichtete Vergabekriterien oder Subventionierungen speziell dem finanziellen Rahmen beispielsweise junger Familien entgegen zu kommen. In anderen Städten und Gemeinden wiederum zielt die Baulandstrategie darauf ab, insbesondere Einheimischen Eigentum zu ermöglichen und so ihre Abwanderung zu stoppen. Vor allem Kommunen, in denen das Potenzial für neue Wohnbauflächen nahezu ausgeschöpft ist, setzen sich das

Flächenreserve und Baulandnachfrage bestimmen die Verhandlungsposition der Kommune

Ökologische, soziale und kostengünstige Bereitstellung von Bauland

Bodenpolitische Maßnahmen verfolgen mehrere Ziele

|   |      |
|---|------|
| Bereitstellung preisgünstigen Baulandes                                   | 29 % |
| Kostengünstige Mobilisierung von Bauland / Haushaltsentlastung            | 27 % |
| Bereitstellung preisgünstigen Baulandes für bestimmte Bevölkerungsgruppen | 18 % |
| Bereitstellung preisgünstigen Baulandes für Einheimische                  | 14 % |
| Mobilisierung von Bauland im Innenbereich                                 | 12 % |

Tab. 3: Klassifizierung nach Zielen

Die Vorgehensweise bestimmt den Strategietyp

Schwerpunkte liegen bei  
Zwischenerwerb und  
städtebaulichem Vertrag

Ziel, Bauland insbesondere im Innenbereich zu mobilisieren.

## 2.3 Baulandstrategietypen und Instrumentarium

Entschließt sich eine Kommune zu einer umfassenden Baulandbereitstellungsstrategie, muss sie sich über die damit verbundenen Ziele klar werden, vor allem muss sie sich aber für den Weg der zukünftigen Baulandbereitstellung entscheiden. Unterscheiden lassen sich fünf verschiedene Baulandstrategietypen,<sup>7</sup> die allein oder in Kombination miteinander angewandt werden können. Das dabei zum Einsatz kommende Instrumentarium bietet weitere Differenzierungen.

Für die näher untersuchten Fallbeispiele ergibt sich ein Bild der eingesetzten

Strategietypen mit klarer Tendenz zu Zwischenerwerbsmodellen und der Flächenentwicklung über städtebauliche Verträge. Eher eine Ausnahme stellt die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme dar, die im Sinne des Baugesetzbuches ja auch als solche gedacht ist.

Fast drei Viertel der Städte und Gemeinden entscheiden sich nicht für nur einen Strategietyp, sondern setzen zwei oder mehrere kombiniert ein (s. Abb. 3, S. 13).

Zur Umsetzung des jeweiligen Baulandstrategietyps werden alle Instrumente genutzt, die das Baugesetzbuch bietet. Besonders häufig genannt und eingesetzt werden in abnehmender Rangfolge städtebauliche Verträge, die gesetzliche und freiwillige Umlegung sowie der Vorhaben- und Erschließungsplan.

### Strategietyp I

Klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung) und anschließende Beitragserhebung

### Strategietyp II

Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie

### Strategietyp III

Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft

### Strategietyp IV

Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrags oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans

### Strategietyp V

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

<sup>7</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Forschungsvorhaben: Rechtsstatsachenforschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung nach geltendem Recht. Berlin 1999

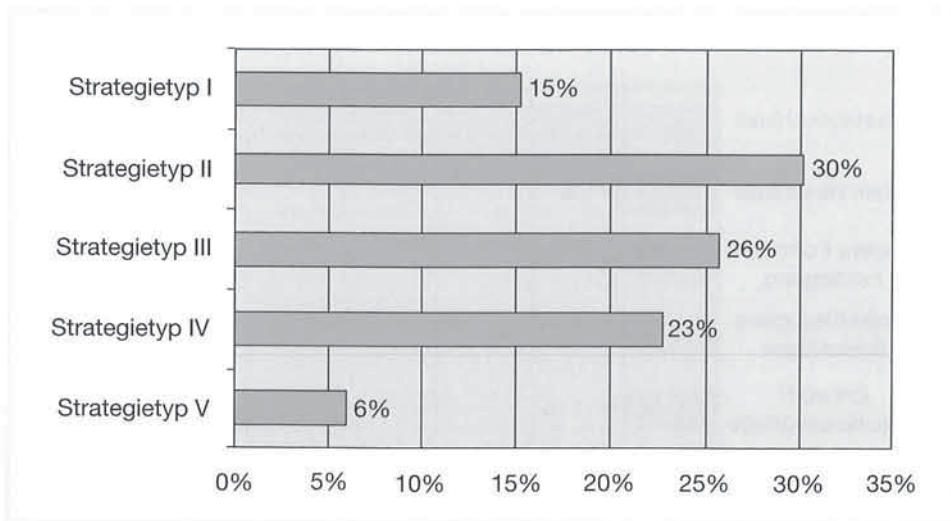


Abb. 2: Klassifizierung nach Strategietypen

## 2.4 Festlegen der Baulandstrategie

Mit einem Baulandbeschluss oder synonym einem bodenpolitischen Grundsatzbeschluss legt eine Kommune ihre bauland- oder bodenpolitische Strategie und andere strategische Instrumente ihres Baulandmanagements für eine Mehrzahl von konkreten Fällen vorab fest.<sup>8</sup> Sie versprechen insofern Erfolg bei der Realisierung von Baulandstrategien, als dass sie für alle Akteure ver-

bindliche Vorgehensweisen einfordern, damit aber auch zugleich Sicherheit und Transparenz schaffen. Wo hingegen bereits langjährig gute Erfahrungen beispielsweise bezüglich des kommunalen Zwischenerwerbs gemacht worden sind, wird ein offizieller Grundsatzbeschluss des Rates häufig nicht als notwendig empfunden. Bietet es sich im Rahmen stadtentwicklungspolitischer Handlungskonzepte an, lässt sich eine Baulandstrategie auch in solche Gesamtkonzepte integrieren.

Baulandbeschlüsse schaffen Verbindlichkeit

Strategietypen können kombiniert werden

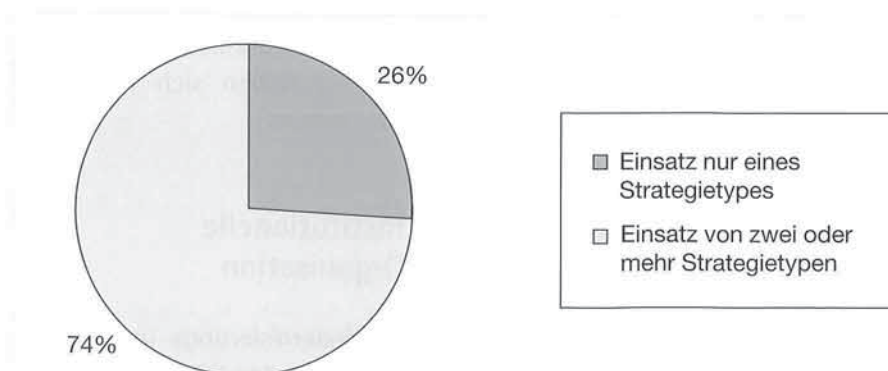


Abb. 3: Aufteilung nach Anzahl der eingesetzten Strategietypen

<sup>8</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Baulandbereitstellung - Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse. Fallstudien, Dokumentation, Anwendungshinweise. Berlin 2001, S. 11

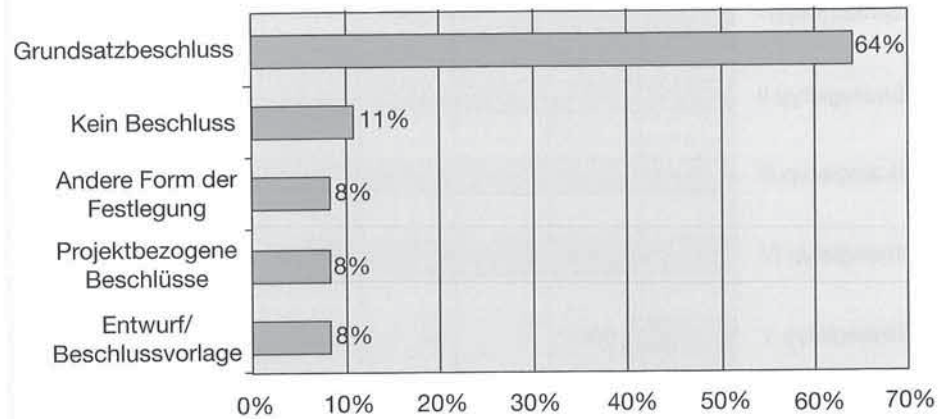


Abb. 4: Klassifizierung nach Beschlussform

In den Städten und Gemeinden, in denen eine derartige Differenzierung möglich ist, beziehen 73% ihre Vorgehensweise ausschließlich auf Wohnbauflächen, in 27% der Fälle ist sie auch auf Gewerbeflächen anwendbar. Häufig wird bei Gewerbeflächen, unabhängig von der Vorgehensweise bei der Wohnbaulandbereitstellung, der kommunale Zwischenerwerb gewählt.

wäre auch denkbar, den per Beschluss gefassten Grundsätzen einen ausführlichen Anhang beizufügen oder aber die gesamte Baulandstrategie in Berichtform darzustellen.

Die Mehrheit der befragten Städte und Gemeinden entschied sich dafür, die Grundsätze der Baulandbereitstellung in der Beschlussvorlage zu konkretisieren und zu begründen (s. Abb. 5, S. 15).

## 2.5 Regelungstiefe und Detailregelungen

Baulandstrategische Vorgehensweisen können in unterschiedlicher Tiefe geregelt werden. Soll der Handlungsspielraum durch die Regelungstiefe möglichst wenig eingeschränkt werden, bietet es sich an, die Beschlussfassung bzw. die gewählte Festschreibungsform auf die Grundsätze der Strategie zu beschränken.

