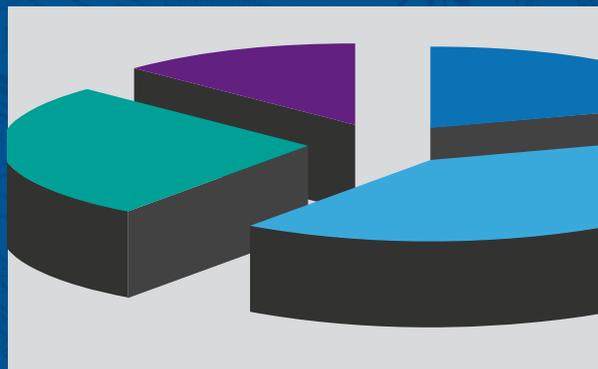
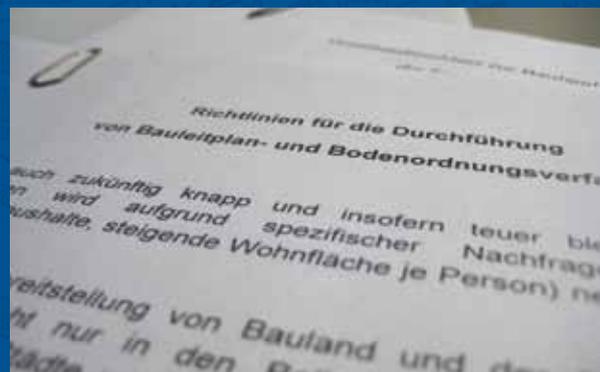


Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien



Impressum

Herausgeber

Forum Baulandmanagement NRW

www.forum-bauland.nrw.de

Mitglieder (Stand: September 2009)

Stadt Aachen • Stadt Bielefeld • Stadt Bocholt • Stadt Bochum • Stadt Bonn • Stadt Bottrop • Stadt Bürstadt (Hessen) • Stadt Castrop-Rauxel • Stadt Datteln • Stadt Dortmund • Stadt Düsseldorf • Stadt Essen • Stadt Euskirchen • Stadt Gelsenkirchen • Stadt Gladbeck • Stadt Gronau • Stadt Hamm • Stadt Heiligenhaus • Stadt Hennef (Sieg) • Stadt Herne • Stadt Hilden • Stadt Kaarst • Stadt Krefeld • Stadt Leverkusen • Stadt Minden • Stadt Münster • Stadt Ratingen • Stadt Remscheid • Stadt Rheinbach • Stadt Sankt Augustin • Stadt Solingen • Stadt Stolberg • Stadt Unna • Stadt Velbert • Stadt Werne • Stadt Wesel • Gemeinde Westerkappeln • Stadt Wuppertal • Regionalverband Ruhr (RVR) • Städtetag NRW • Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) • Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW (MBV) • ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH • Institut für Bodenmanagement (IBoMa) • DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH • DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG • LEG Stadtentwicklung GmbH & Co. KG • Thyssen-Krupp Real Estate GmbH • WGZ Immobilien + Treuhand GmbH

Bearbeitung

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)

Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung

Hohe Straße 28

44139 Dortmund

Tel. +49 (0)231 952975-0

Fax +49 (0)231 952975-29

E-Mail info@iboma.de

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

Kontakt

Koordinierungsstelle des Forum Baulandmanagement NRW beim ILS

Dipl.-Geogr. Sebastian Siebert

Tel. +49 (0)231 9051-254

Fax +49 (0)231 9051-155

E-Mail baulandmanagement@ils-forschung.de

Layout

Thomas Milosek

1. Auflage 2009

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

Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien

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

Vorwort



Stefan Raetz

Bürgermeister der Stadt
Rheinbach und Vorsitzender des
Forum Baulandmanagement NRW

Baulandbereitstellung gehört zu den wichtigsten kommunalen Aufgaben, denn Baugrundstücke sind eine wichtige Voraussetzung für Stadtentwicklung. Die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von Grund und Boden (nicht nur für bauliche Zwecke) und das Vorhandensein geeigneter Steuerungsinstrumente ist wesentlich für die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden.

Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse in unterschiedlichsten Formen oder auch langfristig angewendete Baulandstrategien bilden für viele Kommunen eine wichtige Grundlage der Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen und des planerischen Handelns.

Zukünftig sind Veränderungen der demografischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und klimatischen Rahmenbedingungen zu erwarten, die die Stadtentwicklung teilweise erheblich beeinflussen. Erste Auswirkungen sind in einzelnen Regionen bereits erkennbar, in anderen weniger oder (noch) gar nicht. Es stellt sich die Frage, ob diese Entwicklungen die kommunalen Baulandstrategien beeinflussen und in welcher Form.

Das Forum Baulandmanagement NRW möchte die Erfahrungen der Kommunen mit ihren Baulandbeschlüssen und -strategien in der Vergangenheit untersuchen, aber zugleich auch einen Blick in die Zukunft werfen und der Frage nachgehen, welchen Anforderungen Baulandbeschlüsse und -strategien künftig unterliegen.

I	Einleitung	4
1	Anlass und Zielsetzung	4
2	Durchführung der Evaluierung	5
2.1	Vorbemerkung.....	5
2.2	Durchführung.....	5
II	Ergebnisse der Evaluierung	6
1	Ursprüngliche Intention der Baulandbeschlüsse bzw. -strategien	6
1.1	Grundsätzliches.....	6
1.2	Problemlage / Zielsetzungen.....	6
1.3	Instrumente.....	7
1.4	Finanzierungsregelungen.....	8
2	Umsetzung des Baulandbeschlusses bzw. der -strategie	9
2.1	Anwendung in der Praxis.....	9
2.2	Erfüllung der Zielsetzungen.....	9
2.3	Anpassungen.....	9
2.4	Rechtliche Probleme.....	10
2.5	Einschätzung zum Erfolg und zur Erforderlichkeit.....	10
3	Zukünftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen und -strategien	12
3.1	Einfluss der sich verändernden Rahmenbedingungen.....	12
3.2	Geplante Anpassungen auf Grund der Rahmenbedingungen.....	15
3.3	Künftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen und -strategien aus Sicht der Kommunen.....	16
III	Fazit: Zukunftsperspektiven kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien	18
	Anhang: Fragebogen	21

1 Anlass und Zielsetzung

Der Boden als Grundlage der Stadtentwicklung ist nur in begrenztem Umfang vorhanden. Für die Kommunen noch problematischer als die quantitative Begrenzung des Bodens ist häufig aber seine mangelnde Verfügbarkeit, denn Stadtentwicklung kann nur dann zielgerichtet durchgeführt werden, wenn der hierfür erforderliche Boden dort, wo er benötigt wird, in ausreichender Menge auch zur Verfügung steht, d. h. entsprechend nutzbar ist.

Viele Kommunen haben daher nach Wegen gesucht, Bauland (insbesondere Wohnbauland) in ausreichendem Umfang, am richtigen Ort und zu einem angemessenen Preis zur Verfügung zu stellen. Das Bauplanungsrecht stellt zwar ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung; dies allein ist auch Sicht vieler Kommunen jedoch nicht ausreichend.¹ Die Anwendung festgelegter Vorgehensweisen bei der Baulandbereitstellung – sei es in Form von langjährig angewandten Strategien oder auch in Form von politisch festgelegten Grundsatzbeschlüssen – ist ein möglicher Weg für ein aktives Bauland- und Flächenmanagement, der den zielgerichteten Einsatz des zur Verfügung stehenden Instrumentariums unterstützt und zur Gleichbehandlung der Grundstückseigentümer und Investoren beiträgt.

Veränderte Rahmenbedingungen, die auch die kommunale Bodenpolitik – und mit ihr Baulandbeschlüsse und -strategien – betreffen, sind insbesondere die demografischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und klimatischen Veränderungen, von denen die Kommunen betroffen sein werden bzw. in bestimmten Regionen bereits betroffen sind.

Rückläufige Bevölkerungszahlen und langfristig auch eine rückläufige Zahl der privaten Haushalte als unmittelbare Bauland- und Wohnungsnachfrager, Veränderungen der Altersstruktur (mit einer Zunahme der Senioren mit spezifischen Ansprüchen und einem Rückgang der nachfragerrelevanten Altersklassen beim Eigenheimbau bzw. -erwerb) sowie die zunehmende Zahl von

Personen mit Migrationshintergrund wirken sich auf Art und Umfang der Baulandnachfrage aus. Auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen beeinflussen die Baulandnachfrage qualitativ und quantitativ. Hierzu gehören insbesondere die Entwicklung zu einer zunehmend inhomogenen Gesellschaft, die Veränderung der Haushaltsstrukturen (mit einem Bedeutungsverlust der ‚klassischen‘ Familie), steigende Anforderungen an räumliche und zeitliche Flexibilität sowie ökonomische Rahmenbedingungen (wirtschaftliche Unsicherheiten, Fördermittelbereitstellung, steigende Baukosten und Energiepreise). Die klimatischen Veränderungen (Erwärmung, Zunahme von Niederschlagsmengen und die Zunahme thermischer Belastungen in innerstädtischen Lagen) wirken sich darauf aus, wo und in welcher Form Bauland entwickelt werden kann und mit welcher Planung negative klimatische Einflüsse minimiert werden können.

Im Jahr 2000 hat das Forum Baulandmanagement NRW bundesweit in der Arbeit ‚Bausteine zum Baulandbeschluss‘² kommunale Baulandbeschlüsse hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, Instrumentarien, spezifischen Regelungen und Festsetzungstiefe untersucht und Empfehlungen für kommunale Baulandbeschlüsse gegeben. Hierauf aufbauend möchte das Forum Baulandmanagement NRW die oft langjährigen Erfahrungen der Kommunen mit ihren Baulandbeschlüssen bzw. Baulandstrategien zusammenstellen und hierbei auch einen Blick auf die künftigen Aufgaben der Kommunen unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen werfen.

Fragestellungen, die sich für die Evaluierung der Baulandbeschlüsse und -strategien ergeben, sind insbesondere:

- Wie haben sich Baulandbeschlüsse und -strategien in der Vergangenheit bewährt?
- Sehen die Kommunen Anpassungs- und Änderungsbedarf auf Grund neuer Rahmenbedingungen?
- Welchen künftigen Anforderungen un-

¹ Wobei Baulandbeschlüsse und -strategien nicht in Konkurrenz zum vorhandenen planungsrechtlichen Instrumentarium stehen, sondern dieses gezielt zur Umsetzung ihrer bodenpolitischen Ziele einsetzen. Die Art und Weise wird jedoch vielfach in kommunalen Grundsatzbeschlüssen geregelt, um eine einheitliche und zielorientierte Vorgehensweise festzulegen.

² Dransfeld, E.; Freckmann, J.; Joeres, B. u. Pfeiffer, P.: Bausteine zum Baulandbeschluss. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund, 2000.

terliegen Baulandbeschlüsse und -strategien?

