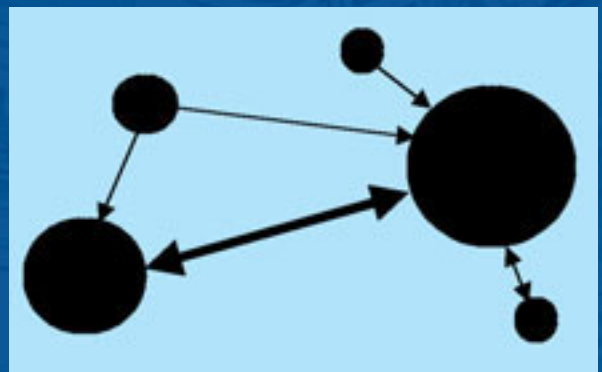


# Baulandmanagement auf neuen Wegen

strategisch - kooperativ - finanzierbar



# **IMPRESSUM**

## **HERAUSGEBER**

Forum Baulandmanagement NRW

## **BEARBEITUNG**

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)  
Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung  
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld  
Hohe Straße 28  
44139 Dortmund  
Tel.: 0231-147081  
Fax: 0231-147083  
E-mail: [iboma@t-online.de](mailto:iboma@t-online.de)

## **KOORDINIERUNGSSTELLE FORUM BAULANDMANAGEMENT NRW**

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung  
und Bauwesen des Landes NRW (ILS)  
Deutsche Straße 5  
44017 Dortmund  
Tel.: 0231-9051-255/-254  
Fax: 0231-9051-257

## **DRUCK**

Druckerei Vahle, Rietberg

Sammelwerk

## **Baulandmanagement auf neuen Wegen - strategisch, kooperativ und finanzierbar**

### **I Strategien des Baulandmanagements zur Entwicklung des Innenbereichs - Grundlagen für ein Baulandmanagement unter veränderten Rahmenbedingungen**

Egbert Dransfeld, Petra Pfeiffer

### **II Baulandmanagement in stadtreptionaler Zusammenarbeit**

Egbert Dransfeld, Gaby Boele-Keimer

### **III Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts**

Egbert Dransfeld, Dietmar Weigt, Gaby Boele-Keimer

## **Vorwort**

Kommunales Baulandmanagement wurde in den vergangenen Jahren von den meisten Kommunen unter Wachstumsbedingungen diskutiert, wobei der Schwerpunkt auf der Flächenentwicklung an Stadträndern lag. Die Rahmenbedingungen des Baulandmanagements werden sich in Zukunft in Nordrhein-Westfalen ändern: Bevölkerungsrückgänge bzw. verlangsamtes Bevölkerungswachstum und Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur führen dazu, dass Kommunen ihr Baulandmanagement strategisch neu ausrichten und den veränderten Rahmenbedingungen anpassen müssen. Baulandmanagement bedeutet nicht nur die quantitative Bereitstellung von Flächen; vielmehr gewinnen vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zunehmend qualitative Aspekte an Bedeutung. Die räumliche Steuerung der Baulandbereitstellung wird sich insbesondere in Kommunen, die von Suburbanisierungstendenzen betroffen sind, verstärkt auf die städtischen Innenbereiche konzentrieren.

Die interkommunale Kooperation wird künftig im Rahmen des kommunalen Baulandmanagements einen besonderen Stellenwert einnehmen. Regionale Konkurrenz ist unter dem Gesichtspunkt stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahlen kontraproduktiv im Hinblick auf eine zielgerichtete und nachfragegerechte Baulandentwicklung.

Für die kommunalen Haushalte ist auch in Zukunft keine nachhaltige Entspannung zu erwarten. Im Zuge von Bevölkerungsrückgängen ist vielmehr mit einer Verschärfung der Problematik zu rechnen. Finanzierungsgesichtspunkte - im Sinne neuer Wege und Modelle - treten daher zunehmend in den Mittelpunkt des Baulandmanagements.

Vor diesem Hintergrund wurden im Jahr 2003 im Forum Baulandmanagement NRW drei Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit den Themen „Baulandstrategien für den Innenbereich“, „stadtregionale Zusammenarbeit“ und „rechtliche und steuerliche Fragestellungen der Baulandfinanzierung“ beschäftigt haben. Die Arbeitspapiere dieser drei Gruppen sind in der vorliegenden Veröffentlichung zusammengefasst worden.

Die Arbeitsgruppe **„Baulandstrategien im Innenbereich“** legte den Schwerpunkt auf folgende Handlungsstrategien:

- Bereitstellung bezahlbarer Baugrundstücke in Verbindung mit der Förderung nachfragegerechter Wohnformen,
- Strukturwandel bei nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen und
- Umnutzung und Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen.

Das Baulandmanagement der Zukunft beschränkt sich nicht auf die Entwicklung der Innenbereiche, diese gewinnt künftig jedoch an Bedeutung. Es werden daher spezifische Probleme und mögliche Handlungsansätze für kommunales Baulandmanagement im Innenbereich aufgezeigt.

Die Arbeitsgruppe **„Stadtregionale Zusammenarbeit“** hat sich mit den Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation im Baulandmanagement auf stadtreptionaler Ebene beschäftigt. Gerade bei der prognostizierten negativen Bevölkerungsentwicklung wird es für die Entwicklung von Stadtregionen und die Funktionsfähigkeit von Kernstädten in Zukunft entscheidend sein, inwieweit sich die beteiligten Gebietskörperschaften als Teil einer Region begreifen und die nachbarschaftliche Konkurrenz zugunsten der regionalen Entwicklung zurückstellen. Im Bereich des Baulandmanagements kann grundsätzlich zwischen Kooperationen zur Informationsbereitstellung, konzeptionellen Kooperationen und gemeinsamen Flächenentwicklungen unterschieden werden. Speziell für die Wohnbaulandausweisung werden in dem Arbeitspapier verschiedenen Handlungsempfehlungen für den Aufbau stadtreptionaler Kooperationen entwickelt. Ziel des Arbeitspapiers ist, die Notwendigkeit von stadtreptionaler Zusammenarbeit zu verdeutlichen und durch die Entwicklung einzelner Bausteine zur Kooperation zu motivieren.

Die dritte Arbeitsgruppe **„Kommunal Finanzen, Steuern und Rechtsfragen“** hat sich mit Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts auseinandergesetzt. Vor dem Hintergrund zunehmender Finanzprobleme haben einige Städte und Gemeinden neue Wege bei der Bodenvorratspolitik und dem Zwischenerwerb eingeschlagen. Durch die Gründung von Eigenbetrieben oder die Gründung bzw. Beteiligung an Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften können Aufgaben des Baulandmanagements aus der Verwaltung und dem kommunalen Haushalt ausgegliedert werden. Im Arbeitspapier „Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts“ werden hierzu finanzielle, wirtschaftliche, organisatorische sowie rechtliche Aspekte der verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten und Organisationsformen dargestellt. Das Arbeitspapier soll dazu beitragen, dass Kommunen die für sie günstigste Organisationsform finden und /oder diese optimieren.

## **Zum Forum Baulandmanagement NRW:**

Im Jahr 2000 haben sich 11 nordrhein-westfälische Kommunen und das Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) unter wissenschaftlicher Begleitung des Instituts für Bodenmanagements (IBoMa) und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) im Arbeitskreis Baulandmanagement zusammengeschlossen, um sich mit aktuellen Fragen der Baulandbereitstellung praxisnah auseinander zu setzen. Der Arbeitskreis sollte dem gezielten Erfahrungsaustausch dienen und stellte bundesweit einen einmaligen Zusammenschluss dar. Schwerpunkt der Diskussion waren damals Baulandbeschlüsse und der kommunale Zwischenerwerb.<sup>1</sup> Der Arbeitskreis hatte offensichtlich ein Thema angesprochen, das viele Städte und Gemeinde in Nordrhein-Westfalen bisweilen auch existenziell bewegt, denn er hat sich bis Mitte 2001 bereits um acht Kommunen erweitert. Die weiterhin große Nachfrage führte zu dem Entschluss, ein Forum zu gründen, das allen interessierten Kommunen offen steht. Im Jahr 2002 entstand unter Beteiligung weiterer nordrhein-westfälischer Kommunen aus dem Arbeitskreis das Forum Baulandmanagement NRW.<sup>2</sup> Bis zur Auftaktveranstaltung am 30. September 2002 bearbeitete der Arbeitskreis Themen wie „Gemeindefinanzen“ und „Organisationsmodelle“, zu denen inzwischen Veröffentlichungen vorliegen.<sup>3</sup> Das Forum steht unter der Schirmherrschaft von Städtebauminister Dr. Vesper. Die inhaltliche Leitung wird vom Vorsitzenden des Forums, Oberbürgermeister der Stadt Gelsenkirchen Oliver Wittke, und seinem Stellvertreter, dem Kämmerer der Stadt Essen, Dr. Horst Zierold wahrgenommen. Die Stadt Unna übernimmt die Aufgabe der Geschäftsstelle.

---

<sup>1</sup> Vgl. Dransfeld, E.; Freckmann, J.; Joeres, B.; Pfeiffer, P.: Bausteine zum Baulandbeschluss, im Auftrag des Arbeitskreises Baulandmanagement, 2001 ; Dransfeld, E.; Pfeiffer, P.: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements – Arbeitshilfe, im Auftrag des Forum Baulandmanagement, 2002.

<sup>2</sup> Vgl. [www.forum-bauland.nrw.de](http://www.forum-bauland.nrw.de)

<sup>3</sup> Vgl. Dransfeld, E. ; Osterhage, F.: Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen – Expertise, im Auftrag des Forum Baulandmanagement, 2002; Freckmann, J.: Baulandbereitstellung: Innovative Organisationsmodelle – Arbeitshilfe, im Auftrag des Forum Baulandmanagement, 2002.

Die Mitglieder des Forum Baulandmanagement NRW im Jahr 2003 sind:

- die Städte Aachen, Bielefeld, Bocholt, Bochum, Bonn, Bottrop, Bürstadt (Hessen), Castrop-Rauxel, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Euskirchen, Gelsenkirchen, Gladbeck, Hamm, Heiligenhaus, Hennef, Herford, Herne, Hilden, Kaarst, Köln, Krefeld, Leverkusen, Münster, Ratingen, Remscheid, Rheinbach, Sankt Augustin, Solingen, Unna, Velbert, Werne und Wesel,
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS),
- Bezirksregierung Düsseldorf,
- Städtetag Nordrhein-Westfalen,
- Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund (NWStGb),
- Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR),
- Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa),
- Institut für Bodenmanagement (IBoMa),
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)

Ein besonderer Dank gilt den Mitgliedern des Forum Baulandmanagement NRW des Jahres 2003 und hierbei insbesondere den Mitwirkenden in den Arbeitsgruppen, den Leitern der Arbeitsgruppen und den Ansprechpartnern, die für Fallstudien in den verschiedenen Arbeitsgruppen zu Verfügung standen.

Arbeitsgruppe „Baulandstrategien“

**Strategien des Baulandmanagements zur  
Entwicklung des Innenbereichs -  
Grundlagen für ein Baulandmanagement unter  
veränderten Rahmenbedingungen**

**Egbert Dransfeld, Petra Pfeiffer**

## **Mitglieder der Arbeitsgruppe „Baulandstrategien“**

|                    |                                                                                    |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Herr Dr. Böhm      | Stadt Herford                                                                      |
| Herr Burdinski     | Stadt Gelsenkirchen                                                                |
| Herr Bußhoff       | Stadt Bocholt                                                                      |
| Herr Dobrindt      | Stadt Castrop-Rauxel                                                               |
| Herr Dr. Dransfeld | Institut für Bodenmanagement, Dortmund                                             |
| Herr Flügge        | Stadt Heiligenhaus                                                                 |
| Frau Freckmann     | Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung<br>und Bauwesen des Landes NRW |
| Frau Grau          | Stadt Bielefeld                                                                    |
| Herr Hering        | Stadt Bürstadt                                                                     |
| Herr Hoferichter   | Stadt Solingen                                                                     |
| Herr Joeres        | Stadt Velbert                                                                      |
| Frau Kinzel        | Stadt Hennef (Sieg)                                                                |
| Herr Koch          | Stadt Leverkusen                                                                   |
| Herr Köppen        | Stadt Gladbeck                                                                     |
| Herr Kröck         | Stadt Bochum                                                                       |
| Herr Kurowski      | Stadt Hilden                                                                       |
| Herr Leder         | Stadt Castrop-Rauxel                                                               |
| Herr Leitloff      | Stadt Remscheid                                                                    |
| Herr Meuter        | Stadt Kaarst                                                                       |
| Frau Nagelski      | Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und<br>Sport des Landes NRW           |
| Herr Nienaber      | Stadt Bocholt                                                                      |
| Herr Paßlick       | Stadt Bocholt, Leiter der Arbeitsgruppe                                            |
| Frau Pfeiffer      | Institut für Bodenmanagement, Dortmund                                             |
| Frau Reinholz      | Stadt Aachen                                                                       |
| Herr Rothe         | Stadt Euskirchen                                                                   |
| Herr Ruhmann       | Stadt Hamm                                                                         |
| Herr Schmeck       | Stadt Solingen                                                                     |
| Herr Schmidt       | Stadt Velbert                                                                      |
| Herr Schröder      | Stadt Bonn                                                                         |
| Frau Schulze-Böing | Stadt Werne                                                                        |
| Herr Tum           | Kommunalverband Ruhrgebiet                                                         |
| Herr Völler        | Stadt Hamm                                                                         |
| Herr Wilde         | Stadt Dortmund                                                                     |
| Herr zur Nedden    | Stadt Bochum                                                                       |

## INHALT

|             |                                                                                                                                                   |    |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| KAPITEL I   | EINLEITUNG .....                                                                                                                                  | 6  |
| 1           | Anlass und Zielsetzung der Arbeit.....                                                                                                            | 6  |
| 2           | Aufbau des Berichtes.....                                                                                                                         | 7  |
| KAPITEL II  | ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE.....                                                                                                               | 9  |
| 1           | Welche Bedeutung hat der Innenbereich für die künftige Stadtentwicklung und welche Rolle spielt das kommunale Baulandmanagement hierbei? .....    | 9  |
| 2           | Welche Bedeutung haben bezahlbare Baugrundstücke und nachfragegerechte Wohnformen im Innenbereich und wie können sie bereitgestellt werden? ..... | 11 |
| 3           | Wie können die Kommunen mit nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen umgehen? .....                                                        | 15 |
| 4           | Welche Möglichkeiten haben die Kommunen bei der Umnutzung bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen?.....                                        | 20 |
| KAPITEL III | DIE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG ALS RAHMENBEDINGUNG DES KÜNFTIGEN BAULANDMANAGEMENTS.....                                                             | 24 |
| 1           | Entwicklung der Bevölkerungszahl.....                                                                                                             | 24 |
| 2           | Alterung der Bevölkerung .....                                                                                                                    | 27 |
| KAPITEL IV  | NEUE HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN: THESEN UND FORDERUNGEN FÜR EIN BAULANDMANAGEMENT UNTER GEÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN.....                 | 29 |
| 1           | Mögliche Auswirkungen der künftigen Bevölkerungsentwicklung .....                                                                                 | 29 |
| 2           | Thesen und Forderungen für ein künftiges Baulandmanagement.....                                                                                   | 31 |

|           |                                                                                                                                                   |    |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| KAPITEL V | DIE ENTWICKLUNG DES INNENBEREICHES ALS<br>HANDLUNGSFELD DES BAULANDMANAGEMENTS .....                                                              | 33 |
| 1         | Die Innenbereichsentwicklung als Zukunftsaufgabe .....                                                                                            | 33 |
| 1.1       | Was ist mit Innenbereich gemeint? .....                                                                                                           | 33 |
| 1.2       | Bedeutung des Innenbereichs für die künftige Stadtentwicklung.....                                                                                | 33 |
| 2         | Strategien der Innenbereichsentwicklung.....                                                                                                      | 36 |
| 2.1       | Bereitstellung bezahlbarer Baugrundstücke in Verbindung mit der<br>Förderung nachfragerechter Wohnformen im Innenbereich .....                    | 36 |
| 2.1.1     | Ausgangssituation.....                                                                                                                            | 36 |
| 2.1.1.1   | Knappheit an bezahlbaren<br>Baugrundstücken im Innenbereich .....                                                                                 | 36 |
| 2.1.1.2   | Bedeutung von nachfragegerechten<br>Wohnformen im Innenbereich.....                                                                               | 37 |
| 2.1.1.3   | Bedeutung des Wohneigentums für die<br>Stabilisierung des Innenbereiches .....                                                                    | 39 |
| 2.1.1.4   | Einfluss der Förderpolitik auf die<br>räumliche Verteilung der<br>Eigentumsbildung.....                                                           | 40 |
| 2.1.2     | Strategien der Baulandbereitstellung und der<br>Förderung nachfragegerechter Wohnformen im<br>Innenbereich .....                                  | 43 |
| 2.1.2.1   | Bereitstellung von bezahlbarem Bauland.....                                                                                                       | 43 |
| 2.1.2.2   | Förderung nachfragegerechter<br>Wohnformen.....                                                                                                   | 44 |
| 2.1.3     | Praxisbeispiele zur Bereitstellung nachfragegerechter<br>und bezahlbarer Baugrundstücke und<br>nachfragegerechter Wohnformen im Innenbereich..... | 54 |
| 2.2       | Strukturwandel bei nicht mehr nachfragegerechten<br>Wohnungsbeständen .....                                                                       | 66 |
| 2.2.1     | Ausgangssituation.....                                                                                                                            | 66 |
| 2.2.2     | Strategien des Strukturwandels nicht mehr<br>nachfragegerechter Wohnungsbestände.....                                                             | 69 |
| 2.2.2.1   | Bestandsentwicklung .....                                                                                                                         | 70 |
| 2.2.2.1.1 | Erforderlichkeit der<br>Bestandsentwicklung .....                                                                                                 | 70 |
| 2.2.2.1.2 | Vorgehensweise bei der<br>Bestandsentwicklung .....                                                                                               | 70 |

|           |                                                                                                   |     |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.2.2.1.3 | Fördermittel zur Finanzierung der Bestandsentwicklung .....                                       | 71  |
| 2.2.2.2   | Rückbau/ Teilrückbau .....                                                                        | 73  |
| 2.2.2.2.1 | Erforderlichkeit von Rückbaumaßnahmen .....                                                       | 73  |
| 2.2.2.2.2 | Rückbaukonzepte .....                                                                             | 74  |
| 2.2.2.2.3 | Regelung der Nutzung freiwerdender Flächen .....                                                  | 76  |
| 2.2.2.2.4 | Fördermittel zur Finanzierung von Rückbau/ Teilrückbau .....                                      | 81  |
| 2.2.3     | Instrumente zur Umsetzung des Strukturwandels .....                                               | 82  |
| 2.2.3.1   | Stadtentwicklungskonzepte .....                                                                   | 82  |
| 2.2.3.2   | Planungsrechtliches Instrumentarium .....                                                         | 83  |
| 2.2.3.2.1 | Instrumente des besonderen Städtebaurechts .....                                                  | 83  |
| 2.2.3.2.2 | Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts .....                                                 | 86  |
| 2.2.3.2.3 | Neue Entwicklungen im Planungsrecht (BauGB-Novelle) .....                                         | 89  |
| 2.3       | Umnutzung/ Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen .....                                        | 91  |
| 2.3.1     | Ausgangssituation .....                                                                           | 91  |
| 2.3.1.1   | Begriff der mindergenutzten Fläche .....                                                          | 91  |
| 2.3.1.2   | Entstehung von mindergenutzten Flächen .....                                                      | 92  |
| 2.3.2     | Strategien der Umnutzung/ Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen .....                         | 94  |
| 2.3.2.1   | Potentiale und Restriktionen mindergenutzter Flächen im Rahmen der Innenbereichsentwicklung ..... | 94  |
| 2.3.2.2   | Instrumentelle Ansätze bei mindergenutzten Flächen .....                                          | 101 |
| 2.3.2.2.1 | Kommunaler Baulandbeschluss .....                                                                 | 101 |
| 2.3.2.2.2 | Strategisches Baulandmanagement .....                                                             | 102 |
| 2.3.2.2.3 | Vermarktungsstrategien .....                                                                      | 104 |
| 2.3.2.2.4 | Planungsrechtliche Strategie .....                                                                | 105 |
| 2.3.2.3   | Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Finanzierung .....                                             | 109 |