Sollen hingegen beispielsweise immer gleich bleibende, vertragliche Bestimmungen festsetzen, eignet sich eher eine detaillierte Beschreibung und konkrete Ausgestaltung der Grundsätze. Um größtmögliche Transparenz zu schaffen,

Angaben zum Ablauf des Verwaltungshandelns im Rahmen der Baulandstrategie finden sich häufig wieder. Regelungen zur institutionellen Verfahrensorganisation finden sich in keinem Beschluss wieder.

## 2.6 Institutionelle Organisation

Seit den Modernisierungs- und Reformbewegungen in den 90er Jahren orientieren sich die Strukturen der Stadtverwaltungen stärker an Elementen wie Flexibilität, Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, Haushaltskonsolidierung und an den Erwartungen und Ansprüchen der Bür-

Geringe Regelungstiefe  
für mehr Flexibilität

Große Regelungstiefe  
für Festsetzungen

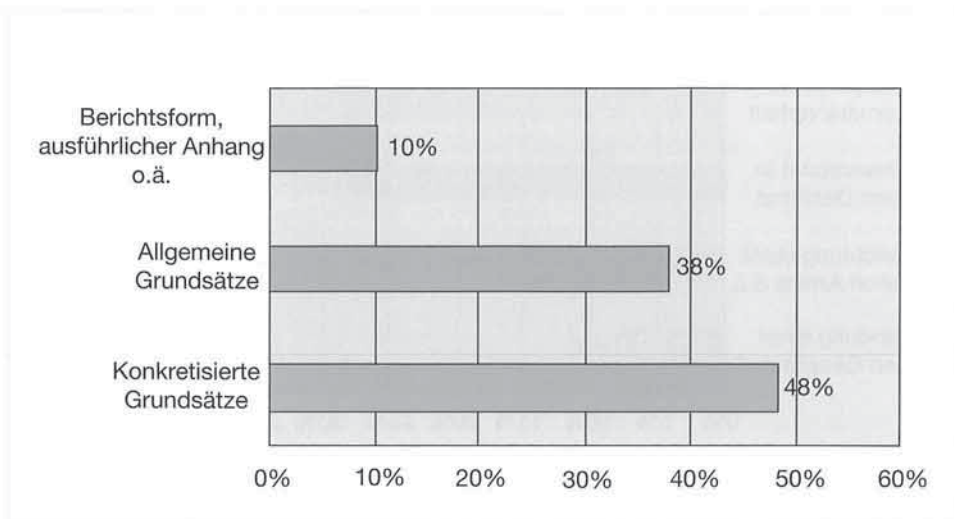


Abb. 5: Klassifizierung nach Regelungstiefe

ger. Die Mehrzahl der Städte hat sich ein individuelles Reformmodell nach eigenen Leitvorstellungen, der Organisationsgröße und der Verwaltungskultur entwickelt.<sup>9</sup> Gerade für das Baulandmanagement, welches begrifflich bereits Assoziationen zu Effektivität und Kooperation weckt, sind dadurch vielfältige Möglichkeiten zur Einbindung in die Verwaltungsstrukturen entstanden.

In der Mehrzahl der diesbezüglich befragten Kommunen verteilen sich die Zuständigkeiten im Verfahrensablauf der Baulandbereitstellung auf zwei Dezernate.<sup>10</sup> In nahezu einem Drittel der Fälle sind die Bereiche Planung und Liegenschaften demselben Dezernat zugeordnet. Die Einrichtung eines eigenen Amtes oder die Gründung einer eigenen Gesellschaft stellen weitere Varianten dar, um ein Baulandmodell organisatorisch zu verankern (s. Abb. 6, S. 16).

## 2.7 Verwaltungsinterner Verfahrensablauf

Für den verwaltungsinternen Ablauf des Verfahrens spielt die institutionelle Organisation eine große Rolle. Einfluss hat auch der gewählte Strategietyp und das eingesetzte Instrumentarium. Im Allgemeinen läuft das Verfahren zur Baulandbereitstellung nach folgendem Schema ab:

- Initiieren und Festlegen der Baulandstrategie
- Auswahl der zu entwickelnden Gebiete
- Verhandlungen mit den Eigentümern
- Aufstellungsbeschluss und verbindliches Bauleitplanverfahren
- Erschließung
- Vergabe gemeindeeigener Grundstücke

Im Einzelnen bleibt jedoch ein großer Ausgestaltungsspielraum, den nahezu jede Kommune anders füllen muss, weil er kaum klassifizierbar ist und sehr differenziert betrachtet werden muss.

Vielfältige Verwaltungsstrukturen

Verfahrensschritte

<sup>9</sup> Stucke, Niclas u. Michael Schöneich: Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform/ Modernisierung. In: Wollmann, Hellmut u. Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999, S. 411-429

<sup>10</sup> Die Bezeichnungen „Dezernate“ und „Ämter“ stehen im Folgenden stellvertretend auch für Verwaltungseinheiten des neuen Steuerungsmodells

Strategien entwickeln sich aus langfristigen Prozessen

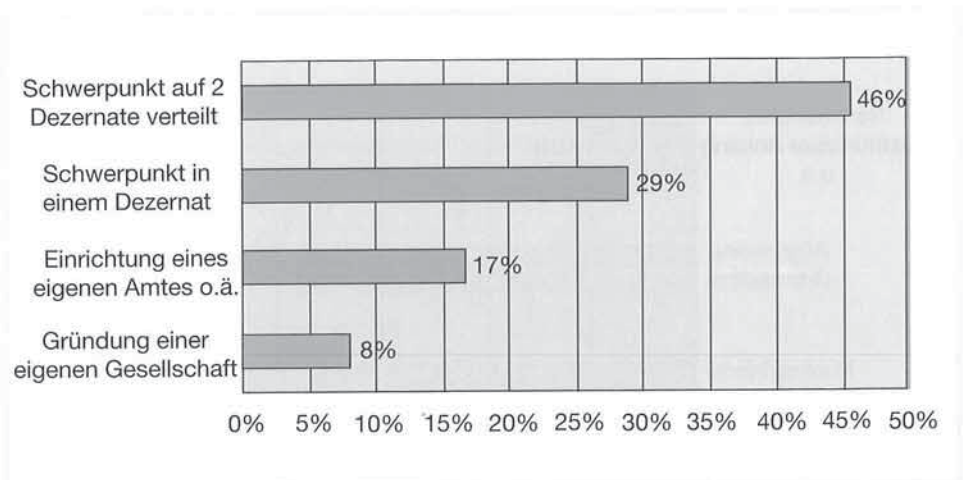


Abb. 6: Klassifizierung nach organisatorischer Zuordnung der Baulandstrategie

### 2.7.1 Initiieren und Festlegen der Baulandstrategie

Baulandpolitisches Vorgehen kann in verschiedener Weise initiiert und festgeschrieben werden.<sup>11</sup>

- Der Anstoß zum Entwurf einer Beschlussvorlage kommt aus Politik oder Verwaltung. Hintergrund sind mittel- oder langfristige Prozesse, die auf dem Baulandmarkt abzusehen sind, und denen durch strategisches Vorgehen beigegeben werden soll. Ämterübergreifend bildet sich häufig eine Arbeitsgruppe mit der Aufgabe, wesentliche Ziele der Stadtentwicklung zu formulieren und daraus eine begründete Baulandstrategie zu entwickeln. Die Vorlage wird in den Fraktionen diskutiert und kommt zum Beschluss. Dieser Ablauf lässt sich als **klassische Initiierung** einer Baulandstrategie bezeichnen.

Der Beschluss wird gefasst und erst im Anschluss in der Öffentlichkeit bzw. mit den betroffenen Grundstückseigentümern diskutiert. Dadurch können auch restriktive Regelungen festgesetzt werden. Zu be-

achten ist aber, dass dies die spätere Akzeptanz der Strategie unter den Eigentümern erschwert und erhebliche Überzeugungsarbeit kosten kann.

- Der Anstoß zum Entwurf kommt ebenfalls aus Politik oder Verwaltung. Hintergrund sind jedoch vor allem aktuelle Entwicklungen, die unerwünscht sind oder stärker gesteuert werden sollen. Die Inhalte der Baulandstrategie werden an Hand eines konkreten Gebietes, das zur Entwicklung ansteht, sowohl zwischen den beteiligten Ämtern als auch mit den Eigentümern diskutiert und formuliert. Im Anschluss daran beschließt der Rat die Vorlage. Es handelt sich also um eine **abgestimmte Initiierung**.

Bei dieser Vorgehensweise muss mit großem Abstimmungsaufwand und hohem Widerstand der Eigentümer während der Entwicklungsphase der Strategie gerechnet werden. Die Beschlussvorlage ist mit dem Rat im Allgemeinen schnell vereinbar, da die Strategie sich an einem konkreten Praxisfall entwickelt hat. Gleiches gilt für die Akzeptanz seitens der Eigentümer in weiteren Planungsgebieten.

<sup>11</sup> vgl. Kap. 2.4



- Der Anstoß zum Entwurf einer Baulandstrategie kommt im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes aus der Verwaltung. Basierend auf den vorhandenen Konzepten für den Flächennutzungsplan entwickelt eine Arbeitsgruppe die Baulandstrategie. Das Inkrafttreten des Flächennutzungsplanes ist unerheblich für den Zeitpunkt der Beschlussfassung bei dieser **Initiierung durch gesamtstädtische Planung**.

Die Kommune hat deutliche Vorteile dadurch, dass sie in diesem frühen Stadium bereits die Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümern potenzieller Baugebiete klären und sich mehrere Alternativen für die Baulandentwicklung offen halten, gegebenenfalls Flächen sogar vor der förmlichen Ausweisung erwerben kann.