- Können Baulandbeschlüsse und -strategien auch unter den neuen Rahmen-

bedingungen kommunale Zielsetzungen unterstützen oder sind sie nicht mehr im bisherigen Umfang erforderlich?

2 Durchführung der Evaluierung

2.1 Vorbemerkung

Es gibt Kommunen, die ihre Baulandstrategie durch politische Beschlussfassung festlegen (Grundsatz- und / oder Detailbeschlüsse zur Baulandbereitstellung), aber auch Kommunen, die eine kommunale Baulandstrategie auch ohne spezifische politische Beschlussfassung durchführen – z. B. auf Grund langfristig traditioneller oder auch verwaltungsintern festgelegter Vorgehensweisen.

Im Rahmen der Evaluierung sollen beide Varianten einbezogen werden: sowohl die Baulandbeschlüsse, die auf politischer Beschlussfassung beruhen, als auch die Baulandstrategien, deren Grundlage keine politische Beschlussfassung darstellt, aber denen dennoch eine einheitliche Vorgehensweise (Strategie) zu Grunde liegt.

2.2 Durchführung

Für die Durchführung der Evaluierung wurde ein Fragebogen³ erarbeitet, der Fragen zur ursprünglichen Intention, die dem Baulandbeschluss bzw. der Baulandstrategie zu Grunde lag, zur Umsetzung sowie zur künftigen Ausrichtung umfasst.

Im Wesentlichen wurden bei der Umfrage folgende Aspekte berücksichtigt:

1. Ursprüngliche Intention für den Baulandbeschluss / die Baulandstrategie
 - Welche Problemlage / Zielsetzungen lagen dem Baulandbeschluss / der Baulandstrategie zu Grunde?
 - Welche Instrumente wurden festgelegt?
 - Welche Regelungen zur Finanzierung gab es?

2. Umsetzung des Baulandbeschlusses / der Baulandstrategie

- Wird der Beschluss / die Strategie noch angewendet?
- Konnten die Zielsetzungen erfüllt werden?
- Hat sich der Baulandbeschluss / die Baulandstrategie bewährt?
- Gab es im Verlauf der Zeit Anpassungen?
- Führten einzelne Festsetzungen zu Rechtsproblemen?
- Einschätzung zum Erfolg und zur Erforderlichkeit des Baulandbeschlusses / der Baulandstrategie

3. Zukünftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen / Baulandstrategien

- Einschätzung des Einflusses der sich verändernden Rahmenbedingungen
- Geplante Anpassung der Baulandbeschlüsse / Baulandstrategien auf Grund der Rahmenbedingungen
- Künftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen / Baulandstrategien aus Sicht der Kommunen

Für die Umfrage ausgewählt wurden die Kommunen, deren Baulandbeschlüsse bereits im Rahmen der Forumsstudie ‚Bausteine zum Baulandbeschluss‘ untersucht wurden, die Preisträger und sonstigen Teilnehmer der LBS Stadtwappenverleihung 1998 (‚Baulandmobilisierung im Ballungsraum‘) und des LBS Stadtwappenwettbewerbs 2000 (‚Wohnen auf Brachen‘) sowie die Mitgliedskommunen des Forum Baulandmanagement NRW.

Der Fragebogen wurde bundesweit an insgesamt 141 Kommunen verschickt.

³ vgl. Anhang, S. 21 ff.

II Ergebnisse der Evaluierung

1 Ursprüngliche Intention der Baulandbeschlüsse bzw. -strategien

⁴ Die Prozentangaben beziehen sich jeweils auf die Kommunen, die sich an der Befragung beteiligt haben.

⁵ Eine Auswertung der Fragebögen war bei diesen Kommunen aber ab Frage 13 möglich (d. h. insbesondere zur Beeinflussung der kommunalen Baulandpolitik durch veränderte Rahmenbedingungen).

1.1 Grundsätzliches

Von den 141 verschickten Fragebögen wurden 71 beantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von gut 50%.

Rund 75% der Kommunen haben einen Baulandbeschluss, 8,5% eine Baulandstrategie ohne spezifische politische Beschlussfassung.⁴ 17% der Kommunen haben weder einen Baulandbeschluss noch eine Baulandstrategie (vgl. Abb. 1)⁵.

gefasst, vier hiervon seit 2007. Dies zeigt, dass zwar viele Kommunen ihre Beschlüsse bzw. Strategien vor geraumer Zeit gefasst haben, dass es aber auch aktuell noch eine Notwendigkeit für Baulandbeschlüsse gibt.

Fast 80% der Kommunen haben ihre Baulandstrategie mittels Ratsbeschluss festgelegt. Weitere 8,5% verfügen über sonstige politische Beschlüsse (z. B. von den zuständigen Ausschüssen). Auf Tradition beruhende Strategien oder ausschließlich verwaltungsinterne Regelungen kommen bei lediglich rund 5% der Kommunen vor.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass der überwiegende Teil der Kommunen über Baulandbeschlüsse, die mittels Ratsbeschluss festgelegt wurden, sowie über langjährige Erfahrung im Bereich kommunaler Baulandstrategien verfügt.

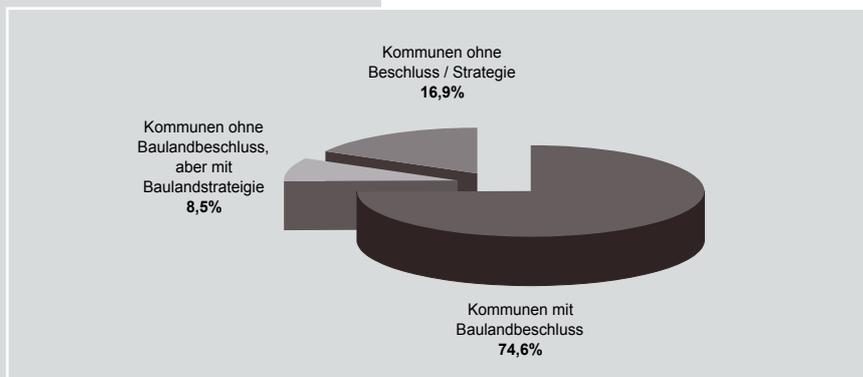


Abb. 1: Implementierung kommunaler Baulandstrategien

60% der Kommunen verfügen über mehr als zehnjährige Erfahrungen mit ihren Baulandbeschlüssen und -strategien. Rund 27% haben eine Erfahrung von zumindest 5 - 10 Jahren aufzuweisen. Lediglich bei rund 13% liegt eine Erfahrung von weniger als fünf Jahren vor (vgl. Abb. 2). Sieben Kommunen haben erst innerhalb der letzten fünf Jahre ihren Baulandbeschluss

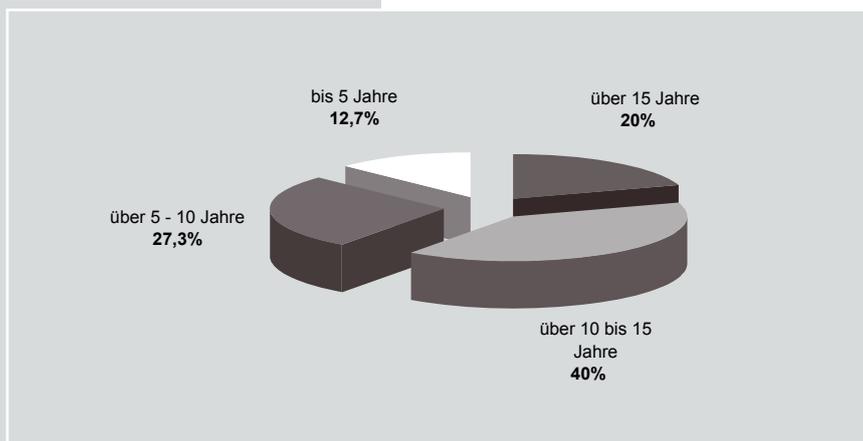
1.2 Problemlage / Zielsetzungen

Es stellt sich die Frage, warum Städte und Gemeinden einen Baulandbeschluss bzw. eine Baulandstrategie festgelegt haben, worin das Erfordernis gesehen wurde und welche Problemlagen und Zielsetzungen ursprünglich zu Grunde gelegen haben.

Ein ausschlaggebender Grund für die Festlegung einer Baulandstrategie ist für viele Kommunen (über 40%) die Finanzierung der Kosten und Folgekosten im Rahmen der Baulandentwicklung gewesen. Die Privatisierung der Bodenwertsteigerungen durch Eigentümer und Investoren bei gleichzeitiger Kostentragung durch die Allgemeinheit war auch unter dem Gesichtspunkt der häufig schwierigen Lage der kommunalen Haushalte nicht (mehr) tragbar. Viele Baulandbeschlüsse und -strategien umfassten daher auch Regelungen zur Finanzierung der Baulandbereitstellung.⁷

Auch die örtliche Bodenmarktproblematik trug dazu bei, dass Kommunen steuernd eingreifen mussten, um ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge in ausreichendem Umfang

Abb. 2: Anwendungsdauer der kommunalen Baulandbeschlüsse und -strategien⁶



erfüllen zu können: Ein anhaltender Nachfragegedruck bei insgesamt vorhandenem Mangel an (nachfragegerechtem) Bauland führte zu einem Anstieg der Preise. Ein freier Zugang zum Markt war für bestimmte Zielgruppen der Kommunen nicht in vollem Umfang gewährleistet. Abwanderungstendenzen konnten insbesondere dort die Folge sein, wo Nachbarkommunen ein entsprechendes Angebot und ein niedrigeres Preisniveau aufwiesen.

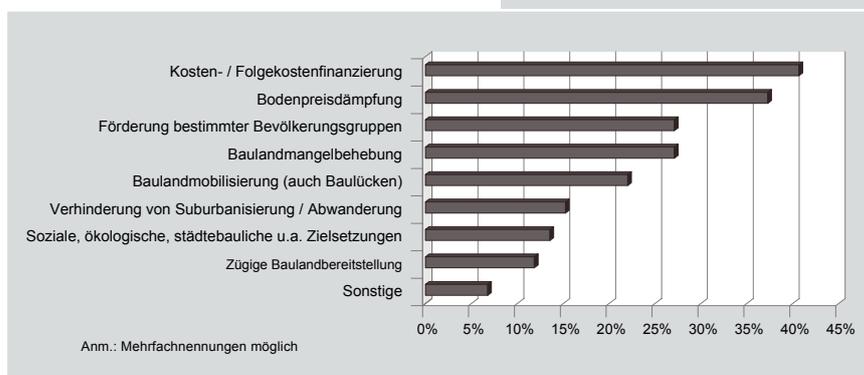
Eine Dämpfung der Bodenpreise war daher für rund 37% der Kommunen ein wichtiges Ziel des kommunalen Baulandmanagements. Die Behebung des Baulandmangels und die Baulandmobilisierung war noch für 22 bzw. 27% der Kommunen von Bedeutung. Baulandmangel bedeutet nicht immer, dass Baugrundstücke nicht in ausreichendem Umfang vorhanden wären. Eine Ursache kann die unzureichende Verfügbarkeit von Baugrundstücken sein, wenn vorhandene Baurechte nicht ausgeschöpft werden (können), weil die Eigentümer ihre Grundstücke nicht verkaufen. Die Schaffung von ausreichendem Bauland steht daher immer auch im Zusammenhang mit der erforderlichen Verfügbarkeit der Flächen für den Markt (Zielsetzung daher: ausreichend verfügbares Bauland).