|              |                                                                                                       |     |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3.2.3.1    | Minimierung des wirtschaftlichen Risikos.....                                                         | 109 |
| 2.3.2.3.2    | Der Bodenfonds als ein kommunaler Finanzierungsansatz .....                                           | 114 |
| 2.3.2.3.3    | Finanzierungsansatz für nichtbauliche Nutzungen.....                                                  | 115 |
| 2.3.2.3.4    | Fördermittel.....                                                                                     | 117 |
| 2.3.3        | Praxisbeispiele zur Reaktivierung mindergenutzter Flächen .....                                       | 119 |
|              |                                                                                                       |     |
| KAPITEL VI   | ORGANISATION DES BAULANDMANAGEMENTS IM RAHMEN DER ENTWICKLUNG DES INNENBEREICHES .....                | 139 |
| 1            | Ausgangssituation .....                                                                               | 139 |
| 2            | Perspektiven und Strategien des Baulandmanagements aus organisatorischer Sicht .....                  | 140 |
| 2.1          | Organisatorische Ansätze beim Baulandmanagement zur Steuerung der Entwicklung des Innenbereiches..... | 140 |
| 2.2          | Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen im Bereich der Bestandsentwicklung.....              | 143 |
|              |                                                                                                       |     |
| KAPITEL VII  | THESEN .....                                                                                          | 147 |
|              |                                                                                                       |     |
| KAPITEL VIII | LITERATURAUSWAHL ZUM THEMA.....                                                                       | 149 |
|              |                                                                                                       |     |
| ANHANG:      | ENTWICKLUNG DER BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR IN NORDRHEIN-WESTFALEN .....                                     | 156 |
| 1            | Bevölkerungsentwicklung.....                                                                          | 156 |
| 1.1          | Entwicklung der Bevölkerungszahlen.....                                                               | 156 |
| 1.2          | Wanderungsbewegungen und -motive .....                                                                | 158 |
| 1.3          | Entwicklung der Haushaltszahlen .....                                                                 | 160 |
| 1.4          | Entwicklung der Haushaltsgrößen .....                                                                 | 163 |
| 1.5          | Entwicklung der Wohnungsnachfrage .....                                                               | 165 |
| 1.6          | Entwicklung des Neubaubedarfs .....                                                                   | 167 |
| 1.7          | Zusammenfassung.....                                                                                  | 172 |
| 2            | Entwicklung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung .....                                           | 173 |

## **ABBILDUNGEN**

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 1: Veränderung der Altersstruktur in Nordrhein-Westfalen 1998 - 2015 .....                                                   | 27  |
| Abbildung 2: Pluralisierung der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt .....                                                                  | 38  |
| Abbildung 3: Altersstruktur des Wohnungsbestandes in NRW .....                                                                         | 66  |
| Abbildung 4: Möglichkeiten des Umgangs mit nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen .....                                       | 69  |
| Abbildung 5: Entstehung von Brachen und sonstigen mindergenutzten Flächen .....                                                        | 93  |
| Abbildung 6: Brachen im Gebiet des Kommunalverband Ruhrgebiet (1996-2000).....                                                         | 94  |
| Abbildung 7: Nutzungsvarianten für mindergenutzte Flächen .....                                                                        | 96  |
| Abbildung 8: Chancen und Risiken der Entwicklung mindergenutzter Flächen für Wohnnutzungen .....                                       | 99  |
| Abbildung 9: Prozessuales Vorgehen bei der Aufbereitung mindergenutzter Flächen für den Wohnungsbau (vereinfachtes Ablaufschema).....  | 104 |
| Abbildung 10: Finanzierung der Brachflächenaktivierung - Wertschöpfungsvorteil beim Wohnen .....                                       | 110 |
| Abbildung 11: Beziehung zwischen Sensibilität der Nutzung und Sanierungserfordernis .....                                              | 111 |
| Abbildung 12: Organisatorische und inhaltliche Gesichtspunkte des Baulandmanagements bei mindergenutzten Flächen im Innenbereich ..... | 141 |

## **TABELLEN**

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: Eigenheimzulage in Nordrhein-Westfalen nach siedlungsräumlicher Grundstruktur im Durchschnitt der Jahre 1996-2001 ..... | 41 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## **KAPITEL I      EINLEITUNG**

### **1    Anlass und Zielsetzung der Arbeit**

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung führt in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen zu Entwicklungen, die eine veränderte stadtentwicklungspolitische Sichtweise erfordern und auch neue Rahmenbedingungen für das kommunale Baulandmanagement darstellen.

Der Rückgang der Bevölkerungszahl - und längerfristig auch der Rückgang der Haushaltszahlen - sowie die zunehmende Alterung der Bevölkerung stellen eine neue Herausforderung für die Kommunen und die Wohnungswirtschaft dar. Stadtentwicklung und Wohnungspolitik waren bislang auf Wachstum ausgerichtet, zukünftig wird sich diese Blickrichtung ändern. Viele Kommunen sind heute schon von einer rückläufigen Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt betroffen, bei anderen ist diese Entwicklung in den nächsten Jahren absehbar. Selbst in Kommunen, die bislang nicht von einem Bevölkerungsrückgang betroffen sind bzw. für die zunächst noch ein Wachstum prognostiziert wird, werden sich die Wachstumsprozesse spürbar verlangsamen.

Das kommunale Baulandmanagement leistet auch weiterhin einen wichtigen Beitrag bei der Bereitstellung und Finanzierung von Bauland. Es kann darüber hinaus aber auch über die räumliche Steuerung der Baulandbereitstellung und die Planung der Bestandsentwicklung (von kommunalen Wohnungsbeständen oder in Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen bei nichtkommunalen Wohnungsbeständen) Einfluss auf die Entwicklung des Wohnungs- und Baulandmarktes nehmen. Das gilt auch für solche Kommunen, die von Bevölkerungs- und Nachfragerückgängen betroffen sind. Die Erforderlichkeit eines kommunalen Baulandmanagements sollte daher nicht auf eine auf Wachstum ausgerichtete Schaffung von Baugrundstücken reduziert werden. Auch bei rückläufiger Nachfrage kann das Baulandmanagement einen wesentlichen Beitrag im Rahmen der Stadtentwicklung leisten.

Beide Formen des kommunalen Baulandmanagements - die Bereitstellung neuer Bauflächen und die Entwicklung im Bestand - sind wichtige Standbeine der Stadtentwicklung. Wo die Schwerpunkte zu setzen sind, hängt von den Entwicklungsperspektiven der jeweiligen Kommunen ab. Es ist aber davon auszugehen, dass auch diejenigen Kommunen, die zur Zeit noch im Wachstum begriffen sind, langfristig ihr Baulandmanagement verstärkt auf die Innenbereichsentwicklung konzentrieren (müssen), wenn sich die (zur Zeit noch vorhandenen) Wachstumstendenzen abschwächen oder wenn die Innenbereiche durch Abwanderung in Randbereiche ihre Funktionalität in Bezug auf Wohnen verlieren.

Der vorliegende Bericht zu den Strategien des Baulandmanagements zur Entwicklung des Innenbereiches soll dazu beitragen, den Kommunen Strategien für ein Baulandmanagement unter geänderten Rahmenbedingungen aufzuzeigen, denn ein kommunales Baulandmanagement ist auch zukünftig notwendig, wenn auch vielfach mit anderen Schwerpunkten und Zielsetzungen.

Innenbereichsentwicklung ist zudem nicht nur ein Thema für Kommunen, deren Bevölkerungsentwicklung rückläufig ist. Der sparsame Umgang mit Grund und Boden prägt die stadtentwicklungspolitischen Diskussionen schon seit langem. Auch unter dem Aspekt der Vermeidung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme an den Siedlungsrandbereichen ist es sinnvoll, alternative Strategien des Baulandmanagements zur Innenbereichsentwicklung aufzuzeigen.

## **2 Aufbau des Berichtes**

Der Bericht stellt einleitend die sich verändernden Rahmenbedingungen dar, die das Baulandmanagement in der Zukunft verstärkt beeinflussen werden. Als wesentlicher Faktor ist hier die Bevölkerungsentwicklung zu nennen, denn die Bevölkerung in ihrem Umfang und ihrer Zusammensetzung bestimmt die Handlungserfordernisse des kommunalen Baulandmanagements entscheidend.

Das kommunale Baulandmanagement wird durch die künftige Bevölkerungsentwicklung nicht nur auf Probleme stoßen; die veränderten Rahmenbedingungen stellen auch eine Chance für die Kommunen dar. Die Auseinandersetzung des Berichtes mit Herausforderungen und Perspektiven des Baulandmanagements soll den Kommunen hier positive Anstöße geben. Hierzu werden zunächst Thesen und Forderungen für ein künftiges Baulandmanagement formuliert, die aufzeigen, welche Perspektiven das kommunale Baulandmanagement haben wird, warum es auch bei rückläufigen Bevölkerungszahlen erforderlich ist und wo die Handlungsschwerpunkte in der Zukunft liegen werden.

Den Kernbereich des Berichtes bilden die Handlungsstrategien, die aus Sicht des Baulandmanagements bestehen. Diese konzentrieren sich auf das räumliche Feld des Innenbereiches, denn hier sind die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung am stärksten zu spüren und hier sollten die Städte den Schwerpunkt ihrer Handlungsstrategien setzen.

Die drei Handlungsstrategien

- Bereitstellung bezahlbarer Baugrundstücke in Verbindung mit der Förderung nachfragegerechter Wohnformen,
- Strukturwandel bei nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen und
- Umnutzung/ Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen

werden im Hinblick auf die spezifischen Probleme und Handlungsansätze dargestellt. Fallbeispiele sollen hierbei verdeutlichen, wie im Rahmen des kommunalen Baulandmanagements Handlungsstrategien angewendet und umgesetzt werden können.

Der Bericht beschäftigt sich auch mit der Frage, welchen Einfluss die sich ändernden Rahmenbedingungen auf die Organisation des Baulandmanagements haben, d.h. auf das Baulandmanagement innerhalb der Kommunen, aber auch auf die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und den Wohnungsbauunternehmen.

## **KAPITEL II      ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE**

### **1    Welche Bedeutung hat der Innenbereich für die künftige Stadtentwicklung und welche Rolle spielt das kommunale Baulandmanagement hierbei?**

Der Innenbereich (der neben dem eigentlichen Innenstadtbereich, der „City“, auch die Cityrandbereiche und Nebenzentren, nicht jedoch den gesamten Innenbereich i.S.d. § 34 BauGB umfasst) hat im Zuge der Außenentwicklung in vielen Kommunen an Bedeutung als Wohnstandort verloren. Die Abwanderung der Bevölkerung aus den Innenbereichen in die Siedlungsrandbereiche oder in das Stadtumland ist für die betroffenen Kommunen mit negativen finanziellen Auswirkungen verbunden: Die Einnahmen gehen bei Einwohnerverlusten zurück, die Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur sinken jedoch nicht in gleichem Umfang.<sup>1</sup>

Kommunale Wanderungsuntersuchungen haben gezeigt, dass der Wunsch nach einem Einfamilienhaus im Grünen nicht zu den Hauptmotiven der Abwanderung zählt. Die Mehrzahl der Haushalte wäre im Innenbereich geblieben, wenn sie dort eine ihren Wünschen entsprechende und bezahlbare Wohnung gefunden hätte. Grundsätzlich ist der Innenbereich also als Wohnstandort gefragt. Die Ergebnisse der Wanderungsuntersuchungen zeigen, dass die verstärkte Ausweisung von Baugebieten am Stadtrand allein keine zielgerichtete Strategie sein kann, um die Einwohner in den Kommunen zu halten. Als Strategie zur Stärkung der Innenbereiche ist diese Vorgehensweise ebenfalls nicht geeignet.

Eine Ausweitung der Siedlungsfläche hat neben ökologischen auch soziale und ökonomische Folgewirkungen, die sich in einer veränderten Sozialstruktur der im Innenbereich verbleibenden Bevölkerungsgruppen und in der zunehmenden finanziellen Belastung der Kommunen widerspiegelt, die mit geringeren Einnahmen weiterhin Infrastrukturanlagen finanzieren müssen, die nicht im gleichen Maße rückgebaut werden können, wie Bevölkerungsverluste im Rahmen von Abwanderungen eintreten. Auch Kommunen, die (zumindest bislang) weniger von Bevölkerungsverlusten betroffen sind, müssen höhere finanzielle Aufwendungen für neue Infrastruktur im Außenbereich aufwenden, als dies bei Nutzung bzw. auch Erweiterung der vorhandenen Infrastruktur im Innenbereich erforderlich wäre.

Die Nutzung vorhandener Baulandpotentiale im Innenbereich gewinnt vor diesem Hintergrund zunehmend an Bedeutung. Allerdings kann in der Praxis hierdurch die Baulandentwicklung im Außenbereich nicht vollständig ersetzt werden. Einerseits gibt es Kommunen, die eine Nachfragezuwachs verzeichnen, der im Innenbereich nicht vollständig gedeckt werden kann, andererseits sind aus stadtgestalterischen Gründen nicht

---

<sup>1</sup> Vgl. Dransfeld, E., Osterhage, F., Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen - Expertise – Forum Baulandmanagement (Hrsg.), o.J.

alle Bauformen für den Innenbereich geeignet. Bestimmte Anforderungen von Nachfragern an den Wohnraum („Wohnen im Grünen“) lassen sich im Innenbereich nicht umsetzen. Es kann daher nicht darum gehen, Bauland künftig ausschließlich im Innenbereich bereitzustellen, die Innenbereichsentwicklung sollte jedoch verstärkt Gegenstand des kommunalen Baulandmanagements werden.

Aus Sicht eines aktiven und haushälterischen Umgangs mit Flächen und unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung muss die vorrangige Innenentwicklung in den Mittelpunkt des kommunalen Baulandmanagements rücken. Folgende Handlungsstrategien sind hierbei von besonderer Bedeutung:

- Bereitstellung von bezahlbaren Baugrundstücken und nachfragegerechten Wohnformen im Innenbereich,
- Um- und Rückbau von nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen und
- Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen im Innenbereich.

Bei diesen Handlungsstrategien kann das kommunale Baulandmanagement durch Vorbereitung, Organisation, Steuerung und Realisierung einen wesentlichen Beitrag zur Aufwertung und Stabilisierung der Innenbereiche und zur Verringerung des Flächenverbrauchs im Außenbereich leisten und trägt außerdem dazu bei, Abwanderungstendenzen ins Umland der Kommunen entgegenzuwirken. Mittel- und langfristig tragen Konzepte zur Innenentwicklung somit zur wirtschaftlichen Stärkung der Kommunen bei.

## **2 Welche Bedeutung haben bezahlbare Baugrundstücke und nachfragegerechte Wohnformen im Innenbereich und wie können sie bereitgestellt werden?**

Die städtischen Innenbereiche sind in besonderem Maße von Abwanderungstendenzen betroffen, wenn dort bestimmte Bevölkerungsgruppen keinen adäquaten Wohnraum bzw. kein adäquates Wohnumfeld finden. Die Verhinderung solcher Tendenzen hängt wesentlich davon ab, ob entsprechendes Bauland zu einem angemessenen Preis vorhanden ist, denn Baulandknappheit im Innenbereich bzw. die Knappheit an bezahlbarem Bauland ist ein wesentliches Hemmnis für die Innenentwicklung. Nur wenn entsprechendes Bauland zur Verfügung gestellt wird, können die Haushalte durch bedarfsgerechte Angebote im Innenbereich gehalten werden. Aufgabe des kommunalen Baulandmanagements ist es daher, Wege der Baulandbereitstellung im Innenbereich zu finden und die Mobilisierung von Bauland zu angemessenen Preisen zu ermöglichen. Insbesondere in Kommunen, in denen eine Knappheit an Bauland im Innenbereich besteht, spielen Mobilisierungsgesichtspunkte von un- oder mindergenutzten Flächen eine wichtige Rolle. In Kommunen, die ein „Überangebot“ an Flächenpotentialen im Innenbereich aufweisen, steht die Umlenkung des Bedarfs, die Suche nach Investoren und die Finanzierung im Mittelpunkt des kommunalen Baulandmanagements.

Für die Baulandentwicklung im Innenbereich stehen mindergenutzte Flächen (Baulücken, Industrie-, Gewerbe- und Wohnbaubrachten, Konversions-, Bahn- und Postbrachen sowie Flächenpotentiale im Zuge von Nachverdichtungen im Wohnungsbestand) sowie im Zuge von Um- bzw. Rückbaumaßnahmen freiwerdende Flächen zur Verfügung. Diese Potentiale zu nutzen und zu entwickeln, ist Voraussetzung für die Stärkung der Wohnfunktion der Innenbereiche.

Hemmnisse für die Entwicklung solcher Potentiale (v.a. sofern es sich um ehemals gewerblich genutzte Flächen handelt) sind häufig wirtschaftliche Gesichtspunkte, insbesondere das Risiko, das mit einer Vorbelastung solcher Flächen verbunden ist und eine Einschätzung der genauen finanziellen Belastung erschwert. Auch Vermarktungsrisiken können bestehen. Eine kostendeckende Baulandbereitstellung im Innenbereich stößt i.d.R. auf größere Schwierigkeiten, als dies im Außenbereich der Fall ist, da die planungsbedingte Wertsteigerung wegen z.T. schon erreichter Bauland- oder Rohbaulandqualität und vergleichsweise hoher Aufbereitungskosten oft geringer ist. Auf der anderen Seite hat eine Nutzung bereits erschlossener und infrastrukturell versorgter Flächen im Innenbereich den Vorteil, dass nicht aufwendig neue Infrastrukturanlagen errichtet werden müssen, deren Finanzierung kurzfristig - aber auch auf längere Sicht - eine Belastung kommunaler Haushalte darstellt.

Die Inanspruchnahme von Fördermitteln zur Deckung defizitärer Baulandentwicklungen im Innenbereich kann zwar einerseits dazu beitragen, Finanzierungslücken zu schließen, kann nach Praxiserfahrungen jedoch auch durch Subventionserwartungen der Alteigentümer erhöhte Bodenpreiserwartungen auslösen und so einer Dämpfung des

Baulandpreisniveaus im Innenbereich entgegenstehen. Zudem ist davon auszugehen, dass Fördermittel in Zukunft nicht mehr in dem Umfang zur Verfügung stehen werden, wie dies zur Zeit noch der Fall ist. Insbesondere auf EU-Ebene wird sich die geplante Ost-Erweiterung auf die Fördermittelverteilung dahingehend auswirken, dass sich die Förderung schwerpunktmäßig auf Osteuropa konzentrieren wird. Längerfristig betrachtet stellen Fördermittel daher keine ausreichend sichere Finanzierungsquelle für die Revitalisierung mindergenutzter Flächen mehr dar.