- Der Anstoß zum Entwurf einer Baulandstrategie kommt aus der Verwaltung. In ämterübergreifender Abstimmung werden Prinzipien entwickelt, nach denen künftig bei der Baulandbereitstellung verfahren werden soll. Diese Prinzipien werden vom Rat mitgetragen, ohne dass ein verallgemeinernder Grundsatzbeschluss herbeigeführt wird. Basierend auf dieser verwaltungsinternen Direktive wird für jedes Baugebietsverfahren ein spezifischer Grundsatzbeschluss gefasst. Die Anwendung der Baulandstrategie muss demnach immer wieder **projektorientiert initiiert** und festgesetzt werden.

Diese Vorgehensweise bietet eine sehr hohe Flexibilität im Verwaltungshandeln, hat aber auch zur Voraussetzung, dass alle beteiligten Ämter hinter der Strategie stehen und gut miteinander kooperieren. Nachteilig kann sich unter Umständen

eine Ungleichbehandlung verschiedener Eigentümer auswirken.

- In Einzelfällen werden die baulandstrategischen Prinzipien aus den Vorgaben eines umfassenden Stadtentwicklungskonzeptes o.ä. abgeleitet. Dabei ist zwar das Stadtentwicklungskonzept beschlossen, nicht aber eine explizite Baulandstrategie. Deshalb lässt sich der gesamte Verfahrensablauf, wie auch die inhaltliche Ausgestaltung, sehr flexibel gestalten.

### 2.7.2 Auswahl der zu entwickelnden Gebiete

Das Auswahlverfahren der zu entwickelnden Gebieten lässt sich nach drei Hauptmerkmalen unterscheiden.

- Die Kommune kann bei der Auswahl der Gebiete entweder eine **aktive Rolle** einnehmen, das heißt, sie tritt gezielt an die Eigentümer der in Frage kommenden Flächen heran und versucht Mitwirkungsbereitschaft zu erzeugen, oder aber sie nimmt eine **reaktive Rolle** ein. Dann bewirbt sie das Modell auf Bürgerversammlungen und beginnt mit der Entwicklung jener Gebiete, deren Eigentümer sich zuerst entschlossen haben, das Baulandmodell zu akzeptieren.
- Die Kommune hat die Möglichkeit, bei der Auswahl der Gebiete **restriktiv** vorzugehen, indem sie den Eigentümern verdeutlicht, dass die Entwicklung der Flächen zu den Konditionen des Baulandmodells nur einmal angeboten wird. Dieses Vorgehen eignet sich jedoch ausschließlich, wenn die Kommune ausreichende Alternativen zur Entwicklung hat. Ist die Kommune auf die Mitwirkungsbereitschaft einzelner Eigentümer angewiesen, kann sie sich **konzessiv**

## Möglichkeiten der Initiierung

## Rolle der Kommune

Projektgruppen  
beschleunigen den Ablauf

Bodenpreisspekulationen  
vermindern oder  
Mitwirkungsbereitschaft fördern

zeigen, indem sie verschiedene Varianten bezüglich der Entwicklung des betreffenden Gebietes verhandelt.

- Im Auswahlverfahren der potenziellen Baugebiete kann die Kommune den Eigentümern entweder mit detaillierten, **allgemeingültigen Regelungen**, beispielsweise zu Ankaufspreisen oder Flächenabgabe gegenüber treten oder sie handelt diese **Regelungen einzelfallbezogen** aus.

### 2.7.3 Verhandlungen mit den Eigentümern

Nach Auswahl der baulich zu entwickelnden Flächen müssen die Einzelheiten mit den Eigentümern verhandelt werden. Je nach baulandstrategischem Vorgehen der Kommune unterscheidet sich das Ergebnis dieser Verhandlungen. Beim städtebaulichen Vertrag werden häufig Vorverträge abgeschlossen, beim kommunalen Zwischenerwerb werden notariell beglaubigte Kaufverträge aufgesetzt. In der Regel sichert sich die Kommune vertraglich ab, nachdem die Flächenauswahl weitgehend abgeschlossen ist, aber bevor die ersten Verfahrensschritte zum Bebauungsplan eingeleitet werden.

Zu unterscheiden sind zwei Möglichkeiten: Erst in einem sehr konkreten Stadium der Flächenentwicklung an den Eigentümer heranzutreten und ihn über die Baulandstrategie zu informieren, vermindert Bodenpreisspekulationen und eignet sich insbesondere, wenn die Kommune die entsprechenden Flächen ankaufen möchte. Steht – wie beim städtebaulichen Vertrag – die Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers im Vordergrund, erweist es sich als sinnvoll, die Planungsabsichten schon frühzeitig in Eigentümerversammlungen zu erläutern und das Baulandmodell vorzustellen.

### 2.7.4 Aufstellungsbeschluss und verbindliches Bauleitplanverfahren

Der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan oder zum Vorhaben- und Erschließungsplan wird gefasst, sobald die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer gesichert ist. Eine Beschleunigung des Verfahrens kann durch projektbezogene Arbeitsgruppen erreicht werden. Die frühzeitige organisatorische und fachliche Einbindung der betroffenen Ämter wirkt konsensbildend, was ein zügiges Verfahren begünstigt. Um konkrete Projekte zu unterstützen, auszuwerten und den Prozess der Baulandentwicklung generell zu optimieren, eignet sich die Bildung einer ständigen Koordinierungsgruppe. Denkbar ist auch die (eilvernehmliche) Vereinbarung verbindlicher Zeitvorgaben für die Wahrnehmung der Aufgaben nach Zuständigkeit.

### 2.7.5 Erschließung

Die Erschließung ist Aufgabe der Gemeinde. Gemäß §124 BauGB kann sie die Erschließung aber durch Vertrag auf einen Dritten übertragen. Der Dritte kann sich verpflichten, die Erschließungskosten ganz oder teilweise zu tragen. Im Rahmen des Verfahrensablaufes greifen die Kommune auf verschiedene Möglichkeit zurück, die Erschließung zu regeln.

- Die Kommune übernimmt die gesamte Erschließung selbst. Bei Zwischenerwerbsmodellen kann sie ihre Kosten beim Ankauf oder beim späteren Verkauf der gemeindeeigenen Grundstücke geltend machen. In diesem Fall bietet sich ein revolvinges Finanzierungssystem besonders an.
- Der Grundstückseigentümer übernimmt die gesamte Erschließung. Per

Vertrag kann er beispielsweise dazu verpflichtet werden, einer Erschließungsgemeinschaft beizutreten, die alle Kosten der Erschließung zu 100% übernimmt.

- Eine städtische Grundstücksgesellschaft wird gegründet, die die Erschließung übernimmt. Die Finanzierung der Maßnahme erfolgt außerhalb des städtischen Haushalts. Die inhaltliche, organisatorische und steuerliche Ausgestaltung der Gesellschaften erfolgt einzelfallbezogen.
- Die Kommune kooperiert mit Dritten, z.B. mit Sparkasse oder Banken, die Erschließungsträger werden.

### 2.7.6 Vergabe gemeinde-eigener Grundstücke

Ist ein Gebiet baureif, hat die Kommune die Möglichkeit, eigene Grundstücke nach bestimmten Kriterien zu vergeben. Prioritäten lassen sich so setzen, dass sie den stadtentwicklungspolitischen Zielen dienen.

- Besteht eine hohe endogene Nachfrage nach Bauplätzen oder sind die Flächenreserven der Kommune sehr begrenzt, wird häufig das sogenannte Einheimischenmodell gewählt. Danach erhalten grundsätzlich nur Ortsansässige kommunale Grundstücke. Darunter fällt zumeist, wer dort geboren ist oder über einen festgelegten Zeitraum gelebt bzw. gearbeitet hat. Die Vergabereihenfolge richtet sich beispielsweise nach sozialen Kriterien.
- Oft finden Vergaberichtlinien Anwendung, nach denen ein prozentualer Anteil der Bauplätze für einheimische Interessenten vorbehalten wird. Auf die übrigen Bauplätze können sich Auswärtige bewerben. Die

se Vorgehensweise eignet sich, wenn die endogene Nachfrage überwiegend gedeckt ist, aber den Einwohnern die Möglichkeit offen gehalten werden soll, kostengünstiges Bauland vor Ort zu erwerben.

- Kommunen, für die der Einheimischenaspekt keine Rolle spielt, vergeben ihre Grundstücke nach einem Punktesystem, das für alle Wohnbaugrundstücke gilt. Berücksichtigt werden hier vor allem das Einkommen, Anzahl und Alter der im Haushalt lebenden Kinder sowie unter Umständen der Verkehrswert des Grundstückes.

## 2.8 Beteiligungsstrukturen

Zu den Beteiligten an einer Baulandbereitstellungsstrategie gehören:

- Verwaltung
- Politik
- Eigentümer und Investoren
- Öffentlichkeit
- Externe (Wohnungsbau-gesellschaften, Makler, Banken, Nachbarkommunen)

Sie werden sowohl zu verschiedenen Zeitpunkten als auch in unterschiedlicher Intensität einbezogen. Hier bieten sich mehrere Möglichkeiten.

### 2.8.1 Verwaltung

Die Verwaltung initiiert die Baulandstrategie in der Regel eigenständig oder gemeinschaftlich mit der politischen Seite. Da sie den gesamten Verfahrensablauf mitsamt der Beteiligungsstrukturen steuert, ist sie auch für die Um-

Erschließungsträger festlegen

Prioritäten setzen

Arbeitskreise fördern  
Kommunikation und Kooperation

Ämterübergreifendes  
und konsensuales Handeln

Aktive Steuerung

setzungsphase von maßgeblicher Bedeutung. Die Verwaltung bestimmt, wann und in welcher Form die Akteure einbezogen werden. Den anderen Beteiligten gegenüber nimmt sie demnach eine übergeordnete Position ein. Um so wichtiger ist es, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung reibungslos funktioniert.