Der regionale Bodenmarkt ist ein Einflussfaktor für Wanderungsbewegungen der Bevölkerung. So versuchten einige Kommunen, mittels Baulandstrategien ihre Bevölkerung zu halten, während ‚Zuwanderungskommunen‘, in denen das Bauland ohnehin knapp war bzw. durch Zuzug knapp zu werden drohte, einem unkontrollierten Wachstum begegnen wollten. Zielsetzung auf Seiten der von Abwanderung betroffenen Kommunen war daher die Verhinderung von Suburbanisierung und Abwanderungstendenzen durch Dämpfung der Preise und Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen bei der Eigentumsbildung (v. a. von Familien mit Kindern). Manche Umland- oder Nachbarkommunen wollten abwandernde Bevölkerungsgruppen dagegen nicht unbegrenzt aufnehmen. Neben der Zerstörung gewachsener sozialer Strukturen wurde durch den Nachfragegedruck auch eine Erhöhung der Baulandpreise befürchtet, die

wiederum der einheimischen Bevölkerung die Eigentumsbildung erschwert hätte. Die Förderung ‚Einheimischer‘ beim Erwerb von Baugrundstücken war deshalb bei diesen Kommunen eine wichtige Zielsetzung im Rahmen der Baulandbereitstellung.

Weitere Zielsetzungen, die mit kommunalen Baulandstrategien erreicht werden sollten, waren sozialer, ökologischer und städtebaulicher Art oder betrafen die Zügigkeit der Baulandbereitstellung und allgemein die Eigentumsförderung (vgl. zu den Zielsetzungen im Einzelnen Abb. 3).

Abb. 3: Wesentliche Zielsetzungen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien



1.3 Instrumente

Das Instrumentarium, das bei den kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien eingesetzt wurde, bestimmte zum Einen die Vorgehensweise bei der Baulandentwicklung, zum Anderen aber auch die Möglichkeiten der Erreichung der Ziele. Wenn Festlegungen zum eingesetzten Instrumentarium erfolgen, muss dies mit den Zielsetzungen abgestimmt werden, denn bestimmte Zielsetzungen erfordern meist auch den Einsatz bestimmter Instrumente.

Der überwiegende Teil der Kommunen (mehr als 86%) hat in seinem Baulandbeschluss bzw. seiner Baulandstrategie Festlegungen zum zu verwendenden Instrumentarium vorgenommen. In den meisten Fällen war die Anwendung mehrerer Instrumente vorgesehen.

Entsprechend den Zielsetzungen (Finanzierungsfunktion, Bodenpreisdämpfung, ausreichende Baulandverfügbarkeit) stellte der kommunale Zwischenerwerb das wichtigste

⁶ Berücksichtigt wurden nur die Kommunen, die hierzu Angaben gemacht haben (93%). Bei Vorliegen mehrerer Beschlüsse wurde der älteste berücksichtigt.

⁷ vgl. hierzu Kapitel II. 1.4, S. 8 ff.

⁸ vgl. zum kommunalen Zwischenerwerb auch: Dransfeld, E. u. Pfeiffer, P.: Baulandbereitstellung – Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund, 2002.

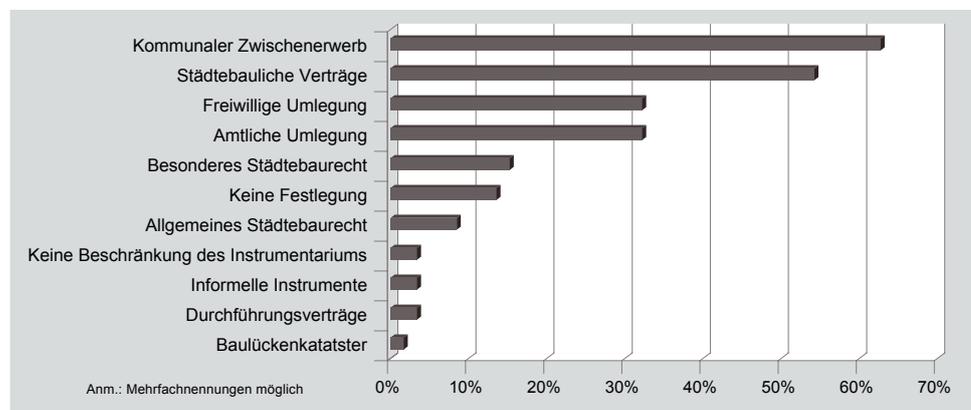
Instrument der Kommunen im Rahmen ihrer Baulandstrategien dar.⁸ Der Zwischenerwerb sichert weitestgehende Verfügungsrechte über die Grundstücke, kann aber nur auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen (privatrechtliche Kaufverträge) durchgeführt werden. Die Kommune kann über die Differenz zwischen An- und Verkaufspreis die Baulandentwicklungskosten finanzieren und den späteren Verkaufspreis auch unter Berücksichtigung der kommunalen Zielsetzungen festlegen. Um den Zwischenerwerb realisieren zu können, benötigen die Kommunen aber auch die entsprechenden Finanzmittel – zumindest in Form einer Anschubfinanzierung.

1.4 Finanzierungsregelungen

Mit der zunehmend schwierigen Haushaltssituation der Kommunen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten stieg das Erfordernis der Finanzierbarkeit der Baulandbereitstellung. Regelungen zur Finanzierung / Refinanzierung der Baulandbereitstellung haben ca. 58% der Kommunen vorgenommen.

Die Kommunen haben in ihren Baulandbeschlüssen (bzw. -strategien) – je nach eingesetztem Instrumentarium – entweder eine direkte Übernahme der Kosten durch den Eigentümer, Investor oder Entwickler (im Rahmen städtebaulicher Verträge) fest-

Abb. 4: Instrumentarium im Rahmen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien



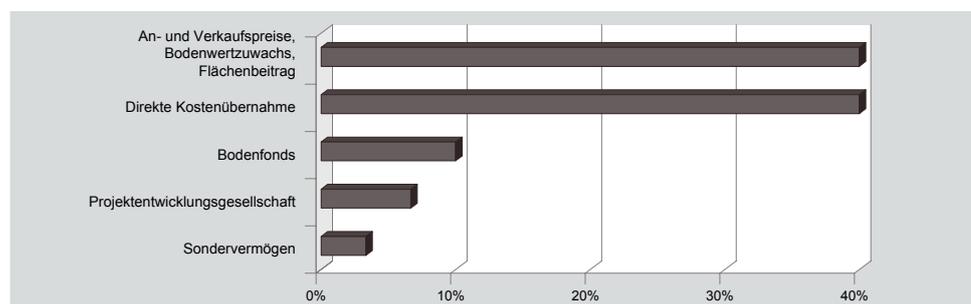
Städtebauliche Verträge sowie freiwillige und amtliche Umlegungsverfahren spielten ebenfalls eine wichtige Rolle im Rahmen der kommunalen Baulandbeschlüsse und -strategien. Auch über diese Instrumente kann eine Finanzierung der Kosten bzw. Folgekosten und eine (wenn auch gegenüber dem Zwischenerwerb eingeschränkte) Flächenverfügbarkeit erreicht werden.

Die Bedeutung der einzelnen Instrumente ist in Abb. 4 ersichtlich.

gelegt oder die Kosten sollten (im Rahmen des Zwischenerwerbs) über die Differenz zwischen An- und Verkaufspreisen, Bodenwertzuwächse oder Flächenbeiträge (im Rahmen städtebaulicher Verträge oder Umlegungsverfahren) finanziert werden.

Weitere Finanzierungsregelungen beziehen sich auf die Einrichtung von Bodenfonds, Sondervermögen sowie städtische oder externe Gesellschaften zur Projektentwicklung (vgl. Abb. 5).

Abb. 5: Finanzierungsregelungen im Rahmen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien



2 Umsetzung des Baulandbeschlusses bzw. der -strategie

2.1 Anwendung in der Praxis

Knapp 85% der Kommunen wenden ihren Baulandbeschluss bzw. ihre Baulandstrategie in der Praxis immer noch an (vgl. Abb. 6). Als Gründe für eine Nichtanwendung bzw. eine lediglich teilweise Anwendung haben die übrigen Kommunen fehlenden politischen Rückhalt und insbesondere auch Nachfragerückgänge (mit der Folge eines fehlenden Erfordernisses weiterer Baulandausweisungen) genannt.

2.2 Erfüllung der Zielsetzungen

Die Zielsetzungen, die mit den kommunalen Baulandbeschlüssen bzw. -strategien verbunden waren, haben sich in über 70% der Kommunen vollständig oder zumindest überwiegend erfüllt (vgl. Abb. 7). Die wesentlichen Zielsetzungen der Kommunen konnten mit den Baulandbeschlüssen und -strategien erreicht werden, insbesondere eine ausreichende Baulandbereitstellung, die Entlastung der kommunalen Haushalte und die Dämpfung der Bodenpreise (vgl. Abb. 8).

2.3 Anpassungen

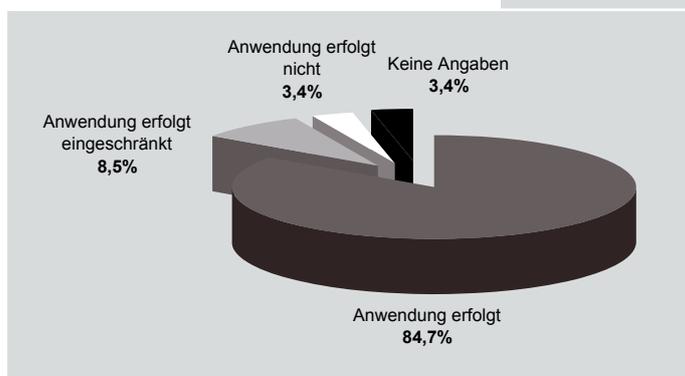
Die örtlichen Rahmenbedingungen für die Baulandentwicklung sind nicht statisch, sondern verändern sich. Insofern ist es auch von Bedeutung, ob und in welchen Bereichen Änderungen und Anpassungen der Baulandbeschlüsse und -strategien vorgenommen wurden.