Die Finanzierung der Baulandentwicklung im Innenbereich stellt die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Eine der Baulandentwicklung im Außenbereich vergleichbare Bodenwertsteigerung mit der Möglichkeit der (Teil)abschöpfung zur Finanzierung der Entwicklung gibt es im Innenbereich in der Regel nicht. Die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommunen auf den Baulandpreis sind im Innenbereich geringer.

Eine Möglichkeit der Finanzierung der Baulandentwicklung im Innenbereich kann eine Quersubventionierung durch die Baulandentwicklung im Außenbereich darstellen: Beispielsweise können durch höhere Verkaufspreise für Bauland im Außenbereich erzielte Überschüsse für die Innenbereichsentwicklung eingesetzt werden. Solche Quersubventionierungen können entweder im Rahmen des kommunalen Zwischenerwerbs erfolgen oder durch privatrechtliche Vereinbarungen mit dem Eigentümer der Flächen. Öffentlich-rechtliche Regelungen solcher Quersubventionierungen (z.B. über städtebauliche Verträge) dürften dagegen wegen der erforderlichen Kausalität und Angemessenheit nicht möglich sein.

Ebenso wie im Außenbereich führt eine reine Angebotsplanung auch im Innenbereich nicht zum gewünschten Erfolg, da die Kommune hier weder Einfluss auf die Realisierung noch auf das Baulandpreisniveau hat. Grundsätzlich können für die Baulandbereitstellung im Innenbereich die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Instrumente zur Anwendung kommen, die auch für die Baulandbereitstellung im Außenbereich in Frage kommen, um einen Einfluss auf die Realisierung der Planung, die Finanzierung der Entwicklung und das Bodenpreisniveau zu erhalten. Im Innenbereich kann die Anwendung dieses Instrumentariums jedoch im Einzelfall etwas eingeschränkter sein; so kommt beispielsweise die Anwendung städtebaulicher Verträge zur Kostenübernahme nur zur Anwendung, wenn nicht vorher bereits Baurecht bestanden hat.<sup>2</sup>

Nachfragegerechte Wohnformen - sei es als Eigentum oder in Form von Mietwohnungen - gewinnen vor allem dann an Bedeutung, wenn die Wahlmöglichkeiten für die Nachfrager durch einen sich entspannenden Wohnungsmarkt steigen. Zur Erhaltung stabiler Nachbarschaften und zur Sicherung der Attraktivität von Wohnquartieren im Innenbereich ist die Bereitstellung nachfragegerechter Wohnformen daher Voraussetzung. Hierbei spielen v.a. auch die sich verändernden Nachfragegruppen eine wichtige Rolle, die mit der Bevölkerungsentwicklung, aber auch mit veränderten Lebensstilen

---

<sup>2</sup> Zu den Möglichkeiten instrumenteller Ansätze und den wirtschaftlichen Aspekten vgl. Kapitel II.4, S. 20 ff.

einhergehen: Der Stellenwert der Familie als Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt ist rückläufig, dagegen gewinnen andere Gruppen, wie Singlehaushalte, nichteheliche Lebensgemeinschaften, Alleinerziehende und Senioren zunehmend an Bedeutung. Den hiermit verbundenen Änderungen und der Vielfalt der Ansprüche an die Wohnung und das Wohnumfeld müssen die Kommunen und die Wohnungsunternehmen Rechnung tragen, wenn sie die Wohnfunktion der Innenbereiche stärken und Abwanderungstendenzen verhindern wollen.

Das Wohneigentum spielt eine besondere Rolle bei der Stabilisierung der Innenbereiche, denn Eigentum trägt in besonderem Maße dazu bei, Eigeninitiative und Selbsthilfepotentiale zu aktivieren und Nachbarschaftsgefüge zu stabilisieren. Die Bindung an das Wohnquartier ist bei Eigentum größer und längerfristig ausgelegt. Die Förderung nachfragegerechter Wohnformen sollte daher auch den Ansprüchen von Eigentümern genügen und (bezogen auf die architektonische Qualität, aber auch bezogen auf die Qualität des Wohnumfeldes) den Ansprüchen potentieller Eigentümer genügen.

Rahmenbedingungen für die Förderung nachfragegerechter Wohnformen im Innenbereich bilden auf der einen Seite die Ansprüche der Nachfrager und auf der anderen Seite stadtgestalterische Gesichtspunkte, die dem spezifischen Erscheinungsbild innerhalb der Stadt Rechnung tragen. Verdichtete Siedlungsformen als Alternative zu Eigenheimen am Stadtrand oder im Grünen werden von vielen jedoch nur dann akzeptiert werden, wenn eine hohe Wohnqualität der Wohnung und des Wohnumfeldes vorhanden ist, denn sogenannte „weiche“ Standortfaktoren gewinnen zunehmend an Bedeutung. Strategien des Baulandmanagements können sich daher nicht auf die Bereitstellung von Bauland für entsprechende Eigentumsformen beschränken, sondern müssen mit flankierenden Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung, z.B. durch Schaffung und Aufwertung von Grünflächen und Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur bzw. der Anpassung an geänderte Ansprüche (z.B. durch steigende Zahl von Seniorenhaushalten) einhergehen.

Überlegungen zur Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere und zur Schaffung nachfragegerechter und stadtbildangepasster Wohnformen sind nicht neu. Bereits in den 70er Jahren wurden städtische Wohnformen entwickelt, die zum Ziel hatten, verdichtetes Wohnen mit den Qualitäten eines Einfamilienhauses zu verknüpfen. Ein typisches Beispiel für solche Wohnformen ist das „Stadthaus“, das einen Kompromiss zwischen städtischer Wohnqualität und Wohnen mit Garten bildet. Auch die kleinteilige „Parzelle“, mit der größere Flächen im Innenbereich baulich entwickelt werden können und die durch Nutzungsmischung, geschlossene Bauweise und flexible Wohnformen gekennzeichnet sind, wurde als städtische Wohnform entwickelt.

In neuerer Zeit hat die Landesbausparkasse nach den Erfahrungen mit Abwanderungsmotiven von Haushalten aus den Innenbereichen und einer wachsenden Zielgruppe von Interessenten für Wohnen in der Stadt beispielhafte Konzepte für innenbereichsgerechte und nachfrageorientierte Wohnformen entwickeln lassen. Diese Haustypen sind für unterschiedliche Standorte im Innenbereich und für unterschiedliche Nachfragegruppen konzipiert. Sie entsprechen den Anforderungen für verdichte-

tes Wohnen und lassen gleichzeitig genügend Spielraum für individuelle Gestaltung und Nutzung. Diese Beispiele zeigen, dass nachfragegerechtes und gleichzeitig unter stadtgestalterischen Gesichtspunkten angemessenes Wohnen im Innenbereich möglich ist.

### **3 Wie können die Kommunen mit nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen umgehen?**

In Nordrhein-Westfalen gibt es einen relativ hohen Anteil an Wohnungen, die hinsichtlich der Baumaterialien, der Wohnungszuschnitte und hinsichtlich technischer und energetischer Standards nicht mehr zeitgemäß sind. Insbesondere in Kommunen, in denen ein entspannter Wohnungsmarkt vorhanden ist und es ausreichend Alternativen für Wohnungssuchende gibt, werden solche veralteten Wohnungen (insbesondere Wohnungsbestände aus den 50er Jahren) nicht mehr nachgefragt und können zunehmend von Leerständen betroffen sein.

Der Umgang mit nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen hängt von den spezifischen örtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ab. Grundsätzlich sind zwei Strategien für die Kommunen (in Kooperation mit den Eigentümern) möglich:

- Bestandsentwicklung (Sanierung/ Umbau des Wohnungsbestandes) und
- Rückbau/ Teilrückbau.

Eine Sanierung bzw. ein Umbau nicht mehr nachfragegerechter Wohnungsbestände lohnt sich nur dann, wenn eine entsprechende Nachfrage auf dem Markt vorhanden ist (sei es für modernisierte Mietwohnungen, sei es für Eigentumswohnungen). Bei einem ohnehin vorhandenen Überschuss von Wohnungen dürfte eine Vermarktung solcher Bestände - auch wenn sie modernisiert sind - tendenziell schwierig sein (es sei denn, der Überschuss basiert auf unmodernisierten Wohnungsbeständen und bei modernisierten Wohnungen besteht ein Nachfrageüberhang). Auch kann eine Modernisierung so hohe Kosten verursachen, dass sie nicht wirtschaftlich durchgeführt werden kann, so dass dann auch ein Rückbau bzw. Teilrückbau (ggf. mit anschließender Neubebauung) in Frage kommen kann. Ob eine Bestandsentwicklung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit sinnvoll ist, hängt demnach einerseits von den erforderlichen Investitionskosten für einen Umbau bzw. eine Modernisierung ab und andererseits von der Vermietbarkeit (oder ggf. auch Privatisierung) nach der Modernisierung.

Bei der Bestandsentwicklung nicht mehr nachfragegerechter privater Wohnungsbestände hat die Kommune relativ wenig Einflussmöglichkeiten. Ob eine Erneuerung durchgeführt wird, hängt im Wesentlichen von den Eigentümern ab. Die Kommune kann jedoch versuchen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf freiwillige Kooperation mit den Eigentümern (v.a. den größeren Wohnungsunternehmen) zu setzen.

Zur Finanzierung der Bestandsentwicklung stehen Fördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verfügung, die insbesondere dann greifen, wenn Modernisierungsmaßnahmen innerhalb von förmlich festgelegten Sanierungsgebieten durchgeführt werden. Darüber hinaus gibt es aber auch spezielle Förderprogramme für den Wohnungsbestand der 50er und 60er Jahre. Auch Bundesprogramme zur Förderung der Verbesserung älterer Wohnungsbestände gibt es.

Wenn eine nachfragegerechte Sanierung von Wohnungsbeständen wirtschaftlich nicht realisierbar ist, z.B. weil eine entsprechende Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt fehlt oder weil die Sanierungskosten zu hoch sind, kann ein Rückbau bzw. Teilrückbau von Wohnsiedlungen erforderlich werden.

Entscheidungen über einen Rückbau bzw. Teilrückbau von Wohnsiedlungen sollten nur im Rahmen gesamtstädtischer Entwicklungskonzepte getroffen werden, damit Rückbau- und Neubaumaßnahmen aufeinander abgestimmt sind und keine konträren Entwicklungen eingeleitet werden. Vor allem langfristige wohnungspolitische und stadtentwicklungspolitische Entscheidung sind hierbei einzubeziehen.

Der Rückbau von Wohnsiedlungen war bislang eher ein Thema des „Stadtumbau Ost“. Im Rahmen dieses Projektes wurden bereits Erfahrungen bei der Vorgehensweise gesammelt. Aber auch in den westlichen Bundesländern gewinnt die Auseinandersetzung mit dem Rückbau von Wohnungen bei rückläufiger Nachfrage an Bedeutung. Dies zeigen erste Erfahrungen mit dem ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“. Pilotstädte aus verschiedenen Bundesländern sind auf Grund von Prozessen des wirtschaftlichen Strukturwandels und rückläufiger Wohnungsnachfrage von (partiellen) Leerständen betroffen und müssen daher neue Perspektiven für die Stadtentwicklung erarbeiten, die auch Rückbauüberlegungen beinhalten.

In Abhängigkeit von den jeweiligen Wohnungsbeständen und der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt (mittel- und langfristig betrachtet) kommen verschiedene Konzepte des Rückbaus von Wohnungen in Frage, die von (vereinzelt) Teilabrissmaßnahmen i.S.e. Auflockerung der Bebauungsstruktur bis hin zu flächenhaftem Abriss einer kompletten Wohnsiedlung reichen können. Beim Rückbau geht es jedoch nicht immer darum, den Wohnungsbestand insgesamt zu reduzieren. Es kann partiellen Leerstand in nicht zeitgemäßen Wohnungsmarktsegmenten geben, gleichzeitig jedoch ein Nachfrageüberhang in anderen Marktsegmenten. D.h. in Abhängigkeit von der örtlichen Situation kann es durchaus sachgerecht sein, nicht mehr marktfähige Wohnungsbestände zu reduzieren und die freiwerdenden Flächen für eine Bebauung mit nachfragegerechten Wohnformen (Mietwohnungen oder Eigenheimbau) zu nutzen.

Besteht ein entsprechender Bedarf auf dem Wohnungsmarkt nicht, so können die freiwerdenden Flächen temporär oder auf Dauer nichtbaulich genutzt werden, d.h. es können Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung durchgeführt werden, die letztlich der Stabilisierung vorhandener Wohnviertel dienen.

Unabhängig davon, ob die im Zuge von Rückbau- bzw. Teilrückbaumaßnahmen freiwerdenden Flächen baulich oder nichtbaulich genutzt werden, muss ein Konzept zum Umgang mit diesen Flächen Bestandteil jedes Umstrukturierungsprozesses im Bestand sein. Das kommunale Baulandmanagement ist ein wichtiger Bestandteil dieser Umstrukturierungsprozesse - gerade in Bezug auf die Nach- und Zwischennutzungen freiwerdender Flächen, da sich hieraus die Potentiale für die Bereitstellung von (nachfragegerechtem und bezahlbarem) Bauland im Innenbereich ergeben, die für die Stärkung der Wohnfunktion der Innenbereiche wichtig sind.

Das kommunale Baulandmanagement muss sich beim Prozess des Strukturwandels nicht mehr nachfragegerechter Wohnungsbestände v.a. mit folgenden Fragestellungen auseinandersetzen:

- Wie können Zwischennutzungen realisiert werden?
- Welche Entschädigungsansprüche können auf die Kommune zukommen, wenn Nutzungsrechte beschränkt oder aufgehoben werden?
- Welchen Einfluss haben Rückbaumaßnahmen auf die Bodenwerte?

Zwischennutzungen (temporäre Nutzungen) können v.a. dann in Frage kommen, wenn konkrete Planungen noch nicht abgeschlossen sind, Zwischennutzungen jedoch nicht ausgeschlossen werden sollen oder, wenn dauerhafte Nutzungsziele zwar feststehen, eine Realisierung dieser Ziele jedoch (noch) nicht möglich ist. Die Realisierung temporärer Nutzungen stößt nach geltendem Recht an seine Grenzen, da Baugenehmigungen i.d.R. nicht zeitlich befristet erteilt werden und städtebauliche Verträge nur dann in Frage kommen, wenn kein Anspruch auf die Zulassung eines Vorhabens besteht.

Sofern Nutzungsmöglichkeiten geändert werden, z.B. durch die Aufhebung von Baurechten im Zuge von Rückbaumaßnahmen, sind die hiermit verbundenen entschädigungsrechtlichen Auswirkungen von besonderer Bedeutung. Im Planungsschadensrecht (§ 39 ff. BauGB) sind unterschiedliche Fälle zu unterscheiden, die vom Umfang der Einschränkung der Bebaubarkeit eines Grundstücks bzw. sonstiger vergleichbarer Belastungen abhängen. Damit die entschädigungsrechtlichen Regelungen soweit möglich nicht zu Belastungen der Kommune führen, sollten Bebauungspläne (die Entschädigungsansprüche auslösen) erst bei Erforderlichkeit, d.h. so spät wie möglich aufgestellt werden und es sollten - soweit möglich und unter Beachtung der gesetzlichen Erfordernisse - Vereinbarungen mit den Eigentümern über den Verzicht auf Planungsschadensansprüche in städtebaulichen Verträgen getroffen werden.

Im Rahmen von Rückbaumaßnahmen kann es bei den betroffenen Grundstücken zu sinkenden Bodenwerten kommen. Hieraus können ggf. wiederum Entschädigungsansprüche des Eigentümers entstehen. Die Einschätzung der Entwicklung von Bodenwerten bei Rückbaumaßnahmen i.V.m. möglichen Entschädigungsansprüchen der Eigentümer ist ein wichtiger Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit und Realisierbarkeit von Umstrukturierungsmaßnahmen bei nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen.

Ähnlich wie bei Maßnahmen der Bestandsentwicklung (Umbau und Modernisierung) stehen auch bei Rückbaumaßnahmen Fördermittel zur Verfügung, allerdings beschränken diese sich weitgehend auf das Instrument der Sanierungsmaßnahme.

Als (informelles) Instrument des Strukturwandels (Umbau/Modernisierung, Rückbau/Teilrückbau) bieten sich Stadtteilentwicklungskonzepte an, die zur Koordination der Umbau- und Rückbauprozesse dienen und in deren Rahmen das kommunale Baulandmanagement die Entscheidungsprozesse hinsichtlich der Wohnbaulandbereitstellung steuern kann. Die Prozesse in Bezug auf den Strukturwandel können auf zwei Ebenen stattfinden: auf der gesamtstädtischen Ebene und auf der gebietsbezogenen Ebene. Da

das Stadtteilentwicklungskonzept eine informelle, unverbindliche Planung ist, die die Richtschnur des künftigen kommunalen Handelns bilden soll, kann ein Selbstbindungsbeschluss des Rates (vergleichbar einem kommunalen Baulandbeschluss) sinnvoll für die Gewährleistung der Umsetzung des Konzeptes sein.

Für den Strukturwandel nicht mehr nachfragegerechter Wohnungsbestände gibt es neben informellen Instrumenten auch die Instrumente des allgemeinen und des besonderen Städtebaurechts. Das Instrument der Sanierungsmaßnahme ist für Umstrukturierungsmaßnahmen i.d.R. geeignet. Der Kommune stehen hierbei in Bezug auf die Umsetzung der Ziele und die Finanzierung der Maßnahme über Fördermittel besondere, über das Instrumentarium des allgemeinen Städtebaurechts hinausgehende Möglichkeiten zur Verfügung. Auch städtebauliche Gebote (Baugebot, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, Rückbau- und Entsiegelungsgebot) können im Rahmen von Um- und Rückbaukonzepten von Bedeutung sein. In der Praxis entfalten städtebauliche Gebote ihre Wirkung i.d.R. aber eher als „Plattform“ für einvernehmliche Regelungen. Auch wenn das besondere Städtebaurecht eigentlich darauf ausgerichtet ist, zu Bodenwertsteigerungen beizutragen, so gibt es hier Ansatzpunkte für den Vorteils- und Lastenausgleich im Sanierungsrecht. Insbesondere die Vorschriften zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen und die Möglichkeit der Festlegung von Ersatz- und Ergänzungsgebieten bieten diesbezüglich Regelungsmöglichkeiten.

Das allgemeine Städtebaurecht mit seinen Instrumenten der Veränderungssperre, der Zurückstellung von Baugesuchen, den gemeindlichen Vorkaufsrechten und der Enteignung bietet ebenfalls Möglichkeiten, Um- bzw. Rückbaumaßnahmen zu steuern. Weitergehende Regelungen (insbesondere im Bereich der Finanzierung) lassen sich jedoch mit städtebaulichen Verträgen treffen. Die Gestaltungsmöglichkeiten bei den vertraglichen Regelungen sind grundsätzlich groß, unterliegen jedoch den gesetzlichen Anforderungen der Kausalität, der Angemessenheit und des Koppelungsverbot.