- Eine ämterübergreifende Zusammenarbeit ist unabdingbar. Unabhängig davon, dass sich die Strukturen im Einzelnen häufig personen- oder kompetenzorientiert herausbilden, müssen alle beteiligten Stellen konsensual handeln, um eine Baulandstrategie erfolgreich zu initiieren oder umzusetzen.
- Zur Entwurfsphase der Strategie zählt alles von der Initiierung bis zur Vorlage eines Grundsatzbeschlusses im Rat oder einer anderen Form der Festschreibung. Zwei Vorgehensweisen lassen sich hier generalisieren: Ein bestimmtes Amt, zumeist Liegenschaften oder Stadtentwicklung, ergreift die Initiative und entwickelt einen Vorschlag zur Baulandstrategie, der dann mit den anderen Stellen abgestimmt wird. Alternativ kann sich ein Arbeitskreis bilden. Zweckmäßigerweise setzt er sich zunächst nur aus wenigen Mitarbeitern der fachlichen Kernzuständigkeiten zusammen. Experten, beispielsweise für finanzielle, steuerliche und rechtliche Fragen werden nach Bedarf hinzugezogen.
- Auch in der Umsetzungsphase, in der sich das Verwaltungshandeln nach der Baulandstrategie zu richten hat, ist interdisziplinäre Zusammenarbeit wichtig. In kleineren Kommunalverwaltungen oder wo bereits seit längerem erfolgreich kooperiert wird und sich das ämterübergreifende Zu-

sammenarbeiten gut eingespielt hat, kann auf einen Arbeitskreis verzichtet werden. Ein fester Arbeitskreis kann aber eine wichtige Rolle als Koordinierungs-, Abstimmungs- und Steuerungsinstrument einnehmen. Er kann sowohl als ständige Institution regelmäßig oder bedarfsbezogen tagen, oder aber projektbezogen ins Leben gerufen werden. Ein dauerhafter Arbeitskreis ermöglicht auch, Grundsatzfragen zu diskutieren und die Baulandstrategie entsprechend zu modifizieren und zu optimieren. Projektbezogene Arbeitskreise können flexibler zusammen gesetzt werden und gezielt die Umsetzung des Einzelfalls vorantreiben.

- Die Federführung kann sowohl bei den Liegenschaften als auch bei der Stadtplanung oder -entwicklung angesiedelt sein oder sogar im Laufe des Verfahrens wechseln.
- Wird ein neuer eigener Zuständigkeitsbereich eingerichtet oder ein städtischer Betrieb mit Ziel der effektiven Umsetzung der Baulandstrategie gegründet, entfällt in der Regel die Notwendigkeit eines Arbeitskreises - umso überlegter muss aber die Einbindung in die bestehenden verwaltungsinternen Strukturen sein.

## 2.8.2 Politik

Auch die Politik kann vor dem Hintergrund gesamtstädtisch unerwünschter Entwicklungen die Initiative ergreifen und an die Verwaltung mit dem Wunsch herantreten, einen Entwurf für eine Baulandstrategie zu erarbeiten. Wie intensiv eine geplante Strategie im Rat diskutiert wird, ist sehr unterschiedlich. Bei der Beschlussfassung sollte fraktionsübergreifend möglichst hohe Zu-

stimmung herrschen. In der Praxis zeigt sich zwar, dass es nicht vorrangig von der politischen Geschlossenheit abhängt, ob sich eine Strategie in der Umsetzung und hinsichtlich der gesetzten Ziele bewährt - oft befürwortet die Opposition die Strategie erst nachdem sich erste Erfolge eingestellt haben. Es erleichtert das Verfahren dennoch, wenn von vornherein ein gemeinsames Problembewusstsein geschaffen werden kann und die Entwicklung und Umsetzung der Strategie ein von Politik und Verwaltung gemeinsam getragener Prozess ist.

### 2.8.3 Eigentümer und Investoren

Als direkt Betroffene sind die Grundstückseigentümer und Investoren eine besonders wichtige Gruppe von Beteiligten. Zu entscheiden ist, zu welchem Zeitpunkt sie einbezogen werden sollen, ob zum Beispiel eine besonders frühzeitige Beteiligung sinnvoll ist, und in welcher Form, das heißt vor allem, ob in Versammlungen oder Einzelgesprächen.

- Werden die Eigentümer bereits während des Entwurfes der Baulandstrategie unterrichtet, lässt sich das als **frühzeitige Beteiligung** bezeichnen. Im Allgemeinen werden sie in dieser Phase allerdings zunächst über die lokale Presse informiert. Ausführliche Gespräche und Diskussionen finden statt, wenn die Strategie parallel zu einem konkreten Projekt entwickelt wird oder wenn die Strategie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Fortschreibung des Flächennutzungsplanes steht. In der Umsetzungsphase zeichnet sich frühzeitige Beteiligung dadurch aus, dass die Baulandstrategie aktiv nach außen getragen wird, beispielsweise über Informationsbroschüren oder

gezielte Pressegespräche. Der Vorteil für die Kommune liegt darin, dass sie sich schon früh über die Mitwirkungsbereitschaft einzelner Eigentümer im klaren ist.

- Bei der **projektbezogenen Beteiligung** werden gezielt jene Eigentümer angesprochen, deren Grundstücke in dem zur Entwicklung anstehenden Gebiet liegen. Vorteilhaft gestaltet sich bei dieser Vorgehensweise, dass die Eigentümer nicht voreingenommen reagieren und ihnen die Baulandstrategie bereits auf einer sehr konkreten Ebene vorgestellt und erläutert werden kann.
- Bei der Form der Beteiligung hat die Kommune generell die Wahl zwischen **Eigentümerversammlungen** und **Einzelgesprächen**. In Eigentümerversammlungen wird allen Betroffenen die Strategie zugleich erläutert. Zum einen kommt es zu einem zeitlichen Gewinn für die Kommune, zum anderen vermittelt dieses Vorgehen Transparenz und absolute Gleichbehandlung, was die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer fördert. Sind jedoch sehr große Widerstände seitens der Eigentümer zu erwarten, werden Einzelgespräche vorgezogen. Gleiches gilt, wenn die Baulandstrategie hohe einzelfallbezogene Ausgestaltung zulässt oder wenn mit großen Investoren oder Eigentümern verhandelt werden muss. So kann die Strategie intensiv besprochen und auf die individuellen Anliegen eingegangen werden. Die Kombination beider Beteiligungsformen bedeutet den größten Aufwand, aber auch die höchste Erfolgsquote.

### 2.8.4 Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist direkt von der Vorgehensweise bei der Eigen-

Gemeinsames Problembewusstsein schafft Zustimmung

Vorurteile durch projektbezogene Beteiligung verhindern

Eigentümerversammlungen demonstrieren Transparenz

Mitwirkungsbereitschaft durch frühzeitige Beteiligung

tümerbeteiligung (s.o.) abhängig. Daraus ergibt sich der Zeitpunkt, zu dem die Öffentlichkeit über **ortsübliche Bekanntmachungen und Presse** informiert wird - vor der Beschlussfassung, danach oder erst gebietsbezogen. Über die Presse wird die Öffentlichkeit auch insbesondere darüber informiert, wo und unter welchen Bedingungen Baugrundstücke zu erwerben sind.

Als besondere Formen der Öffentlichkeitsarbeit sind hervorzuheben:

**Öffentliche Versammlungen**, möglicherweise sogar Betriebsversammlungen und **Bürgerbesprechungen**, bei denen die Baulandstrategie aktiv von der Kommune beworben wird und so im Vorfeld Akzeptanz bei Eigentümern gefördert und Interesse bei Nicht-Eigentümern geweckt wird. Ein spezielles Bürgerbüro Bauen kann als **zentrale Anlaufstelle** für Interessierte mit Koordinierungsfunktionen für die Verwaltung gegründet werden.

### 2.8.5 Externe

Unter den Externen lassen sich die zusammen fassen, die nicht zwingend in irgendeiner Form beteiligt werden müssen, aber dennoch für die Baulandstrategie von Bedeutung sind.

- Wenn beispielsweise **Wohnungsbauengesellschaften, Makler oder Banken** einbezogen werden, dann projektorientiert. Nur äußerst selten wird der Umgang mit diesen Akteuren in der Baulandstrategie erwähnt. Nur im Einzelfall wurden Informationsveranstaltungen zur Baulandstrategie durchgeführt, die sich ausdrücklich an Vertreter der Wohnungswirtschaft, Bauträger und Kommunen im Umland gerichtet haben.
- Die Zusammenarbeit mit den **Nachbarkommunen** kann sich auf ver-

schiedenen Ebenen abspielen, in der Regel herrscht jedoch - selbst bei gemeinsamer, regionaler Flächennutzungsplanung - das Konkurrenzverhältnis vor. Während sich die reale Zusammenarbeit in der Praxis auf Gewerbegebiete beschränkt, finden im Rahmen von (Wohn-)Baulandbereitstellungsstrategien nur informelle Gespräche statt. Auf eine intensivere Form der Zusammenarbeit wird verzichtet.

## 2.9 Erfahrungen und Erfolge

Die untersuchten Städte und Gemeinden bezeichneten ihre Vorgehensweise selbst überwiegend als erfolgreich. Das gilt auch dort, wo die Baulandstrategie nicht per Grundsatzbeschluss festgeschrieben ist. Oft wird betont, dass kommunale Baulandstrategien einem steten Optimierungsprozess unterliegen. Entsprechend wurden über die Empfehlungen - die sich aus den jeweiligen Erfahrungen ergaben - hinaus, auch selbstkritische Verbesserungsvorschläge gemacht. Die Empfehlungen aus den untersuchten Kommunen decken ein breites Spektrum ab. Die - zum Teil auch konträren - Kernaussagen sind im folgenden strukturiert wiedergegeben.