40% der Kommunen haben seit der ersten Beschlussfassung bzw. der Anwendung ihrer Baulandstrategie Anpassungen vorgenommen. Anpassungsbereiche waren im Wesentlichen die Optimierung des eingesetzten Instrumentariums, ökologische und soziale Zielsetzungen, Vergabekriterien für Baugrundstücke sowie Regelungen zum Flächenankauf und zur Kostenbeteiligung (vgl. Abb. 9).

Bei einigen Kommunen ist ein Nachfragerückgang für Wohnbauland bereits spürbar. Sie haben die räumliche Prioritätensetzung

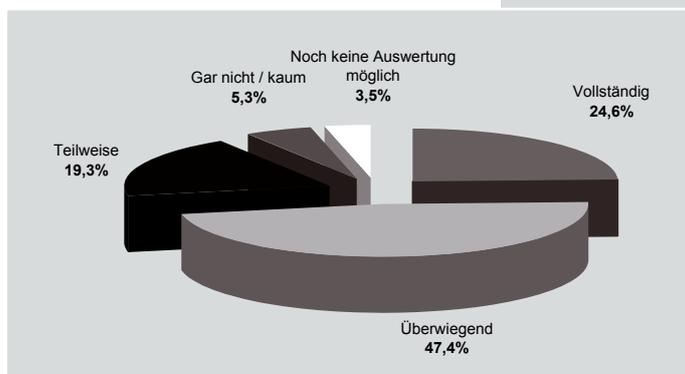
bei der Baulandentwicklung daher den tatsächlichen Entwicklungen angepasst. Größere Eigenheimgebiete in Stadtrandlagen wurden aus der Planung herausgenommen. Vorrangig entwickelt werden dagegen Innenbereichslagen, für die derzeit eine größere Nachfrage besteht, sowie kleinere Wohngebiete, die sich insgesamt besser vermarkten lassen.

Abb. 6: Anwendung der kommunalen Baulandbeschlüsse bzw. -strategien in der Praxis



Bevölkerungs- und Nachfragerückgänge haben sich auch auf Vergabekriterien für kommunale Baugrundstücke ausgewirkt. Manche Kommunen haben hier Änderungen vorgenommen und die Vergabemöglichkeiten an Auswärtige ausgeweitet, um Einwohnerverlusten entgegenzuwirken.

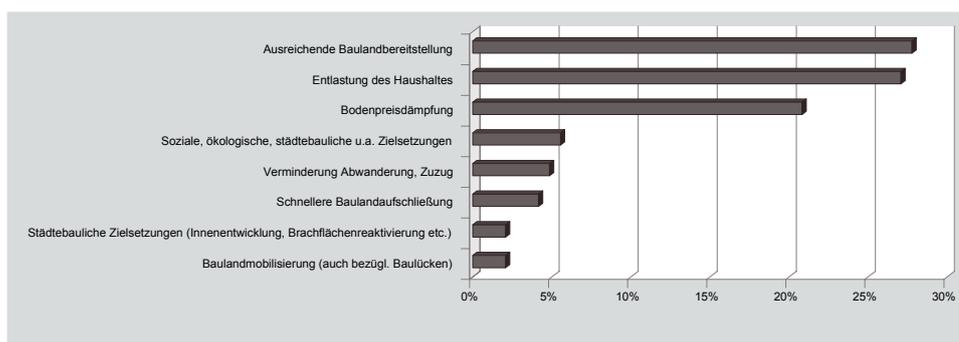
Abb. 7: Erfüllung der Zielsetzungen der kommunalen Baulandbeschlüsse und -strategien⁹



Hinsichtlich der Flächenbereitstellung für den sozial gebundenen Wohnungsbau zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Je nach Ausgangslage gibt es Kommunen,

⁹ Bezogen auf die Zahl der Kommunen mit Angaben zu dieser Frage.

Abb. 8: Zielsetzungen, die mit den kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien erreicht wurden¹⁰

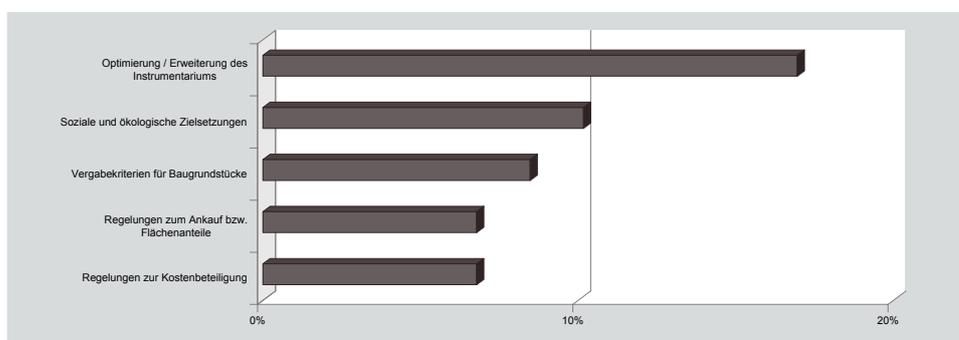


die den früheren Flächenanteil wegen Nachfragerückgängen verringert haben, andere (mit bislang eher geringen Flächenanteilen) haben diesen hingegen erhöht, um die Nachfrage decken zu können.

Neben sozialen Zielsetzungen spielen auch ökologische Gesichtspunkte eine größere Rolle, insbesondere bezüglich der Berücksichtigung energetischer Planungsaspekte. Insgesamt bilden solche Anpassungen der Zielsetzungen aber dennoch die Ausnahme.

Bei der unmittelbaren Kostenübertragung an den Eigentümer bzw. Investor im Rahmen städtebaulicher Verträge ist die Kausalität der Kosten ein wichtiger Gesichtspunkt. Insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen ist eine solche Kausalität aber nicht immer einfach darstellbar. Streng auf das jeweilige Baugebiet bezogene Kostenbeteiligungen bieten die höchste Rechtssicherheit, führen aber u. U. dazu, dass gerade größere Infrastrukturmaßnahmen dann nur schwer berücksichtigt werden können und manche Eigentümer

Abb. 9: Anpassung der kommunalen Baulandbeschlüsse und -strategien¹⁰



2.4 Rechtliche Probleme

Grundsätzliche rechtliche Probleme bestehen für Baulandbeschlüsse oder die Anwendung festgelegter Baulandstrategien nicht. Dennoch müssen die einzelnen Festsetzungen bzw. Vorgehensweisen den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Werden diese nicht berücksichtigt, kann es in Einzelfällen zu rechtlichen Problemen kommen.

Knapp 90% der Kommunen haben angegeben, dass sich durch Festsetzungen im Baulandbeschluss bzw. durch bestimmte Vorgehensweisen im Rahmen ihrer Baulandstrategie im Nachhinein keine Rechtsprobleme ergeben haben.

als ‚Trittbrettfahrer‘ ohne eine vollständige Kostenbeteiligung Baurecht erlangen.

Steuerliche Probleme können beispielsweise im Bereich der Vorsteuerabzugsberechtigung für Erschließungsanlagen bei gewerblichen Bauflächen auftreten.

Auch haushaltsrechtliche Gesichtspunkte können im Einzelfall die Finanzierung der Baulandentwicklung erschweren, beispielsweise wenn die Einführung eines revolvingierenden Bodenfonds auf Grund der Haushaltslage nicht möglich ist, weil alle Einnahmen zum Schuldenabbau verwendet werden müssen.

¹⁰ Die Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtnennungen. Mehrfachnennungen möglich.

2.5 Einschätzung zum Erfolg und zur Erforderlichkeit

Die Baulandbeschlüsse bzw. Baulandstrategien werden von den Kommunen überwiegend positiv eingeschätzt. Berücksichtigt man nur die Kommunen, die hierzu Angaben gemacht haben, so meinen 94%, dass sich der Baulandbeschluss bzw. die -strategie bewährt hat. Die positive Einschätzung beruht u. a. darauf, dass die Zielsetzungen überwiegend erreicht werden konnten. Als vorteilhaft sehen die Kommunen insbesondere auch, dass bei der Anwendung einheitlicher Vorgehensweisen – insbesondere wenn diese in Baulandbeschlüssen festgelegt sind – auf Grund der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie auch der Gleichbehandlung eine weitgehende Akzeptanz bei den Eigentümern und Investoren erreicht werden konnte. Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern und Investoren wurden erheblich erleichtert, wodurch insgesamt auch die Finanzierbarkeit der Baulandentwicklung gesichert werden konnte.

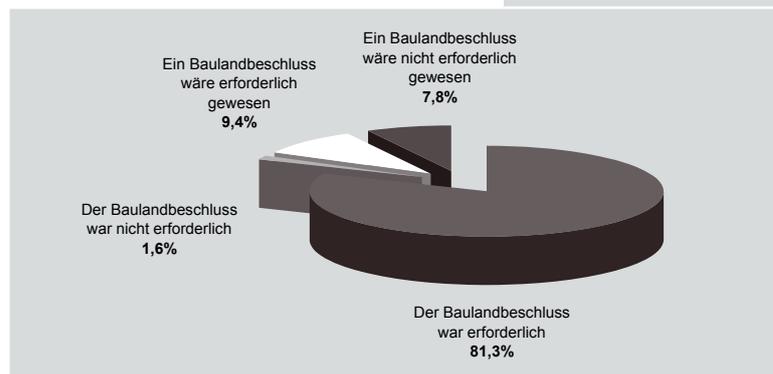
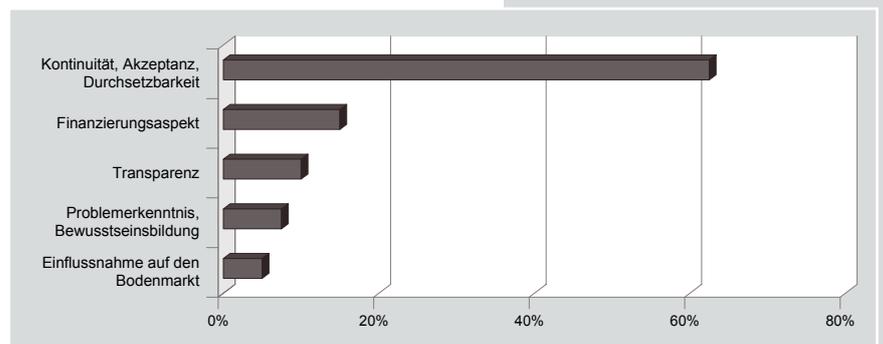
Die Festlegung der Vorgehensweise in Baulandbeschlüssen oder -strategien hat die Durchsetzbarkeit der Ziele insgesamt erleichtert (vgl. Abb. 10).