Im Rahmen von Rückbaumaßnahmen kommen städtebauliche Verträge z.B. dann in Betracht, wenn es auf den Verzicht der Geltendmachung von Planungsschäden geht. Wichtig ist jedoch die Beachtung des Grundsatzes der Angemessenheit, d.h. der Entschädigungsverzicht muss für den Eigentümer angemessen erscheinen. In der Praxis können hier im Einzelfall Schwierigkeiten auftreten, wenn es beispielsweise um die Aufhebung oder Einschränkung von Baurechten geht. Einer bloßen Verzichtserklärung des Eigentümers müsste demnach eine Leistung der Kommune gegenüberstehen. Als eine entsprechende Leistung könnte beispielsweise die Bereitstellung von Fördermitteln in Frage kommen, mit denen der Eigentümer bei der Finanzierung von Rückbaumaßnahmen unterstützt wird.

Städtebauliche Verträge können auch im Zusammenhang mit der Regelung temporärer Nutzungen Anwendung finden (wenn kein Anspruch auf die Zulassung eines Vorhabens besteht (Koppelungsverbot)). Neben der Vereinbarung über die Art der Befristung der Nutzung können auch Vereinbarungen über den Verzicht auf Entschädigungsansprüche, den Ausschluss des Bestandsschutzes und die Pflicht zur entschädigungslosen Beseitigung baulicher Anlagen nach Ablauf der zeitlichen Befristung erfolgen.

Städtebauliche Verträge können auch im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen abgeschlossen werden, um beispielsweise die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen und die Kosten für diese Maßnahmen auf die Grundstückseigentümer zu übertragen, Regelungen für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zu treffen oder auch die Mitwirkung der Eigentümer beim Umzugsmanagement zu vereinbaren.

Im Zuge der BauGB-Novelle könnten sich Änderungen im Planungsrecht ergeben, die sich speziell auf die neuen Anforderungen an das Planungsrecht durch die geänderten Rahmenbedingungen ergeben. Sinnvoll ist beispielsweise die Flexibilisierung planerischer Festsetzungen („Baurecht auf Zeit“) oder auch die Schaffung eines neuen Instrumentes mit Satzungscharakter („Rückbausatzung“). Die Schaffung eines neuen, einfacheren Instrumentes kann v.a. in den Gebieten sinnvoll sein, in denen Rückbau in größerem Umfang erforderlich ist, ein Bedarf an städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen jedoch nicht besteht. In diesen Fällen könnte das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu aufwendig sein. Dieses Instrument sollte geeignet sein, die Grundstückseigentümer zu einem abgestimmten Verhalten und zur Zusammenarbeit zu veranlassen und zwischen ihnen einen angemessenen Interessens- sowie Vorteils- und Nachteilsausgleich herzustellen. Elemente des Umlegungsrechts könnten dabei sinngemäß übertragen werden. Entsprechende Vorschläge der Expertenkommission liegen vor. Inwieweit diese Änderungen realisiert werden, bleibt jedoch noch abzuwarten.

#### **4 Welche Möglichkeiten haben die Kommunen bei der Umnutzung bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen?**

Die Fläche ist eine zentrale Ressource der Stadtentwicklung. Die Knappheit der Fläche stellt daher einen wesentlichen Einflussfaktor für die Stadtentwicklung dar. Im Innenbereich bieten insbesondere mindergenutzte Flächen vielfältige Potentiale, so dass sich das kommunale Baulandmanagement künftig verstärkt auf den Umgang mit solchen Flächen ausrichten muss.

Folgende Flächenpotentiale sind für die Innenbereichsentwicklung von Bedeutung:

- Baulückenschließung, d.h. die Nutzung von Flächen, für die bereits Baurecht besteht und für die eine Erschließung vorhanden ist,
- Nachverdichtung, die auf die Erweiterung oder Ergänzung der baulichen Nutzung eines oder mehrerer Grundstücke über das bereits vorhandene Maß gerichtet ist (durch Neuerrichtung oder Umbau von Gebäuden),
- Nutzung im Zuge von Rückbaumaßnahmen freifallender Flächen sowie
- Nutzung von Recyclingflächen, d.h. die Um- und Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen (z.B. gewerblicher Brachflächen oder Konversionsflächen im Innenbereich).

Die Nutzung von mindergenutzten Flächen bietet Möglichkeiten, sowohl bauliche als auch nichtbauliche Nutzungen zu realisieren. Bauliche Nutzungen können beispielsweise für die Bereitstellung nachfragerechter Baugrundstücke im Bereich des Wohnungsbaus, aber auch für gewerbliche Nutzungen oder Nutzungen im Bereich der sozialen Infrastruktur relevant sein. Nichtbauliche Nutzungen - dauerhaft oder temporär - können Maßnahmen im Zuge von Wohnumfeldverbesserungen betreffen, z.B. die Schaffung von Grün- und Freiflächen in übermäßig verdichteten Gebieten.

Mindergenutzte Flächen können vielfältige Chancen für das kommunale Baulandmanagement im Innenbereich bieten. Welche Folgenutzung für solche Flächen jedoch im Einzelnen sinnvoll ist, hängt von den spezifischen örtlichen Gegebenheiten (Bedarfssituation, städtebauliche Zielsetzungen, Lage, Beschaffenheit und Verfügbarkeit der Fläche) und letztlich auch von den Finanzierungsmöglichkeiten ab.

Aus der Sicht des kommunalen Baulandmanagements gibt es folgende instrumentelle Ansätze im Umgang mit mindergenutzten Flächen:

- Kommunalen Baulandbeschluss (Zielsetzung „verstärkte Um-/Wiedernutzung mindergenutzter Flächen“)
- Strategisches Baulandmanagement unter besonderer Beachtung von mindergenutzten Flächen
- Vermarktungsstrategien für innerstädtische Flächen (soweit sie für eine bauliche Nachfolgenutzung vorgesehen sind)
- Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums

Kommunale Grundsatzbeschlüsse dienen der Steuerung eines aktiven Baulandmanagements unter Berücksichtigung spezifischer örtlicher Zielsetzungen. In der Praxis spiegelt sich die zunehmende Bedeutung mindergenutzter Flächen in den Baulandbeschlüssen bislang kaum wider. Um einen ausreichenden Handlungsspielraum zu behalten, kann es zwar sinnvoll sein, die Nutzung mindergenutzter Flächen als Handlungsziel in einen Baulandbeschluss aufzunehmen, die Festlegung einer ausschließlich vorrangigen Entwicklung solcher Flächen engt jedoch kommunale Handlungsspielräume zu stark ein und erscheint daher nicht empfehlenswert.

Strategisches Baulandmanagement steht im Mittelpunkt einer erfolgreichen und zielgerichteten Baulandpolitik. Der komplexe Prozess umfasst neben der Bauleitplanung, der Bodenordnung, der Erschließung, der Herstellung der erforderlichen Infrastruktur, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen auch die Bereitstellung der baureifen Grundstücke. Die bedarfsgerechte Optimierung der Flächennutzung (insbesondere Produktion und Inanspruchnahme von Bauland mit den zugehörigen Infrastruktur- und Ausgleichsflächen) hinsichtlich Menge, Qualität und Lage nach wirtschaftlichen, städtebaulichen und ökologischen Kriterien ist ein wesentlicher Bestandteil des strategischen Baulandmanagements. Spezifisch auf das Handlungsfeld der Innenbereichsentwicklung unter Berücksichtigung des Entwicklungspotentials mindergenutzter Flächen bezogen bedeutet dies, dass sich das Baulandmanagement nicht ausschließlich, aber verstärkt mit der Mobilisierung mindergenutzter Flächen im Innenbereich und dem Abbau von Mobilisierungshemmnissen auseinandersetzen muss.

Vermarktungsstrategien haben zum Ziel, das Flächenangebot und die passenden Nachfrager zusammenzubringen. Eine Vermarktungsstrategie (auch und gerade für mindergenutzte Flächen im Innenbereich) - sei es im Rahmen von Stadtmarketing oder (auf die einzelne Fläche bezogenes) Projektmarketing - ist wichtig für die Realisierung der Umnutzung mindergenutzter Flächen. Das gilt insbesondere für Flächen, die ehemals mit Altlasten belastet waren und ein schlechtes Standortimage aufweisen. Zielgerichtete Vermarktungsstrategien umfassen neben der Öffentlichkeitsarbeit auch die Beratung und Betreuung der Investoren und Bauinteressenten.

Der Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums, die planungsrechtliche Strategie, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Projektes ab - hier gibt es keinen

„Königsweg“. Grundsätzlich steht das gesamte planungsrechtliche Instrumentarium zur Verfügung. Eine wesentliche Rolle für die Entscheidung, welche Instrumente geeignet sind, spielen neben der Flächengröße und den Eigentumsverhältnissen sicherlich auch Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsgesichtspunkte.

In jedem Fall kommt eine reine Angebotsplanung (Bebauungsplan) weder hinsichtlich des Einflusses der Kommune auf die Realisierung der Planung noch in Bezug auf Finanzierungsgesichtspunkte in Frage. Dies erscheint nur in Ausnahmefällen möglich, wenn die Bodenwertsteigerung über die Aufbereitungskosten hinaus noch eine Gewinnspanne zulässt und gleichzeitig eine entsprechende Nachfrage für die geplante Nutzung vorhanden ist, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Entwicklung der Fläche über reine Marktmechanismen realisiert und finanziert werden kann. Städtebauliche Verträge bieten dagegen weitergehende Möglichkeiten zur Regelung von Finanzierungsgesichtspunkten.<sup>3</sup>

Kommunaler Zwischenerwerb kann dann die einzige Möglichkeit sein, die Wieder- bzw. Umnutzung einer mindergenutzten Fläche zu realisieren, wenn keine private Investitionsbereitschaft besteht, d.h. wenn hohe Aufbereitungskosten vorhanden sind, die nicht durch entsprechende Bodenwertsteigerungen gedeckt werden. Bei einem kommunalen Zwischenerwerb liegt das finanzielle Risiko der Entwicklung vollständig bei der Kommune. Zudem wird der kommunale Haushalt durch Vor- und Zwischenfinanzierungskosten belastet, die aber durch entsprechende Strategien (Flächentausch, Ankaufsoptionen oder Vollmachtsmodelle etc.) reduziert werden können. Auch die Finanzierung inner- oder außerhalb des Haushaltes kann eine wichtige Rolle spielen. Ein revolvingender Bodenfonds kann z.B. Finanzierungsvorteile für die Entwicklung von mindergenutzten (defizitären) Flächen im Innenbereich bieten, wenn bei der Entwicklung von Baugebieten im Außenbereich Überschüsse entstanden sind, die zur Entwicklung der Flächen im Innenbereich herangezogen werden können.

Die Minimierung des wirtschaftlichen Risikos spielt bei der Entwicklung mindergenutzter Flächen im Innenbereich mit i.d.R. vergleichsweise hohen Aufbereitungskosten (die nicht immer mit ausreichender Sicherheit vorausgeschätzt werden können) eine besonders wichtige Rolle. Zur Minimierung des wirtschaftlichen Risikos ist eine Anpassung des Nutzungskonzeptes an die Belastung der Fläche erforderlich. Mit zunehmender Sensibilisierung der Nachfolgenutzung steigt der Sanierungsaufwand. Für Wohnnutzungen ist daher i.d.R. mit höheren Aufbereitungskosten als bei gewerblicher Nutzung zu rechnen. Auf der anderen Seite ist auch die Bodenwertsteigerung für die Wirtschaftlichkeit eines Projektes entscheidend. Mit Wohnnutzungen sind meist höhere Bodenwertsteigerungen verbunden als mit gewerblichen Nutzungen. Auch dieser Aspekt ist bei der Entwicklung von Umnutzungsstrategien zu beachten.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Kapitel II.3, S. 15 ff.

Wichtig ist auch die Beachtung einer bedarfsgerechten Flächenentwicklung, d.h. Marktanalysen sollten zunächst den Bedarf ermitteln, um eine nachfrageorientierte und letztlich vermarktbare Entwicklung der Fläche zu erreichen.

Die Prüfung von Kostenaspekten, z.B. mit Hilfe einer städtebaulichen Kalkulation, die Optimierung wirtschaftlicher Parameter (Optimierung der Planung in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben) und die Minimierung der Grunderwerbskosten (z.B. durch Alternativen zum Zwischenerwerb wie Ankaufsoptionen, Grundstückstausch etc.) haben einen wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Planung und sind daher von erheblicher Bedeutung bei der Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen.

Für die Realisierung nichtbaulicher Nutzungen auf mindergenutzten Flächen ergeben sich häufig Finanzierungsprobleme. Insbesondere wenn es sich bei der Fläche um Bauland oder Rohbauland handelt und die Kommune (wegen fehlender Wirtschaftlichkeit) einen Ankauf der Fläche in Betracht ziehen muss, ergeben sich hieraus nicht unerhebliche Kosten. Die Wirtschaftlichkeit dürfte bei nichtbaulichen Folgenutzungen regelmäßig nicht gegeben sein, weil keine Bodenwertsteigerung erzielt wird, die die Aufbereitungskosten decken würde - zumindest nicht, wenn es sich um eine öffentliche Nutzung handelt.

Ein Finanzierungsansatz für nichtbauliche Nutzungen könnte sich aus der Ausgleichsregelung des § 1a BauGB wegen der möglichen räumlichen Trennung von Eingriff und Ausgleich ergeben. Ausgleichsmaßnahmen, die im Zuge von Neubaumaßnahmen im Außenbereich erforderlich werden, könnten im Innenbereich auf mindergenutzten Flächen (ganz oder teilweise) realisiert werden. Auf diese Weise wäre zumindest eine Finanzierung der Bepflanzungsmaßnahmen möglich. Eine Finanzierung des Flächenerwerbs könnte bei hohen Grunderwerbskosten wohl allenfalls teilweise über Ausgleichsmaßnahmen erfolgen.

Darüber hinaus ist die Finanzierung der Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen - sei es für bauliche oder nichtbauliche Nutzungen - auf öffentliche Fördermittel angewiesen, die in Form von Programmen der Wirtschaftsförderung, Städtebauförderung, Altlastensanierung und Freiflächenentwicklung/ Ökologie zur Verfügung stehen.

In Zukunft ist jedoch damit zu rechnen, dass die Fördermittel nicht mehr in dem Umfang zur Verfügung stehen, wie dies heute der Fall ist. Die allgemeine wirtschaftliche Situation der öffentlichen Haushalte spielt hierbei ebenso eine Rolle wie die geplante EU-Osterweiterung, die zu einer Konzentration von Fördermitteln in Osteuropa führen wird, wodurch für Deutschland weniger EU-Fördermittel zu erwarten sind. Die öffentliche Förderung wird daher künftig nicht mehr die Bedeutung bei der Baulandentwicklung im Innenbereich einnehmen können, wie dies bislang der Fall gewesen ist.

## **KAPITEL III    DIE    BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG    ALS RAHMENBEDINGUNG DES KÜNFTIGEN BAU- LANDMANAGEMENTS**

Die Bevölkerungsentwicklung als eine wichtige Einflussgröße der Stadtentwicklung stellt gleichzeitig auch den Handlungsrahmen für das kommunale Baulandmanagement dar. Die Bevölkerungsentwicklung bestimmt die Nachfrage auf dem Bauland- und Wohnungsmarkt (bezüglich des Umfangs, aber auch bezüglich spezifischer Anforderungen, die sich u.a. aus der Entwicklung von Haushaltsgrößen und den Ansprüchen an den Wohnraum ergeben). Das kommunale Baulandmanagement bestimmt die Angebotsseite, die sich an der Nachfrage orientieren muss bzw. - in begrenztem Umfang - auch steuernd auf die räumliche Verteilung der Nachfrage einwirken kann.

Die Bevölkerungsentwicklung wird im Wesentlichen von folgenden Entwicklungen bestimmt:<sup>4</sup>

- Entwicklung der Bevölkerungszahl und
- Alterung der Bevölkerung

### **1    Entwicklung der Bevölkerungszahl**

Die Bevölkerungszahl nimmt auf Grund der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung vor allem in den großen Städten des Ruhrgebiets ab. Die Zuwanderungsraten reichen nicht aus, um diese Entwicklung auszugleichen. In anderen Regionen des Landes, v.a. den ländlichen Regionen, ist in der nächsten Zeit noch mit Bevölkerungszuwächsen zu rechnen. Entscheidend für die wohnungspolitischen Konsequenzen ist jedoch vielmehr die Entwicklung der Zahl der Haushalte, die die Nachfrage nach Wohnraum beeinflusst.

Die „Bevölkerungsprognose 1999 bis 2015/2040“ des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) kommt zu dem Ergebnis, dass die Einwohnerzahl Nordrhein-Westfalens etwa ab dem Jahr 2003 zurückgehen wird. Bis 2007 wird demzufolge die 18-Millionen-Einwohner-Marke wieder unterschritten. Bis 2040 wird eine Bevölkerungszahl von unter 17 Millionen prognostiziert.<sup>5</sup>

In Nordrhein-Westfalen ist insgesamt mit einem Rückgang der Bevölkerung zu rechnen. Vor allem in den kreisfreien Städten des Ruhrgebietes sind Dezentralisierungstendenzen erkennbar. So werden beispielsweise für das Ruhrgebiet im Zeitraum 2000 - 2015 Abnahmen prognostiziert, die zwischen 5 und 12 % liegen, während für Aachen und Münster sowie für einen Teil der Kreise im ländlichen Raum und im Umland der

---

<sup>4</sup> Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen ist ausführlicher im Anhang (ab S. 156) dargestellt.

<sup>5</sup> LDS, Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen, Statistischer Jahresbericht 2001, S. 21.

Verdichtungsräume steigende Bevölkerungszahlen prognostiziert werden. Auch in diesen Kommunen und Kreisen wird die Bevölkerungszunahme gegenüber der Vergangenheit jedoch erheblich zurückgehen.

Die Abwanderungstendenzen (insbesondere von Kernstädten in die Umlandgemeinden) sind eine der Hauptursachen von Bevölkerungsverlusten.<sup>6</sup> Die Wanderungsmotive sind vielfältig und lassen sich keinesfalls auf den Bau eines Einfamilienhauses „auf dem Land“ beschränken. Die Abwanderer sind in der Mehrheit Ein- und Zweipersonenhaushalte, die zum größten Teil Mietwohnungen beziehen. Der Bezug eines freistehenden Einfamilienhauses stellt keinesfalls - wie häufig vermutet wird - den Hauptgrund für die Abwanderung dar.

Der Wunsch nach besseren Umwelt- und Freiraumqualitäten ist bei der Abwanderung ebenfalls von Bedeutung. Soziale Probleme, Vandalismus, Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls, fehlende Überschaubarkeit und Mängel im Wohnumfeld sind Motive für eine Abwanderung.<sup>7</sup> Auch finanzielle Gesichtspunkte spielen eine Rolle. Der steigende Bedarf nach größeren Wohnungen lässt sich innerhalb der Stadt nicht immer befriedigen. Größere Entfernungen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz werden durch ein gut ausgebautes Straßennetz überwindbar und zudem steuerlich gefördert.

Interessant ist, dass viele Abwanderer in der Stadt geblieben wären, wenn sie eine ihren Vorstellungen und finanziellen Möglichkeiten entsprechende Wohnung gefunden hätten. Für viele ist das Einfamilienhaus im Umland nicht die absolute Wunschvorstellung, sondern eine „Second-best-Lösung“.<sup>8</sup>

Für Fernwanderungen sind andere, v.a. berufliche Gründe (Wechsel des Arbeits- oder Ausbildungsplatzes) maßgeblich.

Wesentliche Faktoren für die Entwicklung der Wohnungsnachfrage sind die Entwicklung der Haushaltsgrößen und Haushaltszahlen. Trotz des Trends der Haushaltsverkleinerung ist die Entwicklung der Haushaltszahlen in den kreisfreien Ruhrgebietsstädten anders als in den übrigen Regionen des Landes Nordrhein-Westfalen auf Grund des prognostizierten starken Bevölkerungsrückgangs rückläufig.