### 2.9.1 Initiieren und Festlegen der Baulandstrategie

- Vor der Initiierung einer Baulandstrategie sollte die Grundstücksmarktsituation genau nach Reserven, Verbrauch und Bedarf untersucht werden.
- Gewachsene Traditionen in der Bereitstellung von Bauland müssen berücksichtigt werden.
- Zwischen allen beteiligten politischen Akteuren sollte Konsens erzielt

werden, um nach außen eine gefestigte Position zu vertreten.

- Die Baulandpolitik sollte auf strategischer und operativer Ebene permanent optimiert werden.
- Es ist wichtig, die Baulandstrategie zu beschreiben und zu fixieren, um für alle Beteiligten klare Handlungsstrukturen zu schaffen.
- Ein Baulandbeschluss kann Signalwirkung haben.
- Die formelle oder informelle Festlegung des zeitlichen Ablaufs der internen Zusammenarbeit hemmt die notwendige Flexibilität und ist nicht durchzuhalten.

### 2.9.2 Inhalte der Baulandstrategie

- Bestmöglich für eine Kommune wäre der 100%ige Zwischenerwerb.
- Die Kommune sollte die Zuständigkeit für die Grundstückswirtschaft behalten. Über Gewinnbeteiligung und Grunderwerbssteuer verteuern sich die Baugebiete erheblich, wenn Entwicklungsgesellschaften beteiligt werden.
- Es sollte gründlich geprüft werden, ob eine eigene Entwicklungsgesellschaft für die Baulandentwicklung zweckmäßig wäre.
- Auf Flexibilität beim Einsatz des Instrumentariums sowie bei der räumlichen Entwicklung ist zu achten.

### 2.9.3 Verfahrensablauf und Organisation

- Konsequenz und Kontinuität im Verwaltungshandeln sind für Akzeptanz

und Erfolg einer Baulandstrategie unerlässlich.

- Organisatorische Lösungen für die Erledigung der komplexen Aufgaben des Flächenmanagement müssen entwickelt werden.
- Kurze Wege und schnelle Entscheidungen sind wesentlich.
- Eine enge Verzahnung zwischen Baudezernat und Kämmerei ist Voraussetzung.
- Städtebauliche Verträge sollten in enger Abstimmung mit dem Bereich „Recht“ erarbeitet und abgeschlossen werden.
- Die Bildung von Projektgruppen trägt maßgeblich zur zügigen und konfliktfreien Umsetzung bei.
- Eine dauerhafte Arbeitsgruppe innerhalb der Verwaltung garantiert die Stabilität des Verfahrens.
- Bei einer eigenen Grundstücksgesellschaft sollte die Stadt alleiniger Eigentümer bleiben, um sich Entscheidungsfreiheiten zu sichern.
- Die Darlegung eines geschlossenen, revolvingierenden Finanzierungssystems ist wichtig für die Glaubwürdigkeit der Kommune.

### 2.9.4 Beteiligung von Eigentümern, Öffentlichkeit und Externen

- Wichtig sind frühzeitige inhaltliche Überzeugungsarbeit und der Aufbau von Vertrauen.
- Das Konzept, seine Umsetzung sowie die Kalkulationen einer Baulandstrategie sollten so transparent wie möglich gehandhabt werden.

Kurze Wege und schnelle Entscheidungen sind wesentlich

Ein Baulandbeschluss kann Signalwirkung haben

Eine Baulandstrategie sollte so transparent wie möglich gehandhabt werden

## Vorteile verdeutlichen

- In Einzelverhandlungen können mit den Beteiligten am ehesten für alle akzeptable Lösungen gefunden werden.
- Die Vorteile des Verfahrensablaufes sollten den Eigentümern und Bau-trägern deutlich gemacht werden.
- Schwierigkeiten bei den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern können durch das parallele Be-treiben mehrerer Verfahren bewäl-tigt werden.

- Es sollten auch die Möglichkeiten des Internet für die Bürgerbeteiligung in Betracht gezogen werden.

Die zahlreichen Ausgestaltungsmög-lichkeiten im Rahmen einer Bauland-strategie wurden im Vorangegangenen aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund müssen die gesammelten Erfahrungen und Empfehlungen differenziert unter der Fragestellung betrachtet werden, wann sie für welche Vorgehensweise gelten. Eine Zusammenführung der un-tersuchten Teilaspekte ermöglicht nun, Organisationsmodelle zu abstrahieren.



# III ZUSAMMENHÄNGE

Die Gemeindegröße beeinflusst die Verwaltungsstruktur im Allgemeinen. Insgesamt sind jedoch viele Faktoren eng miteinander verzahnt. Die Lage zu Ballungsgebieten, die Flächenreserven einer Kommune, die wiederum von der topographischen Situation abhängig sind etc. prägen die Entwicklung einer Baulandstrategie von außen und spielen eine Rolle für die Ausgestaltung ihrer Ziele, Inhalte und Organisationsweise. Die erfolgreiche Umsetzung einer Baulandstrategie steht im deutlichen Zusammenhang mit dem Ablauf des gesamten Verfahrens und ist maßgeblich von der Kooperation der Ämter und Geschäftsbereiche untereinander, vom Umgang mit allen beteiligten Akteuren, von der politischen Meinung und nicht zuletzt von der haushaltsrechtlichen Handhabung geprägt.

Bei der Ausgestaltung einer Baulandstrategie, insbesondere der organisatorischen, stehen einer Kommune zahlreiche Möglichkeiten und Alternativen

offen. Ihre Kombination, abgestimmt auf die individuelle Ausgangssituation, macht den Erfolg einer Strategie aus. Wie bereits an anderer Stelle festgestellt<sup>12</sup>, lassen sich kaum belastbare und allgemeingültige „wenn - dann“-Verknüpfungen herstellen, wie beispielsweise „wenn eine Stadt unter 50.000 Einwohner hat, dann ist sie mit dem kommunalen Zwischenerwerb am Besten beraten“. Die Faktoren, die das Organisationsmodell einer Baulandstrategie prägen, wurden im Vorangehenden erläutert: Die Ausgangssituation, die Ziele der Baulandbereitstellungsstrategie, der Baulandstrategietyp und das Instrumentarium, die Form der Festlegung, die Regelungstiefe, die institutionelle Organisation, der verwaltungsinterne Verfahrensablauf im Einzelnen sowie die Beteiligungsstrukturen.

Sie alle werden im Einzelfall anders ausgestaltet, bauen aufeinander auf

Organisationsmodelle als Zusammenspiel aller Faktoren

Das Zusammenspiel bestimmt den Erfolg



Abb. 7: Einflussfaktoren auf Organisationsmodelle

<sup>12</sup> Vgl. Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW (Hrsg.): Bausteine zum Baulandbeschluss. Dortmund 2001

Organisationsmodelle müssen sich ständig weiterentwickeln

und entscheiden in ihrer Gesamtheit über den Erfolg einer Baulandstrategie. Abbildung 7 veranschaulicht, wie eng diese Faktoren miteinander verknüpft sind und wie sie aufeinander abgestimmt sein müssen, um ein erfolgreiches Zusammenwirken zu ermöglichen.

Die Einwohnerzahl, der siedlungsstrukturelle Gebietstyp und die allgemeine Grundstücksmarktsituation lassen sich als Ausgangssituation bezeichnen. Sie beeinflusst die Notwendigkeiten einer Baulandstrategie und damit deren Ziele. Sind die Ziele formuliert, muss ein Weg gefunden werden, sie zu erreichen. Dafür kann zwischen fünf Strategietypen und zahlreichen Instrumenten ausgewählt werden. Um dieses Vorhaben zu fixieren, stehen verschiedene Möglichkeiten der Festlegung zur Ver-

fügung. Es muss entschieden werden, welche Regelungstiefe und Detailregelungen sinnvoll sind. Die Umsetzung der Baulandstrategie muss institutionell möglichst optimal verankert werden. Innerhalb der sich daraus entwickelnden Organisationsstrukturen vollzieht sich das verwaltungsinterne Verfahren. Vom Verfahrensablauf hängen wiederum die Beteiligungsstrukturen ab. Der Erfolg der Vorgehensweise in ihrer Gesamtheit schafft eine veränderte Ausgangslage und bringt unter Umständen eine Modifizierung der Ziele etc. mit sich. Die Reihenfolge dieser Faktoren ist in sich variabel.

Organisationsmodelle können also nicht statischer Natur sein, sondern unterliegen selbst einem permanenten Optimierungsprozess.

## 4.1 Übersicht

Organisationsmodelle kommunaler Baulandbereitstellungsstrategien sind die schematisierten Verknüpfungen von institutioneller Organisation, verwaltungsinternem Verfahrensablauf und Beteiligungsstruktur unter Berücksichtigung der Gesamtheit der Faktoren, die eine Baulandbereitstellungsstrategie beschreiben.<sup>13</sup>

Das Spektrum, aus dem sich die Organisationsmodelle herleiten lassen, ist hier in Stichworten zusammengefasst:

### Ausgangssituation

- ⇒ Einwohnerzahl
- ⇒ Siedlungsstruktureller Gebietstyp
- ⇒ Flächenreserve
- ⇒ Baulandnachfrage

### Ziele von Baulandbereitstellungsstrategien

- ⇒ Bereitstellung preisgünstigen Baulandes
- ⇒ Kostengünstige Mobilisierung von Bauland / Haushaltsentlastung
- ⇒ Bereitstellung preisgünstigen Baulandes für bestimmte Bevölkerungsgruppen
- ⇒ Bereitstellung preisgünstigen Baulandes für Einheimische
- ⇒ Mobilisierung von Bauland im Innenbereich

### Baulandstrategietypen und Instrumentarium

- ⇒ Strategietyp I: Klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung) und anschließende Beitragserhebung
- ⇒ Strategietyp II: Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von

Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie

- ⇒ Strategietyp III: Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft
- ⇒ Strategietyp IV: Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrags oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans
- ⇒ Strategietyp V: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
- ⇒ Einsatz nur eines Strategietyps
- ⇒ Einsatz von zwei oder mehr Strategietypen