Eine aktive Baulandpolitik war für einige Kommunen erst mit ihrem Baulandbeschluss bzw. ihrer Baulandstrategie wieder möglich. Die Auseinandersetzung mit der örtlichen Problematik und die Diskussion über Ziele und Instrumente im Vorfeld der Festlegung eines Beschlusses oder einer Strategie trug in erheblichem Umfang zur Bewusstseinsbildung auch bei den politischen Gremien bei. Auch wenn die Anfangsphase in Bezug auf Öffentlichkeitsarbeit, Organisation und Anwendung teilweise schwierig gewesen ist, sehen fast alle Kommunen ihren Beschluss bzw. ihre Strategie als Erfolg an. Es gibt nur wenige Kommunen, die hierin auf Dauer ein Hemmnis für die Baulandentwicklung sehen.

Kommunen, die keinen Baulandbeschluss bzw. keine Baulandstrategie haben, stehen dem Erfordernis einer koordinierten und ggf. in einem Beschluss manifestierten Vorgehensweise teilweise skeptisch gegenü-

ber. Zum Einen wird die Erforderlichkeit der Festlegung einer bestimmten Vorgehensweise bei der Baulandentwicklung nicht gesehen, zum Anderen wird befürchtet, dass die nötige Flexibilität der Einzelfallgestaltung nicht mehr gegeben ist und sich dies insgesamt hemmend auf die Entwicklung auswirkt. Aus ihrer Sicht ist der flexible Einsatz des vorhandenen planungsrechtlichen Instrumentariums ausreichend, wobei ggf. aber einzelne Beschlüsse zu bestimmten Problemfeldern sinnvoll sein können (z. B. Zuschüsse für junge Familien, die Wohneigentum bilden möchten) – jedoch ohne umfassende Regelungen zu treffen. Dennoch ist die Hälfte der Kommunen ohne Baulandbeschluss bzw. -stra-

Abb. 10: Vorteile kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien



gegung der Meinung, dass ein Beschluss bzw. eine Strategie sinnvoll gewesen wäre¹¹ (vgl. Abb. 11).

Von den Kommunen, die einen Baulandbeschluss bzw. eine -strategie haben und zu dieser Frage Angaben gemacht haben, sind mit einer Ausnahme alle der Meinung, dass der Beschluss bzw. die Strategie erforderlich gewesen ist.

Abb. 11: Erforderlichkeit des kommunalen Baulandbeschlusses bzw. der -strategie

¹¹ Dies entspricht 9,4% der in diese Auswertung einbezogenen Kommunen.

3 Zukünftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen und -strategien

3.1 Einfluss der sich verändernden Rahmenbedingungen

Demografische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und klimatische Rahmenbedingungen und ihre Entwicklung wirken sich auf vielfältige Bereiche aus, auch auf die kommunale Bodenpolitik.¹²

Die demografischen Einflussfaktoren werden durch die Bevölkerungsentwicklung bestimmt. Nachfragerrelevant für den Bodenmarkt sind jedoch nicht einzelne Personen, sondern die privaten Haushalte, für die – zumindest mittelfristig – trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen noch ein Anstieg zu erwarten ist. Zusammen mit dem Anstieg des Wohnflächenbedarfs pro Person ergibt sich hieraus insgesamt noch ein Nachfrageanstieg auf dem Wohnungs- und Wohnbaulandmarkt. Dennoch gibt es schon jetzt auch Regionen und Kommunen, in denen die Zahl der Haushalte rückläufig ist.

Auch die Entwicklung der Altersstruktur beeinflusst bodenpolitische Fragestellungen. Die ältere Generation nimmt einen zunehmenden Anteil an der Bevölkerung ein und beeinflusst die quantitative und insbesondere auch die qualitative Nachfrage entsprechend. Die ältere Generation wird mobiler und verbleibt in zunehmendem Maße nicht mehr am angestammten Wohnstandort, sondern fragt Wohnlagen in zentralen innerstädtischen Bereichen nach. Auf der anderen Seite nimmt die Bevölkerungszahl bei den für Einfamilienhäuser bzw. entsprechende Baugrundstücke nachfragerrelevanten Gruppen ab, so dass in diesem Marktsegment Nachfragerückgänge zu erwarten sind.

Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung steigt an und auch die Eigentumsquote innerhalb dieser Bevölkerungsgruppe nimmt zu. Aus bodenpolitischer Sicht ist diese Nachfragegruppe künftig verstärkt zu berücksichtigen.

Gesellschaftliche Veränderungen manifestieren sich insbesondere hinsichtlich einer zunehmenden Vielfalt von Lebensformen,

-zyklen und Haushaltstypen. Entsprechend entwickeln sich auch Ansprüche nach differenzierteren Angeboten.

Wirtschaftliche Entwicklungen wirken sich auf die Einnahme- und Ausgabeseite aus und beeinflussen so ebenfalls Angebot und Nachfrage. Das Erfordernis nach flexiblen Nutzungsmöglichkeiten steigt (z. B. Aufhebung der Trennung von Wohnen und Arbeiten). Die Einnahmeseite der Nachfrager wird durch wirtschaftliche Entwicklungen bestimmt (Realeinkommen, drohende Arbeitsplatzverluste, aber auch Entwicklung der öffentlichen Fördermittel), die Ausgabeseite durch steigende Baukosten und Bodenpreise. Mit steigender Finanzierungsproblematik durch sinkende Einnahmen und steigende Kosten sinkt auch die Nachfrage, insbesondere durch sog. ‚Schwellenhaushalte‘.

Durch wirtschaftliche Entwicklungen verändert sich aber auch die Angebotsseite. So kann beispielsweise die Zahl der Brachflächen in Folge von Unternehmensaufgaben steigen.

Klimatische Veränderungen haben auf Grund der steigenden Durchschnittstemperaturen insbesondere für innerstädtische Lagen negative Auswirkungen auf die Wohnqualität (Überhitzung). Die Verbesserung der klimatischen Situation durch Verringerung der Versiegelung und durch die Freihaltung von Grün- und Wasserflächen gewinnt an Bedeutung. Die Nutzbarkeit des Bodens wird ebenfalls durch Klimaveränderungen beeinflusst, da verstärkt Restriktionen auf die räumliche Verteilung von Bauland einwirken (z. B. Freihalten von Retentionsräumen und Frischluftschneisen).

Unter Berücksichtigung der sich verändernden Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, ob die Kommunen hierdurch eine Beeinflussung ihrer künftigen Baulandpolitik sehen, ob und in welchem Umfang ihre Baulandbeschlüsse bzw. -strategien anpassen sind und in welcher Form. Aus Sicht der meisten Kommunen beein-

¹² Zur Auseinandersetzung mit der Thematik der sich verändernden Rahmenbedingungen und ihres Einflusses auf die Bodenpolitik vgl. auch Dransfeld, E.; Pfeiffer, P. u. Platzek, C.: Boden 2030 – Anforderungen für die kommunale Bodenpolitik und den Umgang mit Einfamilienhausgebieten der 1950er, 1960er und 1970er Jahre. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund, 2009.

flussen vor allem demografische und wirtschaftliche Entwicklungen die künftige Bodenpolitik. Fast 80% der Kommunen sehen die demografischen Entwicklungen als beeinflussend, immerhin noch knapp 60% die wirtschaftlichen Entwicklungen. Gesellschaftliche und politische sowie insbesondere die klimatischen Rahmenbedingungen werden dagegen als weniger bedeutsam eingestuft (vgl. Abb. 12).

Einige Kommunen stellen infolge der demografischen Entwicklung eine insgesamt rückläufige Nachfrage nach Wohnbauland und innerhalb des verbleibenden Bedarfs eine Veränderung der Nachfrage (hinsichtlich der räumlichen Verteilung, aber auch der nachfragenden Gruppen und hinsichtlich qualitativer Aspekte) fest. Die Nachfrage nach Wohnprojekten, die seniorengerecht oder generationsübergreifend sind, steigt vielfach, die Nachfrage von Familien mit Kindern ist dagegen rückläufig. Wohnungspolitische Zielsetzungen werden unter Berücksichtigung der Fragestellung angepasst, welche Wohnformen künftig in welchem Umfang erforderlich sind.

Die Nachfrage fokussiert sich zunehmend auf innerstädtische Bereiche und hier teilweise auch auf bestimmte Wohnformen. Urbane Wohnformen gewinnen so gegenüber dem klassischen Einfamilienhaus (in Stadtrandgebieten) an Bedeutung. Neue Baugebiete sind nicht mehr in allen Stadtteilen und in allen Lagen zu vermarkten. Einige Kommunen reagieren auf diese Entwicklungen, indem sie neue Baugebiete nur noch dort entwickeln, wo eine entsprechende Nachfrage besteht. Im Rahmen der Baulandentwicklung gewinnt Qualität gegenüber Quantität an Bedeutung.

Insgesamt scheint die Entwicklung größerer Neubaugebiete ‚auf der grünen Wiese‘ eher eine rückläufige Tendenz aufzuweisen. Viele Kommunen verfolgen inzwischen eine Konzentration auf die Innenentwicklung (Schließung von Baulücken, Nachverdichtung, Brachflächenreaktivierung). Die Bestandsentwicklung und -aufwertung tritt

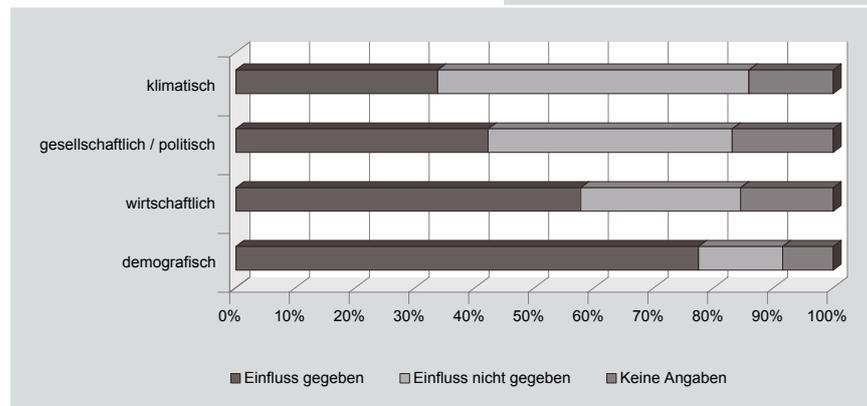


Abb. 12: Einfluss verschiedener Rahmenbedingungen auf die künftige kommunale Bodenpolitik¹³

zunehmend an die Stelle der Entwicklung von neuem Bauland – auch vor dem Hintergrund der hierdurch einzusparenden Infrastrukturkosten (Bau und Erhaltung). Auch die Einführung der Innenbereichsbaupläne, für die unter bestimmten Voraussetzungen keine ökologischen Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind, wirkt sich positiv auf die Nutzung der Potenziale der Innenentwicklung aus.

Mit Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung soll die Wohnqualität gesteigert werden, energetische Gebäudesanierungen sollen die Vermarktbarkeit verbessern. Auch dies sind Maßnahmen zur Stärkung der innerstädtischen Bereiche als Wohnstandort.