Der Anteil der kleineren Haushalte, insbesondere der Anteil der Einpersonenhaushalte, nimmt zu, während der Anteil der größeren Haushalte rückläufig ist. Da ein großer Anteil der Einpersonenhaushalte von Senioren gebildet wird, ist die zunehmende Alterung der Bevölkerung (vgl. hierzu auch Kapitel III.2, S. 27 ff.) eine der Hauptursachen für

---

<sup>6</sup> Dies gilt nicht für die ländlich geprägten Kreise und Umlandkreise der Ballungsräume; hier gleichen Wanderungsgewinne die negative natürliche Bevölkerungsbilanz mehr als aus.

<sup>7</sup> ILS, a.a.O., S. 11.

<sup>8</sup> Wanderungsuntersuchungen zeigen, dass z.B. in Dortmund 61 % der Abwanderer ins Umland in den Geschosswohnungsbau (Miete oder Eigentum) umziehen (ILS, a.a.O., S. 11). Diese Erfahrung hat auch die LBS bei Gesprächen mit ihren Kunden gemacht, die häufig den Wunsch nach zentrumsnahem Wohnen geäußert haben - unter der Voraussetzung eines ansprechenden Wohnumfeldes und eines akzeptablen Preises. (Fachtagung „LBS-Stadthaus - im Zentrum zu Hause, am 26.05.2003, Vortrag von Rainer Schäfer, Vorstandsmitglied der LBS)

die steigende Zahl von Einpersonenhaushalten. Die Nachfrage von Haushalten jüngerer Alters ist rückläufig, während die Nachfrage von Haushalten mittleren und höheren Alters steigt.

Trotz eines zunehmenden Anteils kleinerer Haushalte steigt die Nachfrage nach großen Wohnungen. Wohnungen kleinerer und mittlerer Größe werden dagegen weniger nachgefragt. Diese Entwicklung betrifft den Bereich des Wohneigentums in besonderem Maße.

Die Ausführungen zur Entwicklung der Bevölkerungszahl haben gezeigt, dass

- die natürliche Bevölkerungsentwicklung (bedingt durch Geburtenüberschüsse bzw. -defizite) und
- die Wanderungsbewegungen

die wesentlichen Faktoren der Bevölkerungsentwicklung sind.

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist aus Sicht des kommunalen Baulandmanagements nicht beeinflussbar. Beeinflussbar, wenn auch in begrenztem Umfang, sind dagegen grundsätzlich die Wanderungsbewegungen. Hierbei ist jedoch zwischen den Randwanderungen und den Fernwanderungen zu unterscheiden.

Fernwanderungen, d.h. Umzüge in eine andere Region, sind v.a. bedingt durch den Wechsel von Arbeits- oder Ausbildungsplatz. Aus Sicht des kommunalen Baulandmanagements gibt es daher zur Beeinflussung der Fernwanderungen nur bedingt Möglichkeiten. Die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Kommune, d.h. auch die Bereitstellung erforderlicher Gewerbeflächen, kann nur bedingt steuernd auf Fernwanderungen einwirken, da globalere arbeitsmarktpolitische Entwicklungen hier einen großen Einfluss haben. Allein die Bereitstellung gewerblicher Bauflächen bewirkt noch nicht die Schaffung oder den Erhalt von Arbeitsplätzen. Aus wohnungspolitischer Sicht gibt es keine Einflussmöglichkeiten auf Fernwanderungen, da die Motive primär arbeitsplatzbezogen sind.

Die Randwanderungen, d.h. Umzüge in das nähere Umland der betreffenden Kommune, sind aus kommunaler Sicht besser beeinflussbar, da sie eher wohnmotiviert sind.<sup>9</sup>

Handlungsansätze zur Vermeidung von Bevölkerungsverlusten durch Abwanderung ins Umland der Kommunen sind aus Sicht des kommunalen Baulandmanagements daher im Wesentlichen auf den Bereich der Verbesserung der Wohnqualität und der Bereitstellung nachfragegerechter Baugrundstücke beschränkt. Aber auch das mit Wanderungsverlusten wegen fehlender Nachfrage verbundene Brachfallen von Wohnbauflächen stellt eine neue Herausforderung für das kommunale Baulandmanagement dar.

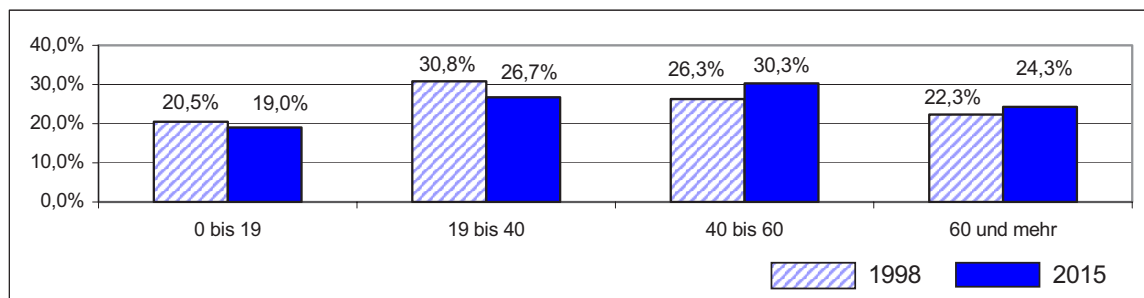
---

<sup>9</sup> Es gibt Schätzungen (Heitkamp, T., Motive und Strukturen der Stadt-Umland-Wanderungen im interkommunalen Vergleich, in VHW Forum Wohneigentum, Heft 1, Januar/Februar 2002, S. 10), nach denen insgesamt nur 20 % aller Fortzüge Motivkonstellationen unterliegen, die durch die betroffenen Kommunen ggf. beeinflusst werden können. Die Wanderungsmotive können jedoch im Detail kommunal sehr unterschiedlich sein, so dass eine Untersuchung der Wanderungsmotive die Voraussetzung für die Entwicklung von Gegensteuerungsmaßnahmen darstellt.

## 2 Alterung der Bevölkerung

Auf Grund des Umstandes, dass geburtenstarke Jahrgänge älter werden und gleichzeitig schwächer besetzte Jahrgänge nachwachsen, ergibt sich eine Alterung der Bevölkerung, die in diesem Jahrhundert faktisch irreversibel ist. Da die seit 1975 nicht Geborenen als potentielle Eltern ausfallen, wird das Geburtendefizit weiter ansteigen. Die Bevölkerungsschrumpfung und der Altersprozess verstärken sich selbst.<sup>10</sup>

Abbildung 1: Veränderung der Altersstruktur in Nordrhein-Westfalen 1998 - 2015



Eigene Darstellung (nach ILS, Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, S. 9)

Die Alterszusammensetzung der Bevölkerung ist durch einen zunehmenden Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen und durch eine Abnahme jüngerer Gruppen gekennzeichnet (vgl. auch die obenstehende Abbildung).

Die Tendenz der zunehmenden Alterung der Bevölkerung führt zu geänderten Anforderungen an die Wohnungswirtschaft:

- durch die hiermit verbundene Zunahme von Singlehaushalten (bereits heute haben die über 65jährigen einen Anteil von fast 40 % an den Singlehaushalten) sowie
- durch die spezifischen Ansprüche von älteren Bevölkerungsgruppen an die Wohnung und das Wohnumfeld.

Auf Grund der steigenden Lebenserwartung, eines besseren gesundheitlichen Zustandes und einer besseren finanziellen Absicherung im Vergleich zu früheren Generationen nimmt die Bedeutung eines möglichst langen selbständigen Wohnens zu. Bei den Hochbetagten (über 80jährigen) nehmen gesundheitliche Probleme, Hilfe- und Pflegebedürftigkeit zu. Aus dieser Entwicklung ergeben sich spezifische Anforderungen an seniorengerechtes Wohnen, die sich sowohl auf den Neubau als auch auf den Wohnungsbestand beziehen. Während sich eine seniorengerechte Ausgestaltung von Wohnungen nicht durch kommunales Baulandmanagement steuern lässt, kann eine räumli-

<sup>10</sup> Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates am 13. Februar 2002, S. 5.

che Steuerung der Verteilung seniorengerechter Wohnungen durch Bereitstellung geeigneter Flächen Bestandteil des Baulandmanagements sein.

Auch hinsichtlich der öffentlichen Infrastruktur ergeben sich mit der Alterung der Bevölkerung geänderte Rahmenbedingungen: während der Bedarf an Kindergärten, Schulen und Jugendeinrichtungen künftig abnimmt, nimmt der Bedarf an seniorenspezifischen Einrichtungen, z.B. Kommunikations- und Bildungseinrichtungen, zu. Diese Entwicklungen müssen im Rahmen des kommunalen Baulandmanagements beachtet werden.

## **KAPITEL IV      NEUE HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN: THESEN UND FORDERUNGEN FÜR EIN BAULANDMANAGEMENT UNTER GEÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN**

### **1    Mögliche Auswirkungen der künftigen Bevölkerungsentwicklung**

#### ***Steigende kommunale Konkurrenz***

In den alten Bundesländern sind ähnliche Entwicklungen zu erwarten, wie sie sich in den vergangenen Jahren bereits in den neuen Ländern gezeigt haben. Viele Kommunen sind bereits bzw. werden in den nächsten Jahren von einem Rückgang der Bevölkerung betroffen sein.<sup>11</sup> Das betrifft nicht nur, aber in besonderem Maße, die größeren Städte des Ruhrgebietes. Ursächlich hierfür ist einerseits die demographische Bevölkerungsentwicklung (natürliche Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsverluste, v.a. durch Stadt-Umland-Wanderungen) und andererseits eine stagnierende bzw. schrumpfende Wirtschaftsentwicklung, die (auf Grund von Arbeitsplatzmangel) zu weiteren Wanderungsverlusten führt. Es ist in diesem Zusammenhang damit zu rechnen, dass die kommunale Konkurrenz um Einwohner zunehmen wird.

#### ***Veränderte Wohnungsnachfrage***

In der Folge dieser Entwicklung ist eine quantitative und qualitative Veränderung der Wohnungsnachfrage zu erwarten.

Die Wohnungsnachfrage wird in Folge des Bevölkerungsrückgangs in den betroffenen Kommunen insgesamt zurückgehen - allerdings mit Zeitverzögerung, da die (zunächst weitgehend noch steigende) Zahl der Haushalte maßgeblich für die Wohnungsnachfrage ist. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass sich die Nachfragestruktur ändert (steigende Ansprüche an die Lebensqualität/ Wohnflächenbedarf, Veränderung der Altersstruktur, Zunahme von Single- und Kleinhaushalten etc.). Die Veränderungen werden sich innerhalb eines Stadtgebietes unterschiedlich auswirken: bevorzugte Wohnstandorte werden weniger von Wohnungsleerstand und Brachen betroffen sein; weniger nachgefragte Stadtteile sind stärker von Abwanderung, Leerstand und Verfall betroffen, wodurch wiederum Abwanderungstendenzen verstärkt werden. Die Abwanderung konzentriert sich vor allem auf qualifizierte, einkommensstarke und aktive Bevölkerungs-

---

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Kapitel III, S. 24 ff.

gruppen, was die Entstehung einseitiger Bevölkerungsstrukturen begünstigt (im gesamten Stadtgebiet und insbesondere in bestimmten Stadtteilen).

### ***Veränderte Infrastrukturnachfrage***

Der Bevölkerungsrückgang und die Veränderung der Bevölkerungsstruktur führen zu einer veränderten Infrastrukturnachfrage. Die soziale Infrastruktur muss an die veränderten Gegebenheiten angepasst werden (Rückgang des Bedarfs an Kindergärten und Schulen, steigender Bedarf an Einrichtungen für ältere Bevölkerungsgruppen). Die Auslastung der technischen Infrastruktur wird zurückgehen.

### ***Sinkende kommunale Einnahmen***

Die sinkenden Bevölkerungszahlen und die Veränderung der Bevölkerungsstruktur (Rückgang der Erwerbstätigen, Abwanderung besser verdienender Bevölkerungsgruppen ins Umland oder in andere Regionen) führen bei der derzeitigen Gemeindefinanzierung zu Einnahmeverlusten auf Seiten der Kommunen. Die Ausgaben sinken dabei nicht in gleichem Umfang, da bestimmte Bestandteile der Infrastruktur nicht ohne Weiteres zurückgebaut werden können (z.B. Straßennetz, ÖPNV). Die Finanzmittel für erforderliche städtebauliche Ausgaben gehen zurück, der Attraktivitätsverlust der Städte nimmt weiter zu, die Wirtschaftskraft verschlechtert sich und die Abwanderungstendenzen verstärken sich weiter.

## **2 Thesen und Forderungen für ein künftiges Baulandmanagement**

### ***Die verstärkte Innenentwicklung stellt durch freiwerdende (Flächen-) Potentiale eine Chance für die Stadtentwicklung und das kommunale Baulandmanagement dar***

Der zu erwartende Schrumpfungsprozess, der mit einem Bevölkerungsrückgang in vielen Kommunen Nordrhein-Westfalens (aber auch bundesweit) verbunden ist, erfordert ein Umdenken und einen Wechsel in der Zielsetzung der Stadtplanung, die bislang im Wesentlichen auf Wachstum ausgerichtet gewesen ist. Der Schrumpfungsprozess ist mit einer Reihe von Problemen verbunden; er sollte jedoch insgesamt als Chance begriffen werden, die Lebensqualität in der Stadt zu verbessern.

Es müssen neue Leitbilder für die Städte entwickelt werden, die die geänderten Rahmenbedingungen einbeziehen. Die verstärkte Entwicklung der Innenbereiche stellt vor dem Hintergrund von Bevölkerungs- und Nachfragerückgängen ebenso auch für (noch) wachsende Kommunen eine stadtentwicklungspolitisch und wirtschaftlich sinnvolle Zukunftsperspektive dar.

Die Innenentwicklung sollte als Chance für die Stadtentwicklung begriffen werden. Bei frühzeitiger Entwicklung von Handlungsstrategien sind Schrumpfungsprozesse nicht mit Leerstand und Verfall gleichzusetzen. Der Rückgang des Siedlungsdrucks und frei fallende Flächen bieten Potentiale für eine Aufwertung des Bestandes im Innenbereich, aber auch für eine Neubaunutzung („Innenbereichsentwicklung vor Außenbereichsentwicklung“). Durch Schaffung von Baumöglichkeiten für höherwertige Miet- und Eigentumswohnungen bzw. -häuser sowie durch eine Verbesserung des Wohnumfeldes und der Lebensqualität in der Stadt verbessert sich das Image; Bewohner können längerfristig an die Stadt gebunden werden und Abwanderungstendenzen wird entgegengewirkt. Das kommunale Baulandmanagement kann als Steuerungsinstrument hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

### ***Kommunales Baulandmanagement ist auch bei einem Nachfragerückgang erforderlich***

Baulandmanagement ist auch bei einer künftig sinkenden Nachfrage nach Wohnbauflächen weiterhin erforderlich. Das kommunale Baulandmanagement muss sich jedoch ebenso wie die anderen Bereiche der Stadtplanung an die geänderten Bedingungen anpassen.

Durch Baulandmanagement ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, Schrumpfungs- bzw. Umstrukturierungsprozesse durchzuführen und zu steuern. Diese Steuerungsmöglichkeiten betreffen auch Wachstumsstädte, die in Teilbereichen ähnliche Probleme wie schrumpfende Städte haben (z.B. Änderung der Bevölkerungsstruktur hinsichtlich der altersbezogenen Zusammensetzung, Abwanderung der Bevölkerung aus innerstädtischen Wohngebieten, Verlust der Wohnfunktionen und der Attraktivität der Innenbereiche, Flächenpotentiale im Innenbereich).

Kommunales Baulandmanagement muss sich künftig verstärkt auf qualitative Aspekte konzentrieren und die Bestandsentwicklung in den Innenbereichen in den Mittelpunkt stellen. Baulandbereitstellung am Stadtrand kann in einzelnen Kommunen nach wie vor eine Aufgabe des Baulandmanagements sein, die Innenentwicklung wird jedoch künftig an Bedeutung gewinnen.

***Die Zielsetzungen des kommunalen Baulandmanagements müssen sich den geänderten Rahmenbedingungen anpassen***

Kommunales Baulandmanagement muss sich verstärkt an der Nachfrage orientieren und seine Zielsetzungen den geänderten Rahmenbedingungen anpassen. Der Bevölkerungsrückgang führt zu einem zeitlich verzögerten Nachfragerückgang.<sup>12</sup> In bestimmten Baulandsequenzen wird zudem weiterhin ein Bedarf vorhanden sein. Die Entwicklung von Bauland wird daher auch zukünftig erforderlich sein, wenn auch mit anderen (räumlichen und qualitativen) Prioritäten. Häufig treten Abwanderungstendenzen beispielsweise verstärkt deshalb auf, weil entsprechende Angebote (zur Eigentumsbildung oder auch hinsichtlich bestimmter Qualitäts- und Ausstattungsmerkmale bei Mietwohnungen) in den Wohnquartieren der Innenbereiche fehlen. Eine Umorientierung in vermehrte Förderung der Bestandsentwicklung durch die Kommunen (in Verbindung mit einer Anpassung der Fördermittelvergabe und der Steuergesetzgebung von Bund und Ländern) kann dieser Entwicklung entgegenwirken.

Baulandmanagement sollte sich verstärkt auf die Innenentwicklung konzentrieren. Wohnungsüberhänge (Leerstände) in bestimmten Stadtteilen können durch Umbau ggf. aber auch durch Abriss dazu genutzt werden, Wohnumfeldverbesserungen zu erzielen und - je nach Nachfragesituation - qualitativ höherwertige Mietwohnungen zu errichten und die Möglichkeiten des Erwerbs von Wohneigentum bzw. die Möglichkeit des Eigenheimbaus im Innenbereich zu verbessern.

---

<sup>12</sup> Die Zahl der privaten Haushalte, die in erster Linie für die Nachfrage verantwortlich sind, geht auf Grund sinkender Haushaltsgrößen langsamer zurück als die Bevölkerungszahl (bzw. steigt in den meisten Kommunen zunächst noch an). Hinzu kommt ein steigender Wohnflächenbedarf pro Haushalt. Auch dies wirkt sich als quantitativ erhöhender Faktor auf die Nachfrage aus.

## **KAPITEL V      DIE ENTWICKLUNG DES INNENBEREICHES ALS HANDLUNGSFELD DES BAULANDMANA- GEMENTS**

### **1    Die Innenbereichsentwicklung als Zukunftsaufgabe**

#### **1.1    Was ist mit Innenbereich gemeint?**

In dem Bericht „Strategien des Baulandmanagements zur Entwicklung des Innenbereiches“ geht es um die Herausforderungen, die an das Baulandmanagement unter veränderten Rahmenbedingungen (Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung i.V.m. geänderter Wohnungsmarktnachfrage) gestellt werden. Der Innenbereich rückt hierbei in den Mittelpunkt des kommunalen Baulandmanagements, da er für die Stadtentwicklung unter wirtschaftlichen, gestalterischen und ökologischen Gesichtspunkten von besonderer Bedeutung ist.