### Festlegen der Baulandstrategie

- ⇒ Grundsatzbeschluss
- ⇒ Kein Beschluss
- ⇒ Projektbezogene Beschlüsse
- ⇒ Entwurf / Beschlussvorlage
- ⇒ Andere Form der Festlegung

### Regelungstiefe und Detailregelungen

- ⇒ Allgemeine Grundsätze
- ⇒ Konkretisierte Grundsätze
- ⇒ Berichtsform, ausführlicher Anhang o.ä.
- ⇒ Angaben zum Ablauf des Verwaltungshandelns

### Institutionelle Organisation

- ⇒ Schwerpunkt auf zwei Dezernate verteilt
- ⇒ Schwerpunkt in einem Dezernat
- ⇒ Einrichtung eines eigenen Amtes o.ä.
- ⇒ Gründung einer eigenen Gesellschaft

### Verfahrensablauf

Festlegen und Initiieren

- ⇒ Klassische Initiierung: Anstoß aus Politik oder Verwaltung > Ämterübergreifende Arbeitsgruppe entwickelt eine Baulandstrategie > Ratsbeschluss / Festlegung

## Unterscheidungsmerkmale

<sup>13</sup> vgl. S. 4 f

## Unterscheidungsmerkmale

- ⇒ Abgestimmte Initiierung: Anstoß aus Politik oder Verwaltung > Entwicklung der Baulandstrategie an einem konkreten Projekt > Ratsbeschluss / Festlegung
- ⇒ Initiierung durch übergeordnete Planung: Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes > Ämterübergreifende Arbeitsgruppe > Ratsbeschluss / Festlegung
- ⇒ Projektorientierte Initiierung: Verwaltungsinterne Direktive > Spezifischer Beschluss für jedes Baugebiet
- ⇒ Ableitung der baulandstrategischen Prinzipien aus den Vorgaben eines Stadtentwicklungskonzeptes > Kein gesonderter Beschluss

### Auswahl der zu entwickelnden Gebiete

- ⇒ Aktive oder reaktive Rolle der Kommune gegenüber den Eigentümern
- ⇒ Restriktives oder konsensives Verhalten der Kommune
- ⇒ Vorab festgelegte Detailregelungen oder einzelfallbezogene Verhandlungsmöglichkeiten

### Verhandlungen mit den Eigentümern

- ⇒ Frühzeitige Verhandlungen mit Eigentümern
- ⇒ Verhandlungen im konkreten Planungsfall

### Aufstellungsbeschluss und verbindliches Bauleitplanverfahren

- ⇒ Projektbezogene Arbeitsgruppen
- ⇒ Ständige Koordinierungsgruppe

### Erschließung

- ⇒ Kommune übernimmt gesamte Erschließung
- ⇒ Eigentümer übernimmt gesamte Erschließung
- ⇒ Städtische Grundstücksgesellschaft übernimmt Erschließung
- ⇒ Externe Erschließungsträger

### Vergabe gemeindeeigener Grundstücke

- ⇒ Einheimischenmodell

- ⇒ Vergabe zum Teil an einheimische, zum Teil an auswärtige Interessenten
- ⇒ Punktesystem nach sozialen Kriterien

## Beteiligungsstrukturen

### Verwaltung

- ⇒ Ämterübergreifende Zusammenarbeit
- ⇒ Ämterübergreifender Arbeitskreis oder Projektgruppe
- ⇒ Gründung eines eigenen Amtes
- ⇒ Federführung liegt bei der Planung, Liegenschaften oder wechselt im Verfahren

### Politik

- ⇒ Konsens und gemeinsames Problembewusstsein
- ⇒ Hoher Diskussionsbedarf und Gegenstimmen

### Eigentümer und Investoren

- ⇒ Frühzeitige Beteiligung
- ⇒ Projektbezogene Beteiligung
- ⇒ Eigentümerversammlungen
- ⇒ Einzelgespräche

### Öffentlichkeit

- ⇒ Information vor der Beschlussfassung, danach oder gebietsbezogen
- ⇒ Information über Presse, öffentliche Versammlungen oder Bürgerbesprechungen

### Externe

- ⇒ Wohnungsbaugesellschaften, Makler oder Banken projektorientiert beteiligen
- ⇒ Nachbarkommunen auf informeller Ebene beteiligen

Manche dieser Faktoren treten häufiger in Kombination miteinander auf und bedingen sich gegenseitig stärker als andere. Drei Muster von Organisationsmodellen lassen sich nun herleiten.

## 4.2 Organisationsmodell I (Strategietyp: Kommunalen Zwischenerwerb)

AUSGANGSSITUATION - ZIELE -  
INSTRUMENTE - FESTLEGUNG -  
REGELUNGSTIEFE

Die Kommune befindet sich gegenüber den Grundstückseigentümern in einer vorteilhaften Verhandlungsposition, das heißt, mit den vorhandenen Flächenreserven kann die Baulandnachfrage hinreichend gedeckt werden.



Kommunen, in denen dies der Fall ist, liegen oft in ländlichen oder verdichteten Kreisen oder es wurde traditionell eine vorausschauende Bodenbevorratung betrieben.



Die allgemeine, für die Kommune kostengünstige Mobilisierung von Bauland steht bei den Zielen im Vordergrund. Die Senkung des Grundstückspreisniveaus spielt höchstens für die Bereitstellung preisgünstigen Baulandes für bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie junge Familien etc. eine Rolle.



Die Grundstückspreise und die Auswahl an Flächen begünstigen den kommunalen Zwischenerwerb. Der Zwischenerwerb oder die Ausübung von Vorkaufsrechten kann durch die Gemeinde in eigener Regie erfolgen oder durch eine von der Gemeinde eingeschaltete städtische, private oder gemischte Gesellschaft erfolgen.



Diese Baulandstrategie wird sowohl mit Grundsatzbeschluss oder projektbezogenen Beschlüssen fixiert als auch ohne gesonderten Beschluss gehandhabt. Ein Beschluss kann so formuliert werden, dass er für Wohnbau- und Gewerbeflächen gültig ist.

Wird die Strategie per Grundsatzbeschluss festgeschrieben, wird sie zwar ausführlich begründet, ihre Grundsätze aber nicht bis ins Detail geregelt. Zu Organisation und Verfahrensablauf können die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung benannt sein.



INSTITUTIONELLE ORGANISATION -  
VERWALTUNGSINTERNES VERFAHREN

Ämterübergreifende Zusammenarbeit ist für die Umsetzung einer Baulandstrategie selbstverständlich. Organisatorisch wird oft die Gründung einer eigenen Gesellschaft, eines eigenen Amtes oder die Ansiedlung der beteiligten Ämter wie Planen und Liegenschaften in einem Dezernat gewählt.



Wie eine Baulandstrategie initiiert wird, ist unabhängig von ihren Inhalten. Lediglich die Initiierung im Rahmen der Flächennutzungsplan-Neuaufstellung ist allein Zwischenerwerbsmodellen zuzurechnen.



Die Kommune geht aktiv auf Grundstückseigentümer zu, da sie die Mitwirkungsbereitschaft innerhalb eines Gebietes frühzeitig einschätzen können muss. Es besteht die Möglichkeit, den Eigentümern mehrere Varianten anzubieten, wie z. B. die Auszahlung des Kaufpreises, die spätere Übergabe eines voll erschlossenen Bauplatzes etc. .



Der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan wird erst gefasst, wenn die Realisierung der Baulandstrategie über notariell beglaubigte Kaufverträge oder Kaufangebote abgesichert ist.



Die Kommune oder eine kommunale Gesellschaft übernehmen die Erschließung und verrechnen ihre Kosten bereits im Ankaufspreis oder beim späteren Verkauf.

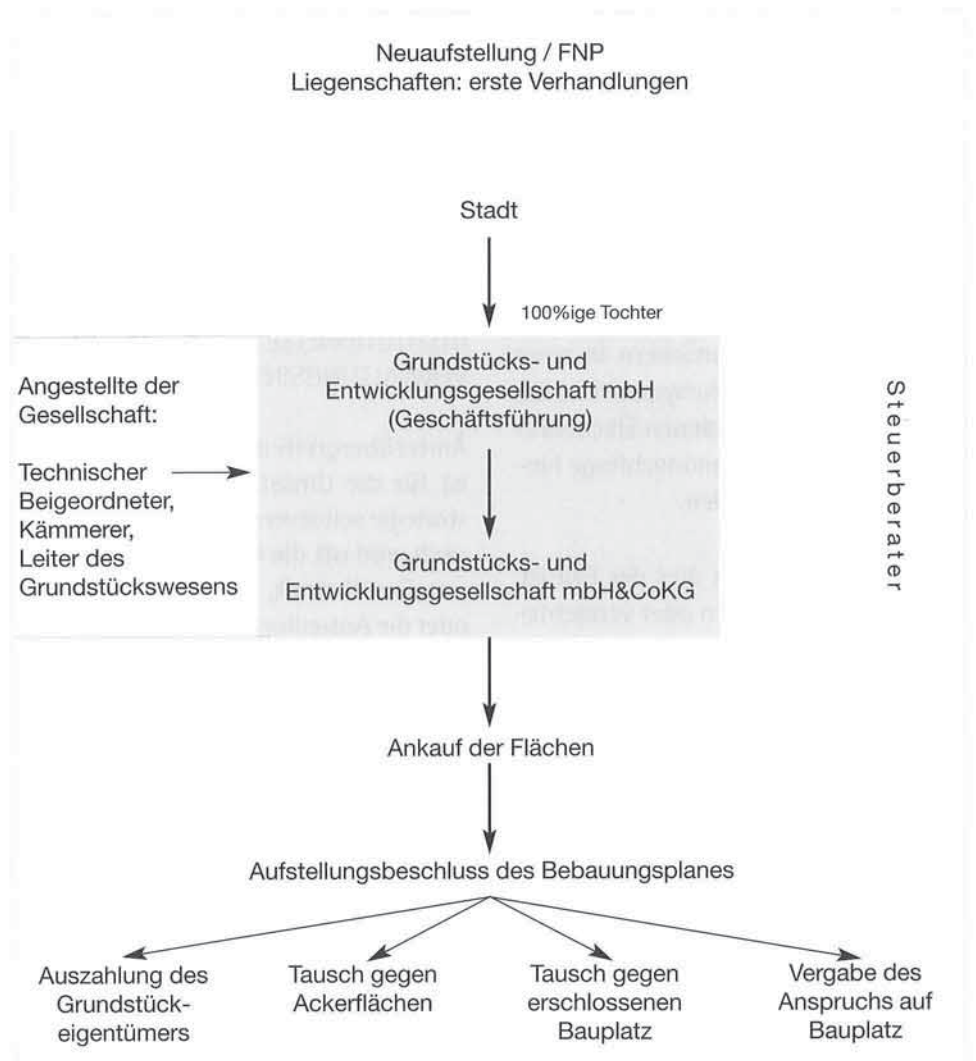


Abb. 8: Organisationsmodell I - Beispiel einer Verfahrensorganisation

Die Vergabe gemeindeeigener Grundstücke erfolgt nach sozialen Kriterien unter besonderer Berücksichtigung der einheimischen Bevölkerung.