Teilweise wird dem Nachfragerückgang auch dadurch Rechnung getragen, dass die Flächennutzungspläne angepasst worden sind, indem ursprünglich geplante Wohnbauflächen aus der Planung herausgenommen wurden. Erste Kommunen denken auch über einen Rückbau von Siedlungsfläche nach. Bestrebungen der Kommunen, mittel- oder langfristige Bodenvorratspolitik zu betreiben, sind allgemein rückläufig.

Andere Kommunen sehen die demografischen Entwicklungen aber nicht nur als gegebene Rahmenbedingung für ihre künftige Baulandpolitik an, sondern versuchen, verstärkt Baulandpotenziale zu entwickeln, um Abwanderungen zu verhindern bzw. den Zuzug zu fördern. Auch wird versucht,

¹³ Die Prozentangaben beziehen sich auf die Anzahl der Kommunen.

bestimmte Bevölkerungsgruppen durch Schaffung entsprechender Angebote ‚zu locken‘ (v. a. Familien mit Kindern), um einseitige Haushaltsstrukturen zu vermeiden. Bei einem zunehmenden Rückgang der örtlichen Nachfrage wird versucht, nicht mehr nur die Bevölkerung im Ort zu halten, sondern zusätzlich eine offensive Ansiedlungspolitik zu betreiben, d. h. nicht für die örtliche Nachfrage zu planen, sondern die Nachfrage konkret zu beeinflussen (zu erhöhen). Hierzu dienen die Entwicklung von preisgünstigem Bauland (meist Einfamilienhausgebiete im Grünen) oder auch zusätzliche Anreize wie Kinderbonus, Baukindergeld u. ä. Die interkommunale Konkurrenz um Einwohner steigt entsprechend. Es gibt aber auch (wenn auch nur vereinzelt) Ansätze für eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Steigerung der Standortattraktivität einer Region.

Der Rückgang der Bevölkerung und der Nachfragerückgang nach Bauland führen vielfach auch dazu, dass ausgewiesene Infrastruktureinrichtungen nicht mehr erforderlich sind. Für die Kommunen stellt sich dann die Frage, wie mit diesen Flächenreserven umzugehen ist. Besteht Bedarf für eine andere (bauliche) Nutzung oder ist eine Herausnahme aus der Planung sinnvoll?

Die Entwicklung der Altersstruktur führt zu geänderten Anforderungen an die soziale Infrastruktur. Insbesondere seniorenbezogene Einrichtungen gewinnen an Bedeutung.

Rückläufige Einwohnerzahlen belasten die Kommunen in doppelter Hinsicht: So sinken die Einnahmen (Anteil an der Einkommensteuer, Schlüsselzuweisungen), während die Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur dies nicht in gleichem Maße tun. Die Kommunen stellen zunehmend fest, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich auch auf Art und Umfang der Baulandnachfrage auswirken. Ungünstigere Finanzierungsbedingungen, sinkende Realeinkommen und der Wegfall staatlicher Förderung führen zu einem Nachfragerückgang. Das Interesse am Immobilienerwerb ist insgesamt eher rückläufig. Insbesondere für Normal- und Geringverdiener wirkt sich

dies nachteilig auf die Eigentumsbildung aus.

Gerade die aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen betreffen den Wohnungsmarkt unmittelbar durch einen erschwerten Kreditzugang von Privathaushalten, welche Wohnimmobilien erwerben möchten. Auch der Wegfall der Eigenheimzulage hat erkennbar zu einem Rückgang der Nachfrage nach Wohnbauland geführt.

Einige Kommunen sehen hier das Erfordernis, die schwierigeren wirtschaftlichen Verhältnisse der Nachfrager durch die Bereitstellung von günstigem kommunalen Bauland ‚auszugleichen‘. Auf Grund des Nachfragerückgangs rechnen aber viele Kommunen ohnehin mit insgesamt rückläufigen Baulandpreisen; in gefragten Lagen sind solche Entwicklungen (in absehbarer Zeit) jedoch nicht zu erwarten.

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wirken sich auf Angebot und Nachfrage des Immobilienmarktes aus. Die Angebotsseite auf dem Bestandsimmobilienmarkt wird zunehmend von älteren Eigentümern geprägt. Insgesamt steigt das Angebot an Gebrauchtimmobilien und tritt in Konkurrenz zum Neubaumarkt. Auf der Nachfrageseite treten zunehmend Ein- und Zweipersonenhaushalte auf, die Nachfrage von Familien sinkt dagegen. Dies wirkt sich auch auf die Art der Nachfrage aus (weniger Einfamilienhäuser).

Den klimatischen Rahmenbedingungen wird dadurch Rechnung getragen, dass klimatische Aspekte möglichst frühzeitig (bereits im Rahmen der Flächennutzungsplanung) berücksichtigt werden. Städtebauliche Leitbilder werden (auch) unter klimatischen Gesichtspunkten entwickelt (z. B. die kompakte Stadt mit effizienterer Energieversorgungsstruktur oder die perforierte Stadt mit Freihaltung von Frischluftschneisen).

Die Umsetzung von ökologischen Ausgleichsmaßnahmen sollte aber – unabhängig vom konkreten Leitbild – in einem ökologisch und landschaftlich sinnvollen Gesamtkonzept erfolgen. Hierbei können

auch Anforderungen des Klimaschutzes berücksichtigt werden.

Die Verteilung von Baugebieten wirkt sich direkt und indirekt auf das Klima aus: Einmal über die Versiegelung von Flächen, die Berücksichtigung von Retentions- und Frischluftentstehungsgebieten, andererseits aber auch über zusätzlich erforderliche Infrastruktur wie z. B. die äußere Straßenerschließung bei Stadtrandlagen, die neben der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme auch Auswirkungen auf den CO₂-Ausstoß auf Grund des verstärkten KFZ-Verkehrs hat.

Die Entwicklung von neuen Baugebieten muss aus Sicht der Kommunen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit betrieben werden. Die Auswirkungen auf das Klima sind von Beginn an zu prüfen und zu minimieren. Planungsvarianten werden (auch) unter Berücksichtigung klimaökologischer Sichtweisen gewählt. Die Entwicklung innovativer Wohnformen, wie z. B. von Solar-

mender Kostenfaktor bei der Baugebietserschließung. Auch die Anforderlichkeit der Erstellung von Gutachten wirkt sich kostensteigernd aus.

3.2 Geplante Anpassungen auf Grund der Rahmenbedingungen

Die meisten Kommunen erkennen die Veränderungen verschiedener Rahmenbedingungen als Einfluss auf ihre künftige Bodenpolitik, diesbezügliche Änderungen der Baulandbeschlüsse bzw. -strategien sind jedoch von weniger als 20% der Kommunen geplant.

Die vorhandenen Baulandbeschlüsse und -strategien sind aus Sicht der Kommunen ausreichend flexibel in ihrer Handhabung, so dass Veränderungen – zumindest derzeit – nicht erforderlich sind. Sofern Änderungen geplant sind, beziehen diese sich v. a. auf das Instrumentarium, die Problemlage und die Zielsetzungen (vgl. Abb. 13).

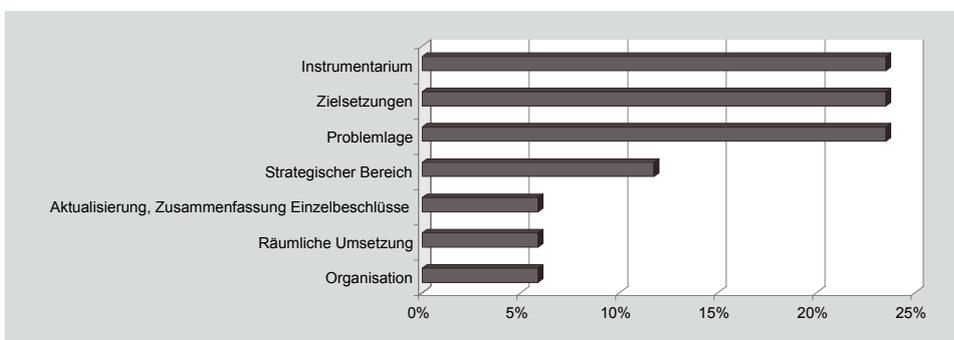


Abb. 13: Anpassungsbedarf von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien auf Grund veränderter Rahmenbedingungen

siedlungen, sind ein möglicher Ansatz zur Minimierung klimatischer Auswirkungen, aber auch der Vorrang der Innentwicklung kann zur Erreichung klimatischer Ziele von Bedeutung sein.

Die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten sowie die Anforderlichkeit teilweise flächenintensiver Ausgleichsmaßnahmen schränken den Handlungsspielraum bei der Baulandentwicklung ein.

Die Abwasser- und Regenwasserproblematik verschärft sich mit den klimatischen Veränderungen und erweist sich als zuneh-

Die meisten Kommunen, die Anpassungen geplant haben, sehen das Erfordernis auf Grund der demografischen Entwicklungen und der hiermit verbundenen Veränderung der quantitativen und qualitativen Nachfrage. Insbesondere der Rückzug aus der baulichen Überplanung städtischer Randgebiete zu Gunsten der Entwicklung von innerstädtischen Lagen ('Vorrang der Innentwicklung', Brachflächenreaktivierung, Nachverdichtung), die Überarbeitung von räumlichen Prioritätenlisten der Baulandentwicklung sowie eine insgesamt geringere Ausweisung von Bauland sind die Folgen.

Die veränderten Rahmenbedingungen führen bei einigen Kommunen zur Ausweitung des anzuwendenden Instrumentariums zur Bewältigung der neuen Aufgaben, bei anderen dagegen zu einer Einschränkung auf Grund der rückläufigen Nachfrage und der hiermit verbundenen geringeren Quantität der Baulandentwicklung.

Einige Kommunen sehen in den geänderten Rahmenbedingungen den Anlass für den Aufbau eines umfassenden strategischen Flächenmanagements, bei dem nicht nur die Baulandentwicklung im Fokus steht. Auch Wohnungsmarktbeobachtungen und Wohnungsbedarfsgutachten sollen verstärkt zum Einsatz kommen. Einige Kommunen planen auch die Erarbeitung von Klimaschutzkonzepten, deren Ergebnisse in die Baulandpolitik integriert werden sollen.

3.3 Künftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen und -strategien aus Sicht der Kommunen

Fast 75% der Kommunen beurteilen die künftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen und -strategien als wichtig bzw. sehr wichtig / unbedingt notwendig. Differenziert man die Beurteilung danach, ob die Kommunen einen Baulandbeschluss bzw. eine -strategie haben, so zeigt sich, dass Kommunen mit Beschluss bzw. Strategie die künftige Bedeutung zu einem größeren Anteil als wichtig bzw. sehr wichtig einschätzen als Kommunen ohne Baulandbeschluss bzw. -strategie. Aber auch unter diesen Kommunen hält die Mehrheit Baulandbeschlüsse und -strategien künftig für wichtig bzw. sehr wichtig (vgl. Abb. 14).