Der Begriff des Innenbereiches wird in diesem Bericht gewählt, um eine Abgrenzung gegenüber dem Begriff der Innenstadt zu erreichen, da dieser räumliche Bezug nicht weitreichend genug ist. Der Innenbereichsbegriff ist jedoch nicht mit der Definition nach § 34 BauGB (im Zusammenhang bebauter Ortsteil) gleichzusetzen. Diese Definition ist zu weitreichend, da sie auch städtische Randlagen umfasst, die nicht dem Innenbereichsbegriff, wie er in diesem Bericht verwendet wird, entsprechen.

Innenbereich meint die städtischen Gebiete, die sich durch das Vorhandensein von Urbanität gegenüber den städtischen Randbereichen abgrenzen. Urbanität bedeutet v.a. Nutzungsmischung, das Vorhandensein sozialer Infrastruktur und eine relativ höhere (auf die Verhältnisse der jeweiligen Kommune bezogene) Bevölkerungsdichte. Neben der Innenstadt („City“) gehören auch innerstädtische Randbereiche und Nebenzentren zum Innenbereich i.S.d. Berichts. Nicht hierzu gehören dagegen beispielsweise Wohnsiedlungen am Stadtrand, die im Zuge von Siedlungserweiterungen entstanden sind und sich im Hinblick auf ihre Funktionalität, Struktur und Dichte nicht von den „neuen“ Baugebieten im Außenbereich unterscheiden.

#### **1.2    Bedeutung des Innenbereichs für die künftige Stadtentwicklung**

In der Vergangenheit war die Siedlungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen von einer Ausweitung der bebauten Fläche gekennzeichnet. Die Ausweisung von Bauland erfolgte schwerpunktmäßig in den Siedlungsrandbereichen und Eigentum wurde vor allem außerhalb der Innenbereiche gebildet. Die Wohnfunktion der Innenbereiche hat hierdurch zunehmend an Bedeutung verloren, ihre Attraktivität ist zurückgegangen. Diese Entwicklung hatte neben negativen Auswirkungen im Hinblick auf die Verkehrsbelastung durch Pendler, die sinkenden Einnahmen der Kommunen durch Wanderungsverluste bei gleichzeitig weiterhin hohen Vorhaltekosten für die Infrastruktur auch negative Fol-

gewirkungen für die städtischen Wohnquartiere, da häufig die leistungsfähigeren Bevölkerungsgruppen abgewandert sind.

In regionalen Raumordnungskonzepten und Stadtentwicklungskonzepten wird schon seit längerem eine Umorientierung der Siedlungsentwicklung vom Außenbereich in den Innenbereich gefordert, in dem die dort vorhandenen Potentiale besser ausgeschöpft werden und die Flächenneuinanspruchnahme im Außenbereich reduziert wird. Vor dem Hintergrund von Bevölkerungsverlusten und Nachfragerückgängen, die in vielen Kommunen zu verzeichnen sind bzw. mit denen in Zukunft zu rechnen ist, gewinnt die verstärkte Entwicklung der Innenbereiche zunehmend an Bedeutung. Neben den bislang vorrangigen Zielen des Freiraum- und Umweltschutzes spielt die Innenbereichsentwicklung verstärkt aus stadtgestalterischer und wirtschaftlicher Sicht eine wichtige Rolle.

Obwohl die Innenentwicklung seit längerem als städtebauliches Ziel verankert ist, hat sich der Landschaftsverbrauch - nachdem er in den 80er Jahren zunächst rückläufig war - in den 90er Jahre wieder erhöht. Schätzungen gehen davon aus, dass in den vergangenen Jahren nur etwa 30 % der jährlichen Wohnbauleistung im Innenbereich (Nachverdichtung, Baulückenschließung, Brachflächen etc.) realisiert wurde.<sup>13</sup>

Problematisch (neben den bekannten ökologischen Folgewirkungen der Zersiedlung, des Flächenverbrauchs und des steigenden Verkehrsaufkommens) sind zunehmend die sozialen und ökonomischen Folgen der Siedlungsausweitung im Außenbereich. Trotz regional abnehmender Bevölkerung wächst die Siedlungsfläche. Abnehmende Siedlungsdichten wirken sich negativ auf die Auslastung der bestehenden sozialen und technischen Infrastruktur (Schulen, Kindergärten und Versorgungseinrichtungen) aus. Der Aufwand und die Kosten der Aufrechterhaltung der Infrastruktur wird hierdurch zunehmend erschwert.<sup>14</sup>

Von negativen Folgewirkungen sind auch Kommunen betroffen, die (bislang noch) keine Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen haben: Die Errichtung und der Erhalt neuer Infrastruktureinrichtungen in den Randbereichen der Stadtgebiete sind mit einem höheren finanziellen Aufwand verbunden als die Nutzung bzw. Erweiterung vorhandener Infrastruktureinrichtungen im Innenbereich.

Die verstärkte Nutzung vorhandener Baulandpotentiale im Innenbereich gewinnt vor diesem Hintergrund zunehmend an Bedeutung, auch wenn davon auszugehen ist, dass eine verstärkte Innenbereichsentwicklung neue Baulandausweisungen in den Außenbereichen nicht vollständig kompensieren kann. Einerseits gibt es nach wie vor Kommunen mit einem Nachfragezuwachs, der nicht vollständig in die Innenbereiche gelenkt werden kann, andererseits ist der Innenbereich nicht für alle Bauformen geeignet und kann somit die Ansprüche, die auf der Nachfrageseite bestehen, nicht vollständig decken.

---

<sup>13</sup> <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/innenentwicklung.htm>

<sup>14</sup> Dosch, F., Flächenverbrauch und Flächenrecycling in Deutschland, in: Tomerius, S., Barczewski, B., Knobloch, J., Schrenk, V. (Hrsg.), Finanzierung von Flächenrecycling - Dokumentation des 1. deutsch-amerikanischen Workshops am 11./12.11.2002, Berlin, Juni 2003, S. 17.

Die Entwicklung des Innenbereiches kann jedoch nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Bereitstellung von Bauland betrachtet werden. In Abhängigkeit von dem vorhandenen Verdichtungsgrad können weitere bauliche Verdichtungen mit erheblichen stadtökologischen Funktionseinbußen verbunden sein. Erforderlich ist daher ein planerisches Gesamtkonzept, das nicht ausschließlich baulich orientiert ist, sondern Verdichtungsmaßnahmen mit einer Qualitätsverbesserung der Stadtquartiere verbindet, u.a. durch Freiraumaufwertung und Verbesserung des Wohnumfeldes.<sup>15</sup> Wichtig ist hierbei auch die Beachtung innenbereichstypischer Bauformen; eine Übertragung von Einfamilienhausgebieten am Stadtrand auf die Innenbereiche entspricht nicht den stadtfunktionalen und stadtgestalterischen Ansprüchen. Auch lassen sich bestimmte Anforderungen von Nachfragern an den Wohnraum („Wohnen im Grünen“) im Innenbereich nicht realisieren, so dass weiterhin auch ein Bedarf an Wohnraum in den städtischen Randbereichen vorhanden sein wird.

Die anhaltende Flächeninanspruchnahme im Außenbereich hat auch die Bundesregierung veranlasst, im April 2002 eine Strategie für nachhaltige Entwicklung unter dem Titel „Perspektive für Deutschland“ zu verabschieden.<sup>16</sup> In diesem Programm geht es auch um die kontinuierlich ansteigende Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen. In diesem Zusammenhang wird das Ziel formuliert, dass der Flächenverbrauch von derzeit ca. 130 ha pro Tag auf maximal 30 ha pro Tag im Jahr 2020 reduziert werden soll. Hierzu sind umfangreiche und koordinierte Maßnahmen auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) erforderlich.

Aus Sicht eines aktiven und haushälterischen Umgangs mit Flächen und unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist die vorrangige Innenentwicklung auch aus Sicht der Bundesregierung zu fördern. Neben der Bereitstellung von Baugrundstücken durch Nutzung vorhandener Flächenpotentiale kommt hierbei der Förderung nachfragegerechter und an die veränderte Bedarfssituation angepasster Wohnformen (auch zur Stärkung Wohneigentums zur Stabilisierung der Innenbereiche), dem markt- und nachfragegerechten Um- und Rückbau von veralteten Wohnungsbeständen und der Nutzung von un- bzw. mindergenutzten Flächen (Recyclingflächen) im Innenbereich eine besondere Bedeutung zu.

Alle diese Maßnahmen, bei denen das kommunale Baulandmanagement durch Vorbereitung, Organisation, Steuerung und Realisierung einen wesentlichen Beitrag leisten kann, tragen zur Aufwertung und Stabilisierung der Innenbereiche bei, verringern den Flächenverbrauch im Außenbereich und wirken Abwanderungstendenzen ins Umland der Kommunen entgegen. Mittel- und langfristig tragen Konzepte zur Innenentwicklung somit zur wirtschaftlichen Stärkung der Kommunen bei.

---

<sup>15</sup> <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/innenentwicklung.htm>

<sup>16</sup> Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland - unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Langfassung), o.J., S. 288 ff. (Quelle: <http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/html/infos.htm>).

## **2 Strategien der Innenbereichsentwicklung**

### **2.1 Bereitstellung bezahlbarer Baugrundstücke in Verbindung mit der Förderung nachfragerechter Wohnformen im Innenbereich**

#### **2.1.1 Ausgangssituation**

##### **2.1.1.1 Knappheit an bezahlbaren Baugrundstücken im Innenbereich**

Die städtischen Innenbereiche (insbesondere die Innenstädte) sind von einem zunehmenden Verlust der Wohnfunktionen gekennzeichnet. Bestimmte Bevölkerungsgruppen, die dort keinen adäquaten Wohnraum bzw. kein adäquates Wohnumfeld finden, wandern vielfach in die Stadtrandbereiche oder das Umland ab.

Wanderungsuntersuchungen in verschiedenen Kommunen haben gezeigt, dass die Mehrzahl der abwandernden Haushalte im Nahbereich, d.h. die Abwandernden in das Stadtumland,<sup>17</sup> Ein- und Zweipersonenhaushalte sind. Die Eigentumsbildung ist zwar ein wichtiges Motiv für die Abwanderung, zum überwiegenden Teil werden jedoch Mietwohnungen bezogen. Vielfach entsprechen die Mietwohnungen im Innenbereich nicht den finanziellen Vorstellungen der Nachfrager. Auch die Wohnumfeldqualität ist ein häufiger Abwanderungsgrund.<sup>18</sup> Mängel in der Wohnqualität der Wohnungen und des Wohnumfeld bilden somit das Hauptmotiv für die Abwanderung aus den Innenbereichen. Viele der abgewanderten Haushalte wären in der Stadt geblieben, wenn sie eine ihren Vorstellungen und finanziellen Möglichkeiten entsprechende Wohnung gefunden hätten.

Das Wohnen im innerstädtischen Bereich ist für viele grundsätzlich erstrebenswert, da Infrastruktureinrichtungen, Geschäfte, Freizeiteinrichtungen etc. entweder fußläufig oder über ein relativ gut ausgebautes ÖPNV-Netz erreichbar sind. Hier bieten sich Ansatzpunkte, die Wohnbevölkerung in den Innenbereichen zu halten bzw. in die Innenbereiche zurückzuholen, wenn es den Kommunen gelingt, insbesondere den potentiellen Erwerbern von Wohneigentum, aber auch Mietern eine attraktive innerstädtische Alternative zum Wohnen im Grünen anzubieten.

Eine der Hauptursachen für Abwanderungstendenzen ist das mangelnde bzw. zu teure Baulandangebot im Innenbereich. Das in vielen Kommunen gerade im Innenbereich erreichte Bodenpreisniveau erschwert die Bildung von Wohneigentum und die Bereitstellung von nachfragegerechtem Mietwohnungsbau - zumindest zu einem angemessenen Preis und für breite Schichten der Bevölkerung. Hohe Bodenpreise in Verbindung

---

<sup>17</sup> Fernwanderungen sind vor allem durch Arbeitsplatzwechsel begründet und unterliegen somit wirtschaftlichen Gesichtspunkten, die im Rahmen des Baulandmanagements nur begrenzt beeinflusst werden können.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Anhang unter Kapitel 1.2, S. 158.

mit den Schwierigkeiten der Wohneigentumsbildung gehören zu den Hauptursachen der Stadt-Umland-Wanderung. Grundvoraussetzung für die Schaffung eines nachfragegerechten Wohnungsangebotes im Innenbereich ist daher die Bereitstellung eines entsprechenden Baulandangebotes.

Eine kostendeckende Baulandbereitstellung, d.h. die Nutzung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen kann im Innenbereich erheblich schwieriger sein als bei der Baulandentwicklung im Außenbereich. Während bei der Entwicklung bislang landwirtschaftlich genutzter Flächen die Bodenwertsteigerung oftmals ausreicht, um die Kosten der Baulandbereitstellung zu finanzieren oder auch um preisdämpfend auf den Bodenmarkt einzuwirken, sind solche Wertsteigerungen im Innenbereich meist nicht gegeben. Die Qualität der betreffenden Flächen ist häufig bereits Bauland oder Rohbauland, die Aufbereitungskosten sind hoch, insbesondere wenn Gebäudebestand abgebrochen werden muss oder Altlasten vorhanden sind. Hohe Kosten - insbesondere auch schwer einschätzbare Risiken der Flächenaufbereitung - führen zu hohen Baulandpreisen bzw. dazu, dass solche Flächen von privater Seite nicht entwickelt werden. Ohne entsprechende Fördermittel gestaltet sich die Bereitstellung von preisgünstigem Bauland im Innenbereich schwierig. Auf der anderen Seite kann die Erwartung von öffentlichen Fördermitteln aber auch zur Erhöhung des Baulandpreisniveaus führen, da hierdurch Subventionserwartungen bei den Alteigentümern geweckt werden.<sup>19</sup> Fördermittel allein können daher nicht zur Bereitstellung von bezahlbarem Bauland im Innenbereich beitragen. Neben der Angebots- und Nachfragesituation, die sich preisbeeinflussend auswirken, ist zu berücksichtigen, dass Fördermittel künftig an Bedeutung verlieren werden, da die wirtschaftliche Situation der öffentlichen Haushalte sowie die geplante EU-Osterweiterung mit einer räumlichen Umverteilung von Geldern nach Osteuropa zu einem Rückgang der öffentlichen Förderung führen werden.

Die Mobilisierung der Flächen und die Beeinflussung der Baulandpreise im Innenbereich stellt die Kommunen vor eine schwierige Aufgabe, insbesondere wenn sich die entsprechenden Flächen in Privateigentum befinden. Eine reine Angebotsplanung löst weder die Probleme der Flächenverfügbarkeit noch die Probleme hoher Baulandpreise im Innenbereich, ist jedoch erforderlich, um die Wohnfunktion durch nachfragegerechten Wohnungsbau zu stärken - und zwar nicht nur im oberen Marktsegment, sondern für breite Schichten der Bevölkerung i.S.e. ausgewogenen Bewohnerstruktur.

#### **2.1.1.2 Bedeutung von nachfragegerechten Wohnformen im Innenbereich**

Nachfragegerechte Wohnformen müssen sich an den geänderten Ansprüchen des Wohnungsmarktes orientieren. Ausgangspunkt hierfür sind die verschiedenen Nachfragegruppen.

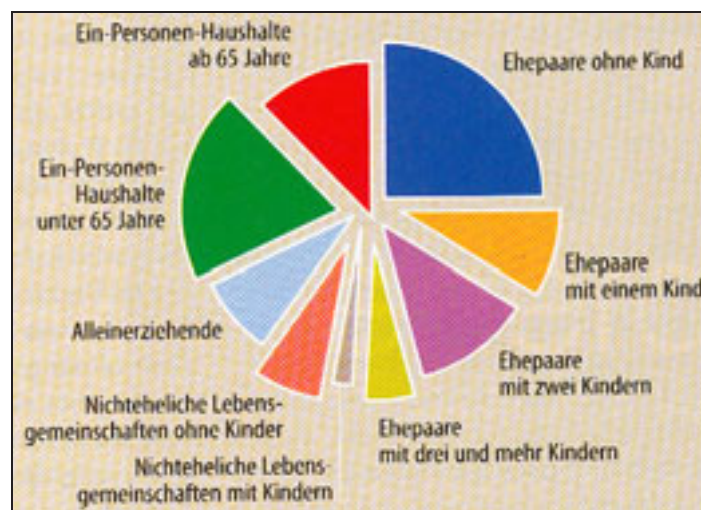
---

<sup>19</sup> Vgl. zu den negativen Auswirkungen von Fördermitteln auf das Baulandpreisniveau auch Podiumsdiskussion/ Streitgespräch zum Baulandmanagement im Spannungsfeld stadtentwicklungspolitischer, fiskalischer und stadtregioalder Interessen, in: Freckmann, J., Goedecke, S. i.A. des Forum Baulandmanagement (Hrsg.), Dokumentation der Auftaktveranstaltung des Forum Baulandmanagement, Dortmund, o.J., S. 20 ff., insbesondere S. 24 und 30 f.

Durch Veränderung der Lebensgewohnheiten steht nicht mehr allein die „klassische“ Familie im Vordergrund der Wohnungsnachfrage. Singles, kinderlose Paare, Alleinerziehende, alternative Wohnformen (Wohngemeinschaften, Wohnen und Arbeiten unter einem Dach etc.) und Senioren bestimmen zunehmend die Wohnungsnachfrage. Während früher Wohnungen in erster Linie für Familien gebaut wurden, macht diese Gruppe inzwischen nur noch ein Viertel der Wohnungsnachfragenden aus.<sup>20</sup>

Die „Pluralisierung“ der Lebensstile verdrängt zunehmend die früheren „Einheitsmieter“ (vgl. auch die folgende Abbildung).

Abbildung 2: Pluralisierung der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt



Quelle: Schulze, M., Wohnungsmarktperspektiven im Westen - Paradoxe Verhältnisse, in: ImmobilienManager Nr. 5, Mai 2003, S. 13 (nach RAG)

Neben der Haushaltsgröße und der Zusammensetzung der Haushalte spielen beim Lebensstil aber auch andere Faktoren eine Rolle, v.a. ökonomische und kulturelle Komponenten (insbesondere soziale Herkunft, berufliche und finanzielle Situation, persönlicher Geschmack, Interessen, Lebenspläne und Freizeitaktivitäten). Aus den verschiedenen Lebensstilen ergeben sich unterschiedliche Ansprüche an die Wohnung und das Wohnumfeld. Will man beispielsweise junge, finanzstarke und gut gebildete Mietergruppen in der Stadt halten, bedeutet dies, dass Eigentum oder Mehrfamilienhäuser mit Eigenheimqualitäten erforderlich sind (Schallschutz, flexibel gestaltbarer Innenausbau, Terrasse, Garten, separater Eingang etc.).<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Schulze, M., Wohnungsmarktperspektiven im Westen - Paradoxe Verhältnisse, in: ImmobilienManager Nr. 5, Mai 2003, S. 13. Ähnliche Erfahrungen hat im Übrigen auch die LBS gemacht (vgl. hierzu S. 46 f.).

<sup>21</sup> Schröter, F., Zielgruppen statt Einheitsmieter, Vortrag anlässlich des 10jährigen Bestehens der iwB Entwicklungsgesellschaft mbH, 24. und 25. September 2002, S. 4 f. ([http://www.iwb-e.de/publikation/jubilaum/V01\\_Schroeter\\_Mieterzielgruppen.pdf](http://www.iwb-e.de/publikation/jubilaum/V01_Schroeter_Mieterzielgruppen.pdf)).