#### BETEILIGUNGSSTRUKTUREN

Die verschiedenen Stellen in der Verwaltung werden in einem ständigen Arbeitskreis koordiniert und beteiligt. Die Arbeitsabläufe können optimiert und Reibungsverluste minimiert werden.



In der Politik ist nach einer Diskussionsphase und der Schärfung des Problembewusstseins Konsens erreichbar.

In Eigentümerversammlungen und / oder Einzelgesprächen werden die Eigentümer in einem frühen Stadium angesprochen, um ihre Mitwirkungsbereitschaft einzuschätzen.



Die allgemeine Öffentlichkeit wird gebietsbezogen unterrichtet. Interessant sind hier vor allem die Möglichkeiten zum Erwerb gemeindeeigener Grundstücke.



Die Beteiligung Externer, wie Wohnungsbaugesellschaften, Makler oder Banken ist einzelfallabhängig. Abstimmung mit den Nachbarkommunen er-

folgt gegebenenfalls im Rahmen gemeinsamer Flächennutzungsplanung.

#### 4.3 Organisationsmodell II (Strategietyp: Städtebaulicher Vertrag)

AUSGANGSSITUATION - ZIELE -  
INSTRUMENTE - FESTLEGUNG -  
REGELUNGSTIEFE

Die Kommune befindet sich gegenüber den Grundstückseigentümern in einer nachteiligen Verhandlungsposition, das heißt, mit den vorhandenen Flächenreserven kann die Baulandnachfrage nicht hinreichend gedeckt werden.



Diese Kommunen sind oft Kernstädte oder liegen in hochverdichteten Kreisen, wo eine hohe Baulandnachfrage auf eine sehr begrenzte Flächenverfügbarkeit trifft.



Eine möglichst kostenneutrale Bereitstellung preisgünstigen Baulandes steht bei den Zielen im Vordergrund. Die Senkung des Grundstückspreisniveaus spielt eine große Rolle, insbesondere bei der Bereitstellung preisgünstigen Baulandes für bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie junge Familien oder Einheimische eine Rolle. Ebenfalls wichtig ist die Mobilisierung von Bauland im Innenbereich.



Hohe Grundstückspreise und eine geringe Auswahl an Flächen sprechen für die Baulandentwicklung auf privaten Flächen durch private Akteure basierend auf dem städtebaulichen Vertrag oder dem Vorhaben- und Erschließungsplan.



Diese Baulandstrategie wird zumindest mit projektbezogenen Beschlüssen fixiert, in der Regel aber mit einem Grundsatzbeschluss des Rates. Ihre Gültigkeit beschränkt sich auf Wohnbauflächen.

Die Notwendigkeit des Beschlusses wird ausführlich dargelegt und die Grundsätze wurden so weit konkretisiert, dass wenig Verhandlungsspielraum bleibt. Bezüglich der Organisation und des Verfahrens können der Ablauf und die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung benannt sein.



INSTITUTIONELLE ORGANISATION -  
VERWALTUNGSINTERNES VERFAHREN

Ämterübergreifende Zusammenarbeit ist für die Umsetzung einer Baulandstrategie selbstverständlich. Das Vorgehen wird an die bestehenden Organisationsstrukturen angepasst. Die Federführung kann innerhalb des Verfahren zwischen den beteiligten Ämtern wechseln.



Wie eine Baulandstrategie initiiert wird, ist unabhängig von ihren Inhalten. Die projektorientierte Initiierung ist allerdings häufig Baulandstrategien mit städtebaulichen Verträgen zuzurechnen.



Die Kommune nimmt insofern eine passive Rolle ein, als dass die Eigentümer mit dem Wunsch der Flächenentwicklung an die Stadt herantreten. Bezüglich der Inhalte der Baulandstrategie muss sie sich restriktiv verhalten, um die Anfechtbarkeit der Vertragsinhalte zu vermeiden.



Der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan wird erst gefasst, wenn die Realisierung der Baulandstrategie vertraglich abgesichert ist.



Vertraglich wird geregelt, zu welchen Teilen der Eigentümer und die Kommune die Erschließungskosten übernehmen. In der Regel übernimmt der Grundstückseigentümer die gesamte Erschließung.

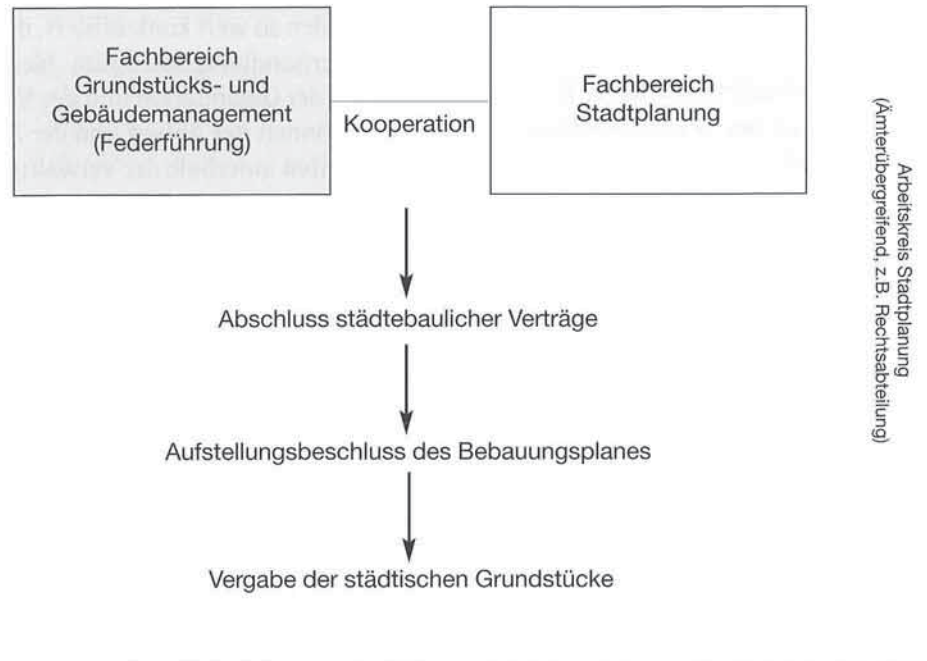


Abb. 9: Organisationsmodell II - Beispiel einer Verfahrensorganisation

Die Vergabe gemeindeeigener Grundstücke erfolgt nach sozialen Kriterien unter besonderer Berücksichtigung von einheimischer Bevölkerung.



#### BETEILIGUNGSSTRUKTUREN

Die verschiedenen Stellen in der Verwaltung arbeiten in einer Projektgruppe gezielt auf die zügige Umsetzung des Einzelfalls hin.



In der Politik ist nach einer Diskussionsphase ein Mehrheitsbeschluss erreichbar. Nachdem sich Erfolge eingestellt haben, wird der Beschluss von allen Fraktionen akzeptiert.



In Eigentümerversammlungen und / oder Einzelgesprächen werden die Eigentümer erst projektbezogen informiert, um keine voreingenommene Haltung zu provozieren. So kann die Strategie am konkreten Fall erläutert werden.

Je nach Diskussionsintensität der Strategie im Rat, erfährt die allgemeine Öffentlichkeit über die Presse bereits im Vorfeld des Beschlusses von der Baulandstrategie. Spezielle Beratungsangebote für Öffentlichkeit und Eigentümer können bereits früh die Akzeptanz und Transparenz der Strategie fördern.



Die Beteiligung Externer, wie Wohnungsbaugesellschaften, Makler oder Banken ist einzelfallabhängig. Die Abstimmung mit den Nachbarkommunen geht über informelle Gespräche nicht hinaus. Generell herrscht ein Konkurrenzverhältnis vor.

#### 4.4 Organisationsmodell III (Mischtyp)

AUSGANGSSITUATION - ZIELE - INSTRUMENTE - FESTLEGUNG - REGELUNGSTIEFE

Die Verhandlungsposition der Kommune gegenüber den Grundstückseigentü-



mern lässt sich als neutral bezeichnen, das heißt, die vorhandenen Flächenreserven entsprechen der Baulandnachfrage ungefähr.



Die allgemeine, für die Kommune kostengünstige Mobilisierung von Bauland steht im Vordergrund. Preisdämpfungen zielen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen ab.



Mindestens zwei verschiedene Strategietypen und das zur Verfügung stehende Instrumentarium werden ausgenutzt.



Soweit es einen Grundsatzbeschluss des Rates gibt, umfasst er nur Mindestinhalte. Projektbezogen wird entschieden und gegebenenfalls beschlossen, wie die Strategie im Einzelnen ausgestaltet werden soll. Die Ziele der Baulandstrategie können beispielsweise auch im Rahmen eines umfassenden Stadtent-

wicklungskonzeptes, Wohnungsprogramms oder ähnlichem festgelegt sein.