Aus Sicht der Kommunen sind Baulandbeschlüsse und -strategien trotz oder gerade wegen der sich künftig verändernden Rahmenbedingungen von Bedeutung (vgl. Abb. 15): Zum Einen dienen sie der Erfüllung neuer Aufgabenbereiche, zum Anderen sind für viele Kommunen nach wie vor dieselben Aspekte der Baulandbereitstellung relevant wie in der Vergangenheit (beispielsweise die Dämpfung der Baulandpreise oder die Bereitstellung eines nachfragegerechten Angebots).

Die unterschiedliche Betrachtungsweise hängt von der spezifischen örtlichen Situation ab: Nicht alle Kommunen haben in näherer Zukunft Einwohner- bzw. Haushaltsverluste zu erwarten. Es gibt aber auch Aspekte der Baulandentwicklung, die auch unter veränderten Vorzeichen nach wie vor Gültigkeit haben: Eine nachfragegerechte Baulandbereitstellung ist unter dem Gesichtspunkt von Wohnerrückgängen ebenso bedeutsam wie unter dem Gesichtspunkt eines steigenden Nachfragedrucks. Gleiches gilt auch für die Finanzierbarkeit der Baulandbereitstellung. Diese wird bei einem Bevölkerungsrückgang sogar noch wichtiger, weil die Lasten auf weniger Einwohner verteilt werden müssen und auch die Einnahmeseite der Kommune von dieser Entwicklung belastet wird.

Kommunen, die Baulandbeschlüssen und -strategien künftig eine eher geringere Bedeutung zumessen, sehen dies vor allem in dem Rückgang der Nachfrage, den insgesamt veränderten Rahmenbedingungen und der schwierigen Umsetzbarkeit begründet (vgl. Abb. 16).

Abb. 14: Künftige Bedeutung kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien



Abb. 15: Gründe für eine künftig hohe Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien

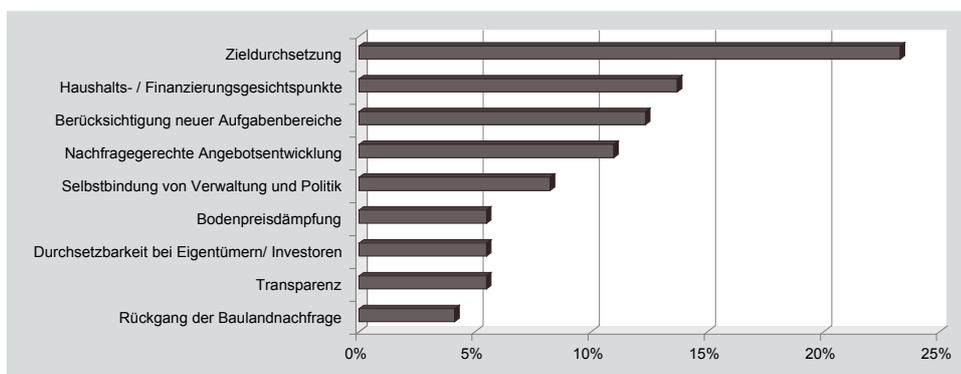
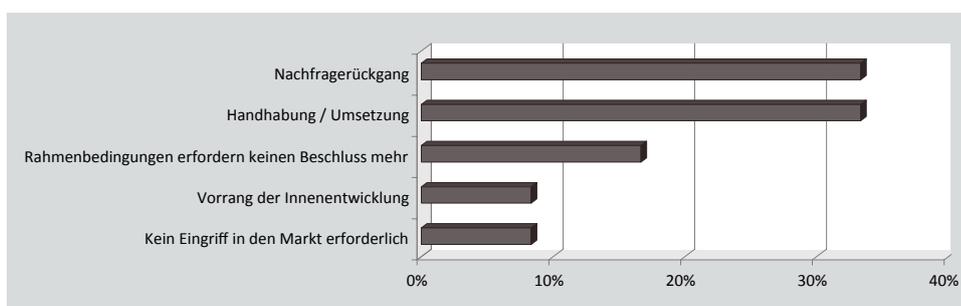


Abb. 16: Gründe für eine künftig geringere Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien



III Fazit: Zukunftsperspektiven kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien

Baulandbeschlüsse und -strategien haben sich in der Vergangenheit aus Sicht der Kommunen bewährt. Sie stellen ein wichtiges Instrument des kommunalen Baulandmanagements dar. Die gesetzten Ziele, insbesondere die Bereitstellung von ausreichend bezahlbarem Bauland und die (Re-)Finanzierung der Kosten der Baulandbereitstellung, konnten weitestgehend erreicht werden. Die meisten Kommunen sehen ihre Baulandbeschlüsse und -strategien als wichtig an – und als notwendig, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Unabhängig von den jeweiligen Zielsetzungen bieten Baulandbeschlüsse und -strategien mit der Anwendung einer (in welcher Form auch immer) festgelegten Vorgehensweise Vorteile auf Grund der mit ihnen verbundenen Nachvollziehbarkeit, Transparenz, Gleichbehandlung der Beteiligten, Akzeptanz und der Problemerkennung bzw. der Bewusstseinsbildung, die hiermit verbunden ist. Wie sieht dies in Zukunft aus?

Der demografische Wandel, die Veränderungen gesellschaftlicher Werte und Vorstellungen, der wirtschaftliche Strukturwandel und die prognostizierten Entwicklungen des Klimas haben einen vielfältigen Einfluss auf die kommunale Bodenpolitik. Wie und in welchem Umfang Auswirkungen zu erwarten (oder bereits eingetreten) sind, ist regional und örtlich sehr unterschiedlich. In wachsenden Regionen stellen sich die Entwicklungen und die hiermit verbundenen Herausforderungen (noch) anders dar als in stagnierenden oder bereits schrumpfenden Regionen. Ballungsräume unterliegen hinsichtlich ihrer Bodenpolitik anderen Herausforderungen als ländliche Räume. Die veränderten Rahmenbedingungen stellen die Kommunen aber in jedem Fall vor neue Herausforderungen zur Bewältigung künftiger Aufgaben.

Bei einer zunehmenden Entspannung der Marktlage könnten Kommunen versucht sein, sich wieder aus der Baulandpolitik zurückzuziehen und den Markt – bis auf die Schaffung von Planungsrecht und Erschließung – wieder weitgehend der marktwirtschaftlichen Entwicklung zu überlas-

sen: Die ursprünglichen Zielsetzungen, wie ausreichende Baulandbereitstellung oder Dämpfung des Baulandpreinsniveaus sind möglicherweise weitgehend erreicht, weil die Nachfrage und die Preise sinken. Die Ausweisung von neuen Baugebieten ist in vielen Kommunen kaum noch erforderlich, allenfalls von kleineren Wohngebieten in zentraleren Lagen. Das offensichtliche Erfordernis für die Kommune, regulierend auf den Markt einzuwirken, ist kaum noch gegeben. Wozu also noch kommunale Baulandpolitik? Wozu Baulandbeschlüsse und -strategien?

Diejenigen Kommunen, welche Baulandbeschlüssen und -strategien künftig weniger Bedeutung zumessen, sehen hierin fast ausschließlich ein Instrument der Baulandentwicklung (im Sinne einer Entwicklung neuer Bauflächen). Für die meisten Kommunen stellen Baulandbeschlüsse und -strategien aber auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen nach wie vor ein wichtiges Instrument der Bodenpolitik dar, wenn auch unter geänderten Vorzeichen. Folgende Aspekte sind hierbei insbesondere von Bedeutung:

- Verringerung der quantitativen Nachfrage mit der Folge geringerer Baulandausweisungen und teilweise auch der Rücknahme von Baulandausweisungen
- Veränderung der qualitativen Nachfragestruktur
- Veränderte räumliche Prioritäten (Tausch von Randlagen zu Gunsten innerstädtischer Bereiche bei der Baulandentwicklung) und insgesamt verstärkte Nutzung von innerstädtischen Potenzialen (auch Brachflächen)
- Analyse der Nachfrage durch Wohnungsmarktbeobachtungen und -analysen
- Bedeutungszuwachs des Bestandsmanagements
- Anpassung der sozialen Infrastruktur an die veränderte Nachfrage
- Klimaschutzkonzepte und Berücksichtigung klimatischer Auswirkungen bei der Baulandentwicklung

Kommunale Bodenpolitik ist mehr als nur die Entwicklung, Finanzierung und Vermarktung von Baugrundstücken. Sie sollte vielmehr im Sinne eines umfassenden Flächenmanagements begriffen werden, zu dem auch nicht bauliche Nutzungen gehören. Sie kann ebenso bedeutsam für darüber hinausgehende Aufgaben wie etwa Bestandsentwicklung und -aufwertung, Zwischennutzungen oder interkommunale Kooperation auf dem Bauland- / Wohnungsmarkt sein. Eine umfassende kommunale Bodenpolitik ist Voraussetzung für die Bewältigung der anstehenden Zukunftsaufgaben.

Geänderte Rahmenbedingungen für die kommunale Bodenpolitik führen auch zu Veränderungen der Baulandbeschlüsse und -strategien. Ob hierbei jeweils auch konkrete („schriftlich fixierte“) Anpassungen erforderlich sind oder ob sich Anwendungsschwerpunkte verschieben, ist im Einzelfall zu entscheiden. Die meisten Kommunen sehen derzeit noch keinen konkreten Anpassungsbedarf. Wichtig ist aber – und das haben die Kommunen weitgehend erkannt – die quantitative und qualitative Nachfrage stärker zu berücksichtigen.

Der Versuch, die Bevölkerungs- bzw. Haushaltsentwicklung der Kommune über baulandpolitische Instrumentarien (letztlich zu Lasten der Nachbarkommunen) zu beeinflussen, findet sich in der Praxis aber – wenn auch vereinzelt – nach wie vor. Wobei sich hier die Frage stellt, inwieweit die Entwicklungen tatsächlich von den Kommunen zu beeinflussen sind. Der Trend zu Ein- und Zweipersonenhaushalten und der Bedeutungsverlust der ‚klassischen‘ Familie sind den vielfältigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen geschuldet und finden großräumig statt. Ein Einfluss der Kommunen hierauf ist nicht gegeben – allenfalls auf die räumliche Verteilung der Haushaltsformen innerhalb einer Region. Wenn baulandpolitische Zielsetzungen sich allerdings darauf konzentrieren, die Entwicklung der Nachfrage in den Hintergrund zu stellen und eine vorrangig angebotsorientierte Planung zu betreiben, um die

Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung zu beeinflussen, stößt dies insbesondere dann an seine Grenzen, wenn auf Grund interkommunaler Konkurrenz benachbarte Kommunen vergleichbare Zielsetzungen verfolgen. Interkommunal orientierte bzw. regional abgestimmte Strategien müssen daher in Zukunft an Bedeutung gewinnen, denn mit konträren Zielsetzungen und Strategien behindern sich die Kommunen gegenseitig in ihren Entwicklungsperspektiven. Die Schaffung eines übermäßigen, d. h. nicht nachfrageorientierten Angebots führt zu mangelnder Vermarktbarkeit und ggf. auch zu soweit sinkenden Preisen, dass eine Finanzierbarkeit der Baulandentwicklung nicht mehr gewährleistet ist. Die Finanzierbarkeit kommunaler Baulandpolitik dürfte sich im Zuge der verstärkten Bestandsentwicklung in Zukunft ohnehin als größeres Problem als bislang erweisen.