Für Senioren ergeben sich wiederum andere Ansprüche an die Wohnung und das Wohnumfeld. Innerhalb der Wohnung selbst geht es v.a. um Barrierefreiheit (für Benutzer von Rollstühlen und Gehhilfen), das Vorhandensein von Aufzügen und technische Einrichtungen zur Sicherheit und Kommunikation (Gegensprechanlage, Notruf etc.). Im Bereich des Wohnumfeldes ist v.a. die gute Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen i.V.m. dem Vorhandensein spezifischer seniorengerechter Infrastruktur (hauswirtschaftliche Dienste, Tagespflege, Fachärzte etc.) von Bedeutung.

Um den vielfältiger werdenden Ansprüchen seitens der Wohnungsnachfrager und den anhaltenden Veränderungen gerecht zu werden, ist insgesamt eine (relativ kleinräumige) Mischung von Wohn- und Bauformen erforderlich, d.h. Miet- und Eigentumsformen müssen ebenso nebeneinander stehen wie verschiedene Wohnungsgrößen und verschiedenen Ausstattungsstandards.

Die Zusammensetzung einzelner Haushalte kann sich im Laufe der Zeit verändern: Es kommen Personen hinzu (z.B. Kinder), Familien trennen sich oder erwachsene Kinder verlassen den Haushalt, so dass der Haushalt wieder kleiner wird. Eine Veränderung der Haushaltsgröße oder veränderte Ansprüche an die Wohnqualität (steigendes oder sinkendes Einkommen) bzw. der Wunsch nach Eigentumbildung von Mieterhaushalten kann dazu führen, dass Haushalte ihr Wohnquartier verlassen müssen, wenn kein geeignetes differenziertes Angebot für die veränderte Nachfrage vorhanden ist.

#### **2.1.1.3 Bedeutung des Wohneigentums für die Stabilisierung des Innenbereiches**

Eine Umlenkung der Eigentumbildung in die Innenbereiche kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Wohnfunktion der Innenbereiche langfristig zu stärken und Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken. Eigentum trägt in besonderem Maße dazu bei, Eigeninitiative und Selbsthilfepotentiale zu aktivieren und Nachbarschaftsgefüge zu stabilisieren.

Zielsetzung zur Stabilisierung der Innenbereiche kann nicht eine reine Eigentumsförderung sein. Eine sozial ausgewogene Mischung durch Berücksichtigung unterschiedlicher Nachfrageansprüche setzt auch eine Mischung von Miet- und Eigentumsformen innerhalb eines Stadtquartiers voraus.

Viele Kommunen haben aus stadtstrukturellen Gründen Wohnungseigentumsprogramme aufgelegt, um durch gezielte Förderung des Eigentums im Bestand dazu beizutragen, die soziale Struktur in den Wohnungsbeständen zu stabilisieren und die Abwanderung von Haushalten zu verringern. Im Einzelfall kann hierzu auch der behutsame Verkauf städtischer Wohnungen an Mieter gehören.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Articus, S., Eigentumbildung im Bestand stärken - Förderung neu orientieren? in: Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Heft 1, Januar 2000, S. 4.

Es gibt Untersuchungen, die zeigen, dass das Potential für eine Umlenkung aus den Innenstädten abwandernder Bevölkerungsgruppen groß ist.<sup>23</sup> Gerade in Bezug auf innerstädtischen Altbau gibt es an Eigentum interessierte Nachfrager.<sup>24</sup>

Verdichtete Siedlungsformen als Alternative zu Eigenheimen am Stadtrand oder im Grünen werden von vielen nur dann akzeptiert werden, wenn neben einer hohen Wohnqualität der Wohnung selbst auch das Wohnumfeld entsprechend gestaltet ist, denn sogenannte „weiche“ Standortfaktoren wie das Wohnumfeld gewinnen zunehmend an Bedeutung. Die isolierte Bereitstellung von Bauland für entsprechende Eigentumsformen ist daher nicht ausreichend. Qualitative Maßnahmen müssen mit flankierenden Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung einhergehen, beispielsweise durch Schaffung und Aufwertung von Grünflächen und Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur.

Das städtische Wohnen muss sich in adäquaten Bauformen widerspiegeln, die

- hohe Bebauungsdichten - häufig mit einer Mischung aus Wohnen und anderen Nutzungen - mit Lärm- und Immissionsschutz kombinieren und
- Platz für Individualität und Eigenständigkeit lassen.<sup>25</sup>

Die Aufgabe des kommunalen Baulandmanagements ist daher nicht nur die Entwicklung und Bereitstellung von Bauland für Wohneigentum im Innenbereich, sondern gleichzeitig auch die Begleitung von Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung im Rahmen einer Gesamtkonzeption durch Flächenbereitstellung, Entwicklung von Finanzierungskonzepten, Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung etc.

#### **2.1.1.4 Einfluss der Förderpolitik auf die räumliche Verteilung der Eigentumsbildung**

Die Förderpolitik hat einen wesentlichen Einfluss auf die räumliche Verteilung der Neubautätigkeit, aber auch darauf, ob Eigentumsbildung im Bestand (in den Innenbereichen) gegenüber dem Neubau (auf der „grünen Wiese“) konkurrenzfähig ist.

Der Neubau von Immobilien wird zur Zeit noch höher subventioniert als der Erwerb von gebrauchten Immobilien. Zudem wird die Eigentumsförderung unabhängig von der Lage der Immobilien gewährt, d.h. im ländlichen Raum und peripheren Ballungsrandzonen, in denen die Grundstückspreise i.d.R. niedriger als im Ballungsraum liegen, wird dieselbe Fördersumme gewährt wie in Gebieten mit hohen Bodenpreisen. Die Förder-

---

<sup>23</sup> Auch, wenn die Untersuchungen im Rahmen des Projektes „Stadtumbau Ost“ durchgeführt wurden, so kann doch eine gewisse Übertragbarkeit der grundsätzlichen Tendenzen auch auf Nordrhein-Westfalen unterstellt werden.

<sup>24</sup> Segebade, F., Vom Potenzial zum Angebot – Wohneigentumsbildung als Schlüsselstrategie des Stadtumbaus, in Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002, S. 319.

<sup>25</sup> Rosemann, H. J., Wege für urbane Wohnformen im Eigentum, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 3, März 2000, S. 81.

politik trägt dazu bei, den Eigenheimbau im ländlichen Raum und den Ballungsrandzonen vergleichsweise stärker zu fördern, so dass hierdurch auch Suburbanisierungsprozesse verstärkt werden können.

Die von Abwanderungstendenzen betroffenen Kommunen verlieren hierdurch einerseits Einwohner, so dass ihre Steuerkraft geschwächt wird, gleichzeitig werden sie aber auch durch die Bereitstellung und Erhaltung neuer Infrastruktur in Neubaugebieten am Stadtrand belastet. D.h., ein Einwohner, der vom Innenbereich an den Stadtrand in ein Neubaugebiet zieht, bringt der Kommune keine Mehreinnahmen, sondern belastet vielmehr den kommunalen Haushalt wegen der zusätzlichen Bereitstellung technischer und sozialer Infrastruktur, die im Innenbereich bereits vorhanden ist und nicht zusätzlich errichtet werden müsste.

Zur Stärkung der Innenbereiche ist eine stärkere Orientierung der Förderung vom Neubau hin zur Bestandsförderung sinnvoll. Welche Bedeutung die Eigenheimförderung für den Bestandserwerb insbesondere in den verdichteten Gebieten im Vergleich zum Wohnungsbestand hat, zeigt die Förderung in Nordrhein-Westfalen der vergangenen Jahre (vgl. auch die folgende Tabelle).

*Tabelle 1: Eigenheimzulage in Nordrhein-Westfalen nach siedlungsräumlicher Grundstruktur im Durchschnitt der Jahre 1996-2001*

|                              | Neubaufälle          |       | Bestandserwerb       |       | Ausbau/Erweiterung   |      | Fälle, gesamt        |
|------------------------------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|------|----------------------|
|                              | je Jahr/<br>1.000 EW | %     | je Jahr/<br>1.000 EW | %     | je Jahr/<br>1.000 EW | %    | je Jahr/<br>1.000 EW |
| Ballungskern                 | 1,6                  | 32,7% | 3,3                  | 67,3% | 0,1                  | 2,0% | 4,9                  |
| Ballungsrandzone             | 2,1                  | 36,8% | 3,4                  | 59,6% | 0,2                  | 3,5% | 5,7                  |
| Solitäre Verdichtungsgebiete | 2,5                  | 41,0% | 3,2                  | 52,5% | 0,3                  | 4,9% | 6,1                  |
| Ländliche Räume              | 3,0                  | 46,2% | 3,0                  | 46,2% | 0,5                  | 7,7% | 6,5                  |
| NRW insgesamt                | 2,2                  | 38,6% | 3,2                  | 56,1% | 0,3                  | 5,3% | 5,7                  |

Anm.: Es handelt sich um gerundete Zahlen, die Summe der Prozentangaben ergibt im Ergebnis daher nicht 100 %.

Eigene Darstellung (nach Danielzyk, R., Wuschansky, B., Räumliche Verteilung der Eigenheimzulage in Nordrhein-Westfalen, in: vhw Forum, Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002, S. 285)

Während im ländlichen Raum die Förderung von Neubau und Bestandserwerb ausgeglichen ist, wird mit zunehmender Verdichtung der Anteil des Bestandserwerbs an den Förderfällen größer. Im Ballungskern sind 2/3 der Förderfälle Bestandserwerb.

Die Zahl der Förderfälle je 1.000 Einwohnern zeigt, dass im ländlichen Raum und den solitären Verdichtungsgebieten im Vergleich zum Landesdurchschnitt überdurchschnittlich viele, im Ballungskern dagegen unterdurchschnittlich viele Förderfälle vorhanden sind.

Trotz der zahlenmäßig höheren Förderung von Bestandserwerb gegenüber Neubau in den verdichteten Gebieten ist die Eigenheimzulage eher auf den Neubau als auf den Bestand ausgerichtet, denn die Fördergrundbeträge für Bestandserwerbe sind nur halb so hoch wie für Neubauten.

Die Eigenheimzulage befindet sich zur Zeit in der politischen Diskussion. Ob eine vollständige Abschaffung oder eine Reduzierung der Förderung durchgeführt wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Forderungen hinsichtlich der Neustrukturierung der Förderpolitik im Wohnungsbau gehen weniger - wie zur Zeit politisch diskutiert - von einer vollständigen Streichung der Eigenheimzulage aus, sondern von einer Ausrichtung an Kriterien, die eine Konzentration auf Innenbereichsentwicklung und Bestandsförderung ermöglichen. Wichtig ist eine bodenpreisdifferenzierte Förderung, die sich aber nicht nur an dem durchschnittlichen kommunalen Bodenpreisniveau orientiert, sondern Unterschiede innerhalb der Kommune berücksichtigt, damit eine gezielte Förderung der Innenbereichsentwicklung möglich ist. Unterstützend hierfür wirkt sich auch eine Förderung verdichteter und flächensparender Bauformen aus.

Am stärksten gefördert werden sollte der Wohnungsbau in innenstadtnaher Lage und auf städtischen Brachen,<sup>26</sup> der durch hohe Bodenpreise und/oder Altlastenbeseitigung erschwert wird. Flächen- und energiesparendes Bauen sowie die Anbindung an das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs sollten weitere Kriterien der Zuteilung von Fördermitteln sein.<sup>27</sup> Im Grundsatz muss gelten, dass Standorte im Innenbereich sowie Bestandserwerb höher gefördert wird als Neubau am Stadtrand. Der Bodenpreis kann ein Indikator für die Förderung sein, aber nicht der einzige, da es innerhalb der Kommune noch weitere Differenzierungskriterien geben muss, um eine zielgerichtete Förderung zu ermöglichen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Förderung nicht durch höhere Bauträgerpreise „abgeschöpft“ wird.

Dass eine differenzierte Förderung zu einer verstärkten Wohneigentumsbildung in den Ballungsräumen beitragen kann, zeigt das Wohnungsbauprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier erfolgt die Wohneigentumsförderung regional gestaffelt: in Kernstädten und solitären Verdichtungsgebieten gibt es eine erhöhte Fördersumme, außerdem gelten hier höhere Einkommensgrenzen. Als Ergebnis dieser Differenzierung ist der Anteil der Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser in den Städten gestiegen.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. zu dieser Thematik Kapitel V.2.3, S. 91 ff.

<sup>27</sup> So auch die Forderung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Meyer, U., Eigenheimzulage - abschaffen oder reformieren?, in: ImmobilienManager 7+8/2003, S. 27).

<sup>28</sup> Kiepe, F., Wohneigentum unter stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten: die Sicht der Städte, in: ifs, Der Stellenwert des Wohneigentums im neuen Jahrzehnt, Schriftenreihe des ifs, Band 64, Berlin, 2002, S. 55.

## **2.1.2 Strategien der Baulandbereitstellung und der Förderung nachfragegerechter Wohnformen im Innenbereich**

### **2.1.2.1 Bereitstellung von bezahlbarem Bauland**

Die Stabilisierung der Innenbereiche und die Verhinderung von Abwanderungstendenzen erfordert die Stärkung der Wohnfunktion im Innenbereich. Die meisten der abwandernden Haushalte wären im Innenbereich geblieben, wenn sie dort ihren Vorstellungen entsprechenden und v.a. auch bezahlbaren Wohnraum (sei es Miete oder Eigentum) gefunden hätten.<sup>29</sup> Das kommunale Baulandmanagement muss seine Bemühungen daher verstärkt auf die Bereitstellung entsprechender Flächen im Innenbereich richten.

Die Nutzung der Baulandpotentiale im Innenbereich stellt das kommunale Baulandmanagement vor besondere Herausforderungen: nicht nur in Bezug auf die Mobilisierung und Entwicklung der Flächen, sondern insbesondere auch hinsichtlich des Bodenpreises, der einen entscheidenden Einfluss auf die Realisierung von Wohnprojekten hat.

Durch Baulandmanagement im Innenbereich eine preisdämpfende Wirkung auf dem Baulandmarkt zu erzielen, ist wegen der besonderen Ausgangsvoraussetzungen schwierig und nur im Zusammenhang mit dem kommunalen Baulandmanagement auf gesamtstädtischer Ebene möglich. Der Kommune müssen ausreichend Alternativen zur Verfügung stehen, d.h. reine Innenbereichsentwicklung ohne die (zusätzliche) Baulandbereitstellung im Außenbereich ist nicht nur wegen der Nachfragesituation, sondern auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht sinnvoll. Nur wenn das Baulandpreisniveau innerhalb des Stadtgebietes allgemein gedämpft ist, lassen sich auch im Innenbereich gemäßigte Preise erzielen.

Um das Baulandpotential im Innenbereich zielgerichtet aktivieren zu können, muss die Kommune - ähnlich der Entwicklung „auf der grünen Wiese“ - sowohl Einfluss auf den Baulandpreis als auch Einfluss auf die Realisierung der Planung (bauliche Nutzung) haben. Eine reine Angebotsplanung entspricht hierbei weder den Finanzierungs- noch den Realisierungsanforderungen.

Im Wesentlichen stehen die folgende Potentiale zur Verfügung, die die Mobilisierung vorhandener Baulandreserven im Innenbereich betreffen:

- Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen (Baulücken, Industrie-, Gewerbe- und Wohnbaubrachten, Konversions-, Bahn- und Postbrachen sowie Nachverdichtungen vorhandener Wohnquartiere) und
- Erneuerung des nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbestandes (Umbau, Rückbau bzw. Teilrückbau).

---

<sup>29</sup> Vgl. hierzu auch das folgende Kapitel V.2.1.2.2 sowie Kapitel 1.2 im Anhang, S. 158 ff.

Die Vorgehensweise beim Umgang mit diesen Baulandpotentialen im Hinblick auf den Einsatz planungsrechtlicher Instrumente und Finanzierungsgesichtspunkte werden in den Kapiteln V.2.2.2 und V.2.3.2 erläutert<sup>30</sup> und werden an dieser Stelle daher nicht weiter ausgeführt.

### **2.1.2.2 Förderung nachfragegerechter Wohnformen**

Voraussetzung für den Erhalt stabiler Nachbarschaften und zur Sicherung der Attraktivität von Wohnquartieren im Innenbereich durch Bereitstellung von Wohneigentum, aber auch durch Mietwohnungsbau ist eine entsprechende Qualität, sowohl in baulicher Hinsicht als auch in Bezug auf das Wohnumfeld. Ein erfolgversprechender Ansatz zur Erfüllung der Stabilisierungsfunktion ist die Umsetzung von Konzepten, die eine ausgewogene Struktur zwischen Eigenheimbebauung und modernisierten Mietwohnungen beinhalten.<sup>31</sup> Die Notwendigkeit der Bereitstellung nachfragegerechter Wohnformen bezieht sich somit sowohl auf Miet- als auch auf Eigentumswohnformen und umfasst den Wohnungsbestand ebenso wie den Neubau.<sup>32</sup>

Welche Nachfragegruppen für verschiedene Standorte im Innenbereich in Frage kommen und welche spezifischen Ansprüche diese Gruppen jeweils haben, sollten die Kommunen im Rahmen einer kontinuierlichen Wohnungsmarktbeobachtung feststellen. Durch Analyse der Wegzugsgründe lassen sich gezielt die Anforderungen an die Wohnform und das Wohnumfeld im Innenbereich ermitteln. Für verschiedene Teile des Innenbereiches kommen i.d.R. auch unterschiedliche Zielgruppen in Frage. Diese sind jedoch abhängig von den spezifischen Verhältnissen der jeweiligen Kommune.

Für den engeren Innenstadtbereich (zumindest bei größeren Kommunen) kommen i.d.R. eher kleinere Haushalte (Ein- und Zweipersonenhaushalte ohne Kinder, auch Seniorenhaushalte) in Frage. Das Wohnumfeld ist weniger auf die Bedürfnisse von Familien ausgerichtet, es gibt verhältnismäßig wenig Grün- und Spielflächen. Dafür bieten diese Wohnstandorte Vorteile für die Ansprüche von jüngeren und älteren Kleinhaushalten, die verstärkt Wert auf die Vorteile zentralen Wohnens, wie gute Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen und Freizeitmöglichkeiten, legen. Von Familien werden dagegen eher innerstädtische Randbereiche und Nebenzentren nachgefragt.

Solche kleinräumigen Abgrenzungen von Zielgruppen lassen sich jedoch nur bedingt vornehmen. Letztlich ist es auch im engeren Innenstadtbereich (City) möglich, familiengerechte Wohnangebote zu schaffen, wenn es entsprechende Flächen gibt, auf denen familiengerechte Projekte realisiert werden können.

---

<sup>30</sup> S. hierzu S. 69 ff. sowie S. 94 ff.

<sup>31</sup> Nordhorn, V., Stabile Quartiere durch Wohneigentum, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 1, Januar 2000, S. 23.

<sup>32</sup> Die Ausführungen in diesem Kapitel beschränken sich im Wesentlichen auf den Wohnungsneubau, zur Bestandsförderung (Strukturwandel bei nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen) vgl. Kapitel V.2.2, S. 66 ff.

In stadtgestalterischer Hinsicht ist es neben der Berücksichtigung von Anforderung seitens der Nachfrager gleichzeitig wichtig, innenbereichsgerechte Wohnformen zu finden, d.h. nicht die Einfamilienhausgebiete aus den Stadtrand- und Stadtumlandgebieten in die Innenbereiche zu übertragen, sondern innenbereichstypische verdichtete Wohnformen in den Bestand zu integrieren.