**INSTITUTIONELLE ORGANISATION - VERWALTUNGSINTERNES VERFAHREN - BETEILIGUNGSSTRUKTUREN**

Ämterübergreifende Zusammenarbeit ist für die Umsetzung einer Baulandstrategie selbstverständlich. Sie vollzieht sich in den bestehenden Organisationsstrukturen. Ein projektbezogener Arbeitskreis ist notwendig, um das jeweilige Vorgehen an die verwaltungsinternen Kapazitäten anzupassen.



Wie eine Baulandstrategie initiiert wird, ist unabhängig von ihren Inhalten. Die Initiierung des Vorgehens basierend auf einer verwaltungsinternen Direktive liegt aber nahe.



Je nach projektbezogenem gewähltem Strategietyp gelten die Aussagen zum Organisationsmodell I oder II.

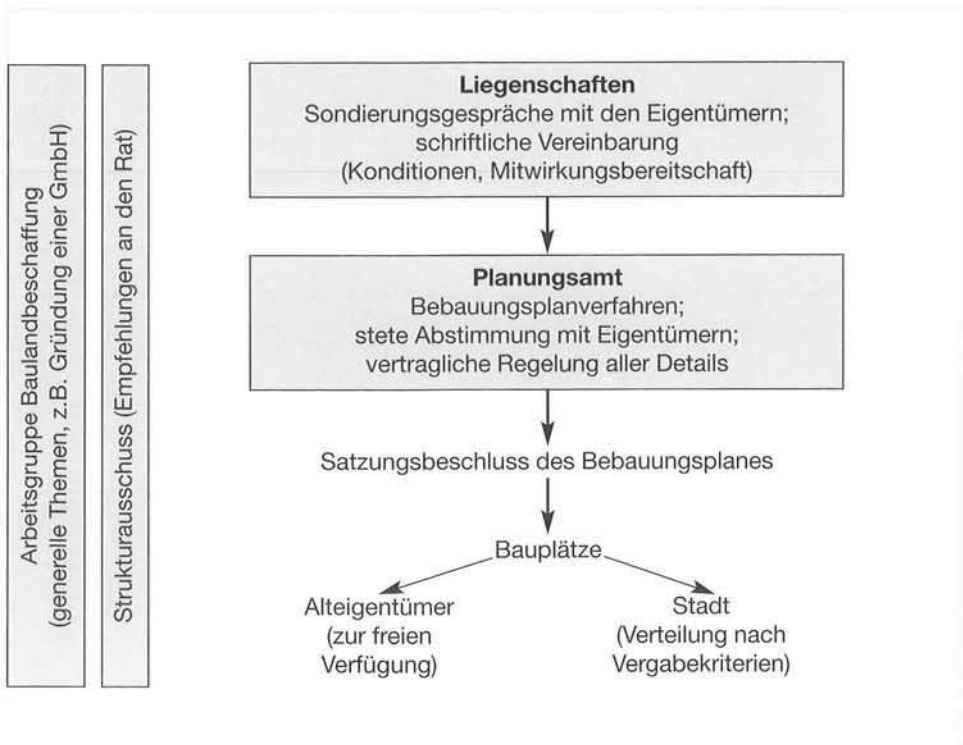


Abb. 10: Organisationsmodell III - Beispiel einer Verfahrensorganisation

Individuelle Anforderungen prägen die Ausgestaltung des Organisationsmodells

Mit allen drei Organisationsmodellen wurden in der Praxis gute Erfahrungen gemacht und die gesteckten Ziele erreicht. Die exakte Ausgestaltung muss aber immer auf den ganz individuellen Notwendigkeiten und Hintergründen beruhen. Der Ablauf und die Organisation einer Baulandstrategie sind als dauerhafter Optimierungsprozess zu verstehen.

Gegenüber den Organisationsmodellen I und II zeichnet sich das Organisationsmodell III durch sehr hohe Flexibilität und großen Handlungsspielraum der Verwaltung aus. Beachtet werden muss aber, dass so auch Verfahrensunsicherheiten entstehen können und eine reibungslose verwaltungsinterne Kooperation erschwert ist.

Aus den bisherigen Erkenntnissen ergeben sich allgemeine Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen verwaltungsinternen Implementierung einer Baulandstrategie.

**Gute Zusammenarbeit** innerhalb der kommunalen Verwaltung ist für den Erfolg einer Baulandstrategie unabdingbar. Ein solchermaßen abgestimmtes Vorgehen schafft auch auf Seiten der Bürger Vertrauen und fördert damit die Akzeptanz der Strategie.

Ein **bodenpolitischer Grundsatzbeschluss** schafft für alle beteiligten Akteure Verbindlichkeiten, aber auch Sicherheit und Transparenz. So entsteht eine verlässliche Basis, auf der die verwaltungsinterne Organisation einer Baulandstrategie entwickelt werden kann. Nur bei langjährig eingespieltem bodenpolitischem Vorgehen kann auf einen Beschluss verzichtet werden.

Die **Regelungstiefe** der Baulandstrategie sollte sich an den gewünschten Effekten orientieren: steht eine hohe Flexibilität bei der einzelfallbezogenen Ausgestaltung der Strategie im Vordergrund, müssen nur die allgemeinen Grundsätze dargestellt und erläutert werden; wird die gleichbleibende Umsetzung vertraglicher Regelungen angestrebt, sollten sie auch detailliert aufgeführt und beschrieben werden. Je ausführlicher die Strategie begründet wird, desto mehr Transparenz wird den Adressaten gegenüber geschaffen.

Allgemeine **Regelungen zu Verfahrensablauf** und Zuständigkeiten fördern verlässliche Handlungsstrukturen, detaillierte Ablaufpläne o.ä. haben sich in der Praxis allerdings als zu starr erwiesen.

Die **institutionelle Organisation** einer Baulandstrategie muss sich im Rahmen

der individuellen Voraussetzungen und personellen Ressourcen entwickeln. Die Gründung einer eigenen Gesellschaft zur Abwicklung des Baulandmanagements eignet sich besonders bei regem Grundstücksverkehr der Kommune, also bei Zwischenerwerbsmodellen. Wenn ein städtischer Betrieb oder ein eigenes Amt eingerichtet wird, muss die Einbindung in die bestehende Organisation sehr sorgfältig überlegt sein. Leichter zu realisieren als die Verwaltungsstrukturen neu zu organisieren, sind Arbeitskreise und Projektgruppen. Fest installiert können sie viel zum reibungslosen verwaltungsinternen Ablauf beitragen.

Bei der **Initiierung einer Baulandstrategie** sollte grundsätzlich beachtet werden: je eher die Öffentlichkeit einbezogen und die Strategie mit den betroffenen Grundstückseigentümern diskutiert wird, desto größer ist die Chance einer dauerhaften, konfliktarmen Umsetzung. Eine frühzeitige Beteiligung ist allerdings nicht bei jeder Strategie angebracht. Konsens im Rat ist in jedem Fall vorteilhaft, aber keine Erfolgsbedingung.

Die **Auswahl der zu entwickelnden Gebiete** hängt von der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ab. Diese kann die Kommune durch konzessives Verhalten fördern. Sie sollte sich nur dann restriktiv zeigen, wenn ihr genügend alternative Fläche zur Verfügung stehen.

**Einleitung und Durchführung des verbindlichen Bebauungsplanverfahrens** können durch projektbezogene Arbeitsgruppen beschleunigt werden. Das organisatorische und fachliche Zusammenwirken der betroffenen Ämter wirkt konsensbildend und begünstigt ein zügiges Verfahren. Um den Prozess der Baulandentwicklung generell zu optimieren eignet sich eine ständige Koordinierungsgruppe.

**Arbeits- oder Projektgruppen** von der Entwurfs- bis zur Umsetzungsphase setzen sich zweckmäßigerweise nur aus wenigen Mitarbeitern der einzelnen Zuständigkeitsbereiche zusammen. Experten für finanzielle, steuerliche oder rechtliche Fragen werden nach Bedarf hinzugezogen. Personell sollten Strukturen geschaffen werden, die eigenständige Entscheidungen der Arbeits- und Projektgruppen erlauben. So können sie eine wichtige Rolle als Abstimmungs- und Steuerungsinstrument einnehmen.

Für die **Beteiligung der Eigentümer** gilt, je ausführlicher und individueller sie informiert werden, desto höher sind Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft. Eigentümerversammlungen vermitteln Transparenz und Gleichbehand-

lung, in Einzelgesprächen können individuelle Anliegen besprochen und Vorbehalte eher ausgeräumt werden. Bei der **Öffentlichkeitsarbeit** gilt ebenso, je intensiver, desto erfolgreicher. Eine aktive Baulandpolitik braucht angemessene Informations- und Kommunikationsprozesse. Die Presse sollte die Verflechtungen zwischen politischen, administrativen und ökonomischen Bereichen deutlicher darstellen. Neben der Presse und ortsüblichen Bekanntmachungen kommen auch öffentliche Versammlungen und Bürgerbesprechungen als Medium in Frage, ebenso das Lokalradio oder Internetpräsentationen.

Diese sieben Schritte sollten zur erfolgreichen verwaltungsinternen Umsetzung einer kommunalen Baulandstrategie stets durchlaufen werden:

- Erhebung der Flächenreserven und Baulandnachfrage / Ermittlung des Bedarfs
- Formulierung der Zielsetzungen / Festlegung und Ausgestaltung der Strategie
- Schaffung finanzieller und personeller Ressourcen
- Entwicklung der institutionellen Organisationsform
- Gestaltung des Verfahrensablaufes
- Entwicklung der Beteiligungsformen für alle Akteure
- Permanentes Optimieren der Organisations- und Handlungsstrukturen