Während im Rahmen der Entwicklung von neuem Bauland Kosten und Folgekosten mittels städtebaulicher Verträge auf die Eigentümer und Investoren übertragen oder im Rahmen des Zwischenerwerbs über die Differenz zwischen An- und Verkaufspreisen finanziert werden konnten, kann dies bei bestandsorientierten Aufgaben so nicht mehr erfolgen. Hier sind ggf. andere Instrumente (städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen) erforderlich.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Baulandbeschlüsse und -strategien auch – und gerade – unter dem Aspekt der sich verändernden Rahmenbedingungen kein ‚Auslaufmodell‘ sind. Sie sind nicht (mehr nur) als Instrument der Baulandentwicklung allein zu verstehen, sondern als umfassendes kommunales Flächenmanagement. Sie dienen der Bewältigung künftiger kommunaler Aufgaben, insbesondere unter Berücksichtigung

- der Erfordernisse einer nachfrageorientierten Baulandentwicklung mit verstärkter Berücksichtigung qualitativer Aspekte,
- eines optimierten Bestandsmanagements,

- regionaler Aspekte und zunehmender Erfordernisse interkommunaler Kooperation sowie
 - des Erfordernisses der Optimierung der Flächennutzungen unter Berücksichtigung ökologischer und klimatischer Aspekte.
- Baulandstrategien – seien sie festgelegt
- als politische Grundsatz- bzw. Detailbeschlüsse oder verwaltungsintern geregelte Vorgehensweisen – sind auch künftig ein sinnvoller Weg, die Leitbilder und Zielsetzungen der kommunalen Bodenpolitik zu verankern und umzusetzen, das Problembewusstsein zu schärfen und Perspektiven für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben zu entwickeln.

Anhang: Fragebogen

**Institut für Bodenmanagement
Hohe Straße 28
44139 Dortmund**

Fragebogen Evaluierung Baulandstrategien

Hinweise: Wenn bei den Fragen der Begriff ‚Baulandbeschluss‘ verwendet wird, ist hier ebenso die Implementierung einer kommunalen Baulandstrategie ohne spezifische politische Beschlussfassung gemeint (z. B. auch beruhend auf Tradition). Wir möchten Sie daher bitten, die Fragen auch dann zu beantworten, wenn es in Ihrer Gemeinde / Stadt keinen Baulandbeschluss gibt, sondern Sie mit einer sonstigen (intern festgelegten) Baulandstrategie arbeiten.

Falls Sie den Fragebogen als Word-Datei zur digitalen Bearbeitung erhalten möchten, schreiben Sie bitte eine kurze Mitteilung an p.pfeiffer@iboma.de.

Rücksendung des Fragebogens bitte spätestens bis zum 30.01.2009

Für Rückfragen bitte angeben

Name

Stadt

Adresse

Telefonnummer

E-Mail-Adresse

Ursprüngliche Intention des Baulandbeschlusses / der Baulandstrategie

1. **Hat Ihre Gemeinde / Stadt einen Baulandbeschluss (bzw. eine Baulandstrategie)? Wenn ja, seit wann?**

.....

2. **In welcher Form wurde der Beschluss gefasst (Ratsbeschluss, nur verwaltungsintern, auf Tradition beruhend ...)?**

.....

3. **Auf Grund welcher Problemlage / Zielsetzung erfolgte die Beschlussfassung (bzw. die Festlegung der Baulandstrategie) ursprünglich?**

.....

.....

.....

4. **Welche Instrumente waren ursprünglich vorgesehen?**

Keine Festlegung Kommunalen Zwischenerwerb Amtliche Umlegung

Freiwillige Umlegung Städtebauliche Verträge Bes. Städtebaurecht

Sonstiges (bitte angeben):

.....

.....

.....

.....

5. **Gab es Regelungen zur Finanzierung / Refinanzierung der Baulandbereitstellung?**

Ja Nein

Wenn ja, welche?

.....

.....

.....

Fragen zur Umsetzung des Baulandbeschlusses

6. Wird der Baulandbeschluss (bzw. die Baulandstrategie) in der Praxis (noch) angewendet?

Ja Nein

Wenn nein, warum nicht?

.....
.....

Hinweis: Falls Ihre Gemeinde / Stadt keinen Baulandbeschluss mehr hat bzw. keine Baulandstrategie mehr verfolgt, ist eine Beantwortung nur bis Frage 13 erforderlich.

7. In welchem Maße hat der Baulandbeschluss (bzw. die Baulandstrategie) zur Erfüllung der gesetzten Ziele geführt?

Gar nicht / kaum Teilweise Überwiegend Vollständig

8. Was wurde durch den Baulandbeschluss (bzw. die Baulandstrategie) erreicht?

- Bodenpreisdämpfung
- Entlastung des kommunalen Haushalts
- Ausreichende Bereitstellung von Bauland
- Sonstiges (bitte erläutern):

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

9. **Wurden seit der ersten Beschlussfassung Anpassungen vorgenommen?**

Ja Nein

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Problemlage Zielsetzungen Instrumente Sonstiges (bitte angeben):

.....
.....

10. **Was beinhalteten die vorgenommen Änderungen genau?
(Beispiel: Änderung der Zielsetzung: Welche Ziele wurden festgelegt
(in Änderung zu den ursprünglichen Zielen in Frage Nr. 3))?**

.....
.....
.....
.....

11. **Haben sich im Nachhinein Rechtsprobleme durch bestimmte Festsetzungen
(bzw. Vorgehensweisen) ergeben?**

Ja Nein

Wenn ja, in welchen Bereichen (z. B. Abschöpfungsmaßstäbe)?

.....
.....
.....

12. **Zusammenfassende Einschätzung: Hat sich der Baulandbeschluss (bzw. die
Baulandstrategie) insgesamt bewährt? Was hätten Sie aus heutiger Sicht
anders gemacht? Welche Regelungen wären aus heutiger Sicht zusätzlich
erforderlich gewesen, auf welche hätte man besser verzichten sollen?**

.....
.....
.....
.....
.....

13. **War die Festlegung der Baulandstrategie in einem Beschluss aus Ihrer Sicht erforderlich (bzw. wenn Ihre Stadt / Gemeinde keinen Baulandbeschluss hat: Wäre ein Beschluss erforderlich gewesen)?**

Ja Nein

Bitte ggf. stichwortartige Erläuterung:

.....
.....
.....
.....
.....

Fragen zu künftigen Ausrichtung des Baulandbeschlusses

14. **Beeinflussen die im Folgenden genannten Rahmenbedingungen künftig die kommunale Baulandpolitik / das Baulandmanagement in Ihrer Gemeinde / Stadt?**

a) Demographische Rahmenbedingungen? Ja Nein
Wenn ja, in welcher Form?

.....
.....
.....

b) Wirtschaftliche Rahmenbedingungen? Ja Nein
Wenn ja, in welcher Form?

.....
.....
.....

c) Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen? Ja Nein
Wenn ja, in welcher Form?

.....
.....
.....

d) Klimatische Rahmenbedingungen Ja Nein
Wenn ja, in welcher Form?

.....

.....

.....

e) Sonstige Rahmenbedingungen Ja Nein
Bitte erläutern:

.....

.....

.....

15. Sind auf Grund der veränderten Rahmenbedingungen Änderungen des Baulandbeschlusses (bzw. der Baulandstrategie) geplant?

Ja Nein

Wenn ja, in welchen Bereichen?

a) Im Bereich der Problemlage Ja Nein
Konkrete Änderung des Beschlusses / der Strategie:

.....

.....

.....

b) Im Bereich der Zielsetzungen Ja Nein
Konkrete Änderung des Beschlusses / der Strategie:

.....

.....

.....

c) Im Bereich des eingesetzten Instrumentariums Ja Nein
Konkrete Änderung des Beschlusses / der Strategie:

.....

.....

.....

d) In sonstigen Bereichen Ja Nein
Konkrete Änderung des Beschlusses / der Strategie:

.....
.....
.....

16. Fazit: Wie schätzen Sie die künftige Bedeutung von Baulandbeschlüssen (bzw. Baulandstrategien) ein?

Weniger wichtig Wichtig Sehr wichtig / unbedingt notwendig

Kurze Begründung (Stichworte):

.....
.....
.....

17. Sonstige Anmerkungen / Hinweise

.....
.....
.....
.....
.....
.....

**18. Haben Sie Interesse an den Ergebnissen der Evaluierung?
(Zusendung des Ergebnisberichts per E-Mail, bitte auf S. 1 des Fragebogens Ihre E-Mail-Adresse angeben)**

Ja Nein

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Implementierung kommunaler Baulandstrategien	6
Abbildung 2:	Anwendungsdauer der kommunalen Baulandbeschlüsse und -strategien	6
Abbildung 3:	Wesentliche Zielsetzungen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien	7
Abbildung 4:	Instrumentarium im Rahmen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien	8
Abbildung 5:	Finanzierungsregelungen im Rahmen kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien	8
Abbildung 6:	Anwendung der kommunalen Baulandbeschlüsse bzw. -strategien in der Praxis	9
Abbildung 7:	Erfüllung der Zielsetzungen der kommunalen Baulandbeschlüsse und -strategien	9
Abbildung 8:	Zielsetzungen, die mit den kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien erreicht wurden	10
Abbildung 9:	Anpassung der kommunalen Baulandbeschlüsse und -strategien	10
Abbildung 10:	Vorteile kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien	11
Abbildung 11:	Erforderlichkeit des kommunalen Baulandbeschlusses bzw. der -strategie	11
Abbildung 12:	Einfluss verschiedener Rahmenbedingungen auf die künftige kommunale Bodenpolitik	13
Abbildung 13:	Anpassungsbedarf von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien auf Grund veränderter Rahmenbedingungen	15
Abbildung 14:	Künftige Bedeutung kommunaler Baulandbeschlüsse und -strategien	17
Abbildung 15:	Gründe für eine künftig hohe Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien	17
Abbildung 16:	Gründe für eine künftig geringere Bedeutung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien	17