Vor vergleichbaren Überlegungen standen die Kommunen bereits Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre. Vor dem Hintergrund der damaligen „Stadtfluchtdebatte“ und der Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere wurden Vorschläge zur Integration des Einfamilienhauses in den städtischen Kontext zum Bestandteil staatlicher Wohnungspolitik. 1979/80 wurde das Bundesprojekt „Wohnen in der städtebaulichen Verdichtung“ mit dem Ziel initiiert, die Sanierung innerstädtischer Wohngebiete mit der Eigentumsbildung zu verknüpfen. Kernfrage hierbei war, wie die Qualitäten des freistehenden Einfamilienhauses auf verdichtete Wohnformen übertragen werden können und welche Gruppierungen und Anordnungen der Häuser im innerstädtischen Kontext zu qualitativ hochwertigen und stadträumlichen Lösungen führen können.<sup>33</sup>

- **Stadthaus:**  
Als Kompromiss zwischen städtischer Wohnqualität und dem Wohnen mit Garten ging das Stadthaus als individualisiertes Reihenhhaus hervor, das Spielräume in Größe und Zuschnitt der Wohnungen sowie in der Fassadengestaltung bieten sollte. Nachteil der meisten Stadthauskonzepte war ihr vergleichsweise hoher Preis, der sich ausschließlich an das obere Marktsegment der Nachfrager richtete.
- **Parzelle:**  
Die Parzelle als Konzept der Verknüpfung von Wohneigentum und städtischer Wohnungsbauqualitäten bezieht sich auf die Entwicklung größerer Flächen nach dem Prinzip „Stadtteile statt Siedlungen“. Nutzungsmischung, hohe Dichte, öffentlicher Raum und Bürgerengagement sind Vorstellungen, die diesem Konzept zu Grunde liegen. Das Konzept der „Parzelle“ ist gekennzeichnet durch kleine Parzellierung, geschlossene Bauweise und flexible Wohnformen, die auch Arbeiten und Wohnen auf engem Raum ermöglichen. Die Vermarktung richtet sich nicht an Bauträger oder sonstige „professionelle“ Investoren, sondern an die Haushalte und Betriebe direkt bzw. an Gruppen von Haushalten oder Betrieben.
- **Lofts:**  
Die (Um-)Nutzung vorhandener Gewerbe- und Bürogebäude zu Wohnzwecken (sowohl als Miet- wie auch als Eigentumswohnungen) richtet sich an spezielle Nachfragegruppen, die spezifische Wohnqualität mit sehr individuell gestaltbarem Raum kombinieren wollen.

---

<sup>33</sup> Jessen, J., Simon, C., Urbanes Wohnen - Wohnen im Eigentum? Stadtstrukturelle Gegensätze und städtebauliche Annäherung, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 3, März 2000, S. 90 ff.

Es gibt verschiedenste Modelle von Wohnformen im Innenbereich. Wie innenbereichsgerechte Wohnformen aussehen, ist nicht zuletzt auch abhängig von der jeweiligen Kommune, denn in kleineren Kommunen sind in stadtgestalterischer Hinsicht z.T. auch andere Wohnformen im Innenbereich möglich als in Kernstädten. Auch die jeweiligen Nachfragegruppen stellen spezifische Anforderungen an die Wohnung und das Wohnumfeld.<sup>34</sup>

Nach Erfahrungen der Landesbausparkasse (LBS) haben etwa 40 % der aus der Dortmunder Innenstadt abgewanderten Bewohner zuvor vergeblich versucht, in der Innenstadt eine passende Wohnung zu finden. Viele der Abgewanderten beziehen im Umland eine Mietwohnung, nur zu einem geringen Teil wird das klassische freistehende Einfamilienhaus bezogen.<sup>35</sup> Im Interesse einer wachsenden Zielgruppe steht somit weniger das Einfamilienhaus im Grünen, sondern vielmehr das Haus in der Stadt, das den spezifischen Anforderungen der Nachfrager gerecht wird und gleichzeitig zentrale Lage und Privatatmosphäre verbindet.

Die Gewichtung bei den Wohnwünschen hat sich verschoben: lediglich 1/3 der Bundesbürger wünscht sich ein Eigenheim im ländlichen Bereich, 2/3 dagegen würden eine stadtnahe Lage wegen der kurzen Arbeitswege und der Erreichbarkeit von Freizeit- und Dienstleistungseinrichtungen bevorzugen, wenn dies zu einem akzeptablen Preis möglich ist.

Entscheidend für diesen nachfragebezogenen Wandel ist v.a. die Veränderung der nachfragenden Haushalte: die Dominanz der Familien als Erwerber ist rückläufig, die Nachfrage von kinderlosen Paaren und Singles steigt. Dies macht sich in den spezifischen Wohnwünschen bemerkbar. Aber auch Haushalte mit Kindern wollen zum größten Teil städtisch oder stadtnah wohnen. Ältere Personen suchen den Weg zurück in die Stadt, wenn die Kinder den Haushalt verlassen haben. Hierdurch ergeben sich vielfältige Nachfragepotentiale, denen die Kommunen gerecht werden müssen, wenn sie die Bevölkerung in den Innenbereichen halten bzw. sie zurück holen wollen.

Untersuchungen der LBS zeigen, dass seit einigen Jahren eine Trendumkehr in der Wohneigentumsbildung festzustellen ist: mit 41 % der Erwerber drängten mehr Bauherren und Käufer in die Kerne als in ländliche Regionen, in denen sich nur 28 % ansiedelten. Um auf diesen Trend zu reagieren, hat die LBS eine Stadthaus-Idee ins Leben gerufen, die die notwendige Verdichtung in den Innenbereichen mit nachfragegerechten individuellen Wohnformen in Einklang bringen soll.

---

<sup>34</sup> Vgl. hierzu Kapitel V.2.1.1.2, S. 37 ff.

<sup>35</sup> LBS-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), LBS-Stadthaus - im Zentrum zu Hause, Unterlagen zur Fachtagung der LBS am 26.05.2003 in Dortmund. Diese Erfahrungen decken sich im Übrigen auch mit den Untersuchungen über Wandermotive (vgl. hierzu die Ausführungen im Anhang, Kapitel 1.2, S. 158 ff.).

Die LBS hat hierzu beispielhaft Konzepte entwickeln lassen, die die Idee der Bremer Stadthäuser<sup>36</sup> wiederbeleben.<sup>37</sup> Es wurden insgesamt sechs Stadthausstypen entwickelt, die unterschiedlichen Nachfragern innerstädtischen Wohnens gerecht werden (vgl. hierzu die folgenden Darstellungen der sechs Stadthausstypen). Welcher Haustyp jeweils im Innenbereich realisiert werden kann, hängt einerseits von der spezifischen Nachfragesituation in der Kommune ab und andererseits von der Lage zur Verfügung stehender Baugrundstücke. Denn entscheidenden Einfluss auf die nach stadtgestalterischen Gesichtspunkten realisierbare Stadthausform hat der Straßenraum: Je nachdem, ob es sich um eine schmale Gasse, eine Wohnstraße oder einen breiten Boulevard handelt, kommen unterschiedliche Stadthausstypen in Frage.

Hinsichtlich der architektonischen Gestaltung müssen Stadthäuser in das städtische Gesamtbild eingepasst sein und gleichzeitig Raum für Individualität lassen. Klassische, zurückhaltende Architektur erfüllt diesen Anspruch am ehesten. Die zur öffentlichen Seite (Straßenraum) gewandte Fassaden können durchaus repräsentativ gestaltet sein (Vorgartenbereich, Fassadengestaltung, Hauseingänge). Der rückwärtige (Garten-) Bereich ist dagegen privat.

Die sechs im Auftrag der LBS entwickelten Stadthausstypen, die im Folgenden kurz vorgestellt werden, stehen beispielhaft für neue und nachfragegerechte Wohnformen im Innenbereich. Anhand dieser Beispiele soll gezeigt werden, dass es innenbereichsgerechte Wohnformen gibt, die den Ansprüchen verschiedener Nachfragegruppen genügen und die gleichzeitig von ihrer Architektur auf das Stadtbild im Innenbereich abgestimmt sind.

---

<sup>36</sup> Bremer Stadthäuser oder auch Bremer Häuser sind ein Wohnungsbaumodell, das seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Bremen errichtet wurde. Es handelt sich um innerstädtisch gelegene zweigeschossige Eigenheime (Einfamilien-Reihenhäuser) mit rückwärtigem Garten, die in Bremen an Stelle der sonst in Großstädten im 19. Jahrhundert häufig vorkommenden „Mietskasernen“ errichtet wurden. (Quelle: [http://earthlingsoft.net/ssp/misc/BremerHaus/BremerHaus\\_d.html](http://earthlingsoft.net/ssp/misc/BremerHaus/BremerHaus_d.html))

<sup>37</sup> Die Stadthauskonzepte, die von Prof. Walter Stamm-Teske (Bauhaus-Universität Weimar) und Prof. Klaus Theo Brenner (Berlin) und deren Mitarbeitern entwickelt wurden, wurden auf der LBS-Veranstaltung „LBS-Stadthaus - im Zentrum zu Hause“ in Dortmund am 26.05.2003 vorgestellt. Die folgenden Ausführungen (einschließlich der Modellansichten, der Schnitte und der Grundrisse) sind den Unterlagen zu der LBS-Veranstaltung entnommen.

| <b>Stadthausstyp „Atriumhaus“</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielgruppe/<br>Eignung            | Befreundete Familien, Wohngemeinschaften, Kombination von Wohnen und Arbeiten                                                                                                                                                                                                                                 |
| Konzept/<br>Gebäude-<br>struktur  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klassisches griechisches Stadthauskonzept</li> <li>• Zwei (gespiegelte) Hauseinheiten mit gemeinsamem Atrium</li> <li>• U-förmiger Grundriss (zum rückwärtig liegenden Garten geöffnet)</li> <li>• Dreigeschossige Bauweise</li> <li>• Integrierte Garage</li> </ul> |
| Modell-<br>ansicht                |                                                                                                                                                                                                                            |
| Schnitt                           |                                                                                                                                                                                                                           |
| Grundrisse                        |                                                                                                                                                                                                                           |

| <b>Stadthaustyp „Einfamilien-Gartenhaus“</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielgruppe/<br>Eignung                       | Familien, Kombination von Wohnen und Arbeiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Konzept/<br>Gebäude-<br>struktur             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwei Wohngebäude: Vorderhaus (zur Straße) und Gartenhaus</li> <li>• Dreigeschossiges Vorderhaus, zweigeschossiges Gartenhaus</li> <li>• Erreichbarkeit des Gartenhauses über eine Durchfahrt im Vorderhaus</li> <li>• Zentraler Gartenbereich (Innenhof) zwischen beiden Häusern</li> <li>• Integrierte Garage in jedem Wohngebäude</li> </ul> |
| Modell-<br>ansicht                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Schnitt                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Grundrisse                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| <b>Stadthhaustyp „Zwillingshaus“</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielgruppe/<br>Eignung               | Familien, Paare, Singles, Gemeinschaftseinrichtungen                                                                                                                                                                                                                       |
| Konzept/<br>Gebäude-<br>struktur     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwei benachbarte Stadthäuser</li> <li>• Viergeschossige Bauweise</li> <li>• Pro Haus: zwei Wohnungen mit jeweils zwei Etagen</li> <li>• Rückwärtiger Gartenbereich</li> <li>• Stellplatz im Straßenraum (Parkstreifen)</li> </ul> |
| Modell-<br>ansicht                   |                                                                                                                                                                                          |
| Schnitt                              |                                                                                                                                                                                         |
| Grundrisse                           |                                                                                                                                                                                        |

| <b>Stadthaus typ „Lofthaus“</b>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielgruppe/<br>Eignung           | Singles, Paare, ältere Menschen, Gehbehinderte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Konzept/<br>Gebäude-<br>struktur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrere gestapelte Etagenwohnungen</li> <li>• Eignung für tiefe Baugrundstücke (z.B. Umnutzung von Gewerbeliegenschaften)</li> <li>• Dreigeschossige Bauweise</li> <li>• Berücksichtigung der Ansprüche der Zielgruppen: Individualität, großzügige Raumaufteilung, von oben beleuchtetes Treppenhaus mit Aufzug</li> <li>• Garten und Dachterrasse</li> <li>• Stellplatz im Straßenraum (Parkstreifen) oder alternativ kleine PKW-Stapelregale</li> </ul> |
| Modell-<br>ansicht               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Schnitt                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Grundrisse                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| <b>Stadthaustyp „Gestapeltes Einfamilienhaus“</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielgruppe/<br>Eignung                            | Paare, Familien, Mehrgenerationenhaushalte                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Konzept/<br>Gebäude-<br>struktur                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschränkung von zwei zwei- oder dreigeschossigen Wohnungen ineinander</li> <li>• Kombinierte oder in separate Einheiten unterteilte Nutzung der Wohneinheiten möglich</li> <li>• Vorgarten, Gartenhof und Dachterrasse</li> <li>• Stellplatz im Straßenraum (Parkstreifen) oder im Parkhaus</li> </ul> |
| Modell-<br>ansicht                                |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Schnitt                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Grundrisse                                        |                                                                                                                                                                                                                                                               |

| <b>Stadthaustyp „Einfaches Einfamilienhaus“</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielgruppe/<br>Eignung                          | Familien, Mehrgenerationenhaushalte, Kombination von Wohnen und Arbeiten                                                                                                                                                                                                     |
| Konzept/<br>Gebäude-<br>struktur                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zweigeschossige Bauweise</li> <li>• Flexible Grundrissgestaltung für verschiedene Nutzeransprüche</li> <li>• Vorgarten, Garten im rückwärtigen Bereich und Dachterrasse</li> <li>• In das Wohngebäude integrierte Garage</li> </ul> |
| Modell-<br>ansicht                              |                                                                                                                                                                                            |
| Schnitt                                         |                                                                                                                                                                                           |
| Grundrisse                                      |                                                                                                                                                                                          |

### **2.1.3 Praxisbeispiele zur Bereitstellung nachfragegerechter und bezahlbarer Baugrundstücke und nachfragegerechter Wohnformen im Innenbereich**

#### **Hamm „Kentroper Weg“**

Beispiel für die Realisierung einer Nachnutzung von ehemals für Straßenplanungen vorgesehenen innenstadtnahen Flächen, die seit Jahren befristet als provisorischer Sportplatz zwischengenutzt wurden; eigenwirtschaftliche Realisierung durch Initiativangebot zur wettkampfgerechten Modernisierung einer vorhandenen Sportplatzanlage im Umfeld.

##### *Stadtprofil*

|                             |                                                                                                                              |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Einwohnerzahl               | Ca. 185.000                                                                                                                  |
| Raumordnerische Einstufung  | Mittelzentrum mit teilweise oberzentraler Funktion                                                                           |
| Preisniveau für Wohnbauland | Durchschnittlich 110,00 €/m <sup>2</sup> im Jahr 2002 (zuzügl. 50,00 €/m <sup>2</sup> durchschnittliche Erschließungskosten) |

##### *Kurzdarstellung des Projektes*

|                               |                                                                                                                            |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Größe                         | Ca. 3,6 ha                                                                                                                 |
| Lage                          | Zentrumsnähe, nördlich des Zentrums Hamm                                                                                   |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Stadt Hamm                                                                                                                 |
| Vornutzung                    | Sportplatz (nicht wettkampfgerecht ausgebaut, da nur als Zwischennutzung auf der Vorhaltefläche der B63n-Trasse genehmigt) |
| Geplante Nutzung              | Überwiegend durch Einfamilien- und Doppelhausbebauung geprägtes hochwertiges innerstädtisches Wohnquartier                 |

*Lage im Stadtgebiet*



*Luftbild*



### *Städtebauliche Planung*



### *Zielsetzung*

Eigenwirtschaftliche Entwicklung eines hochwertigen und nachfragegerechten Wohnstandortes in zentraler Innenstadtlage. Nachhaltige und adäquate Nutzung eines integrierten Flächenpotentials im Sinne der Innenentwicklung.

### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

Vor Beginn der Planungen war kein Planungsrecht vorhanden. Initiator der Planung war die Stadt Hamm, die Nachnutzungskonzepte für eine freigehaltene, nicht mehr erforderliche Straßentrasse entwickeln wollte (nicht nur Kentroper Weg, sondern weitere Flächen).

1998/1999 erfolgte die Aufgabe der Planung einer gesamtstädtischen Umgehungsstraße (B 63n), für deren Entwicklung die Grundstücke von der Stadt Hamm ursprünglich erworben worden sind.

In der Folge der Aufgabe der Straßenplanung wurde ein städtebaulicher Rahmenplan „Nachnutzungskonzept – Ehemalige B 63n-Trasse“ erarbeitet, der eine zusammenhängende Nachnutzung der ehemaligen Vorhaltefläche für die Entwicklung eines ortsteilverbindenden Radweges in Verbindung mit der Entwicklung mehrerer Wohngebiete zum Ziel hatte.

Es wurden Gespräche mit dem ansässigen Sportverein „SC Arminia“ zur Verlagerung der nur als Zwischennutzung genehmigten Sportanlage geführt, die mit einem Angebot zur Modernisierung und zum wettkampfgerechten Ausbau einer vorhandenen Sportplatzanlage im Umfeld verknüpft waren.

Wegen der geänderten Planungen wurde der Flächennutzungsplan geändert und es erfolgte die Aufstellung eines Bebauungsplanes, der ca. 50 Wohneinheiten festsetzt (überwiegend Einzel- und Doppelhäuser).

Die Erschließung des Baugebietes wurde von der Stadt Hamm durchgeführt. Die Grundstücke wurden von der Stadt frei (ohne Architektenbindung) an Bauwillige vergeben.

#### *Sonstige rechtliche Regelungen*

Über das Instrument des Bebauungsplans hinaus wurden keine weiteren rechtlichen Regelungen getroffen.

#### *Organisation*

Es wurde eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung verschiedener Ämter der Stadt Hamm (u.a. Liegenschaftsamt und Sportamt) unter Federführung des Stadtplanungsamtes eingerichtet.

#### *Finanzierung*

Die Finanzierung erfolgte eigenwirtschaftlich mit einem aus eigenwirtschaftlicher Sicht positiven Gesamtergebnis; Fördermittel wurden nicht in Anspruch genommen.

#### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Die Grundstücke sind inzwischen weitgehend verkauft.

#### *Problematik/Besonderheiten*

Die Erzielung einer einvernehmlichen Regelung und die Akzeptanz der Verlagerung des Sportplatzes an einen neuen Standort durch ein ausreichend attraktives Angebot stellte die Stadt vor besondere Herausforderungen.

## **Velbert „Feuerwache“**

Beispiel für die Umnutzung einer nicht mehr erforderlichen Gemeinbedarfsfläche im Innenbereich für Wohnnutzung.

### *Stadtprofil*

|                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| Einwohnerzahl               | 90.000                      |
| Raumordnerische Einstufung  | Mittelzentrum               |
| Preisniveau für Wohnbauland | Ca. 200,00 €/m <sup>2</sup> |

### *Kurzdarstellung des Projektes*

|                               |                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Größe                         | ca. 0,55 ha                                                                                                                                                                                                                           |
| Lage                          | Zentrale Lage, Velbert-Mitte                                                                                                                                                                                                          |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Stadt Velbert                                                                                                                                                                                                                         |
| Vornutzung                    | Gemeinbedarf (Hauptfeuerwache Velbert-Mitte)                                                                                                                                                                                          |
| Geplante Nutzung              | Wohnnutzung (sozialer Mietwohnungsbau, frei finanzierte Eigentumswohnungen), senioren- und familiengerechte Wohnformen, insgesamt 60-65 Wohneinheiten, nicht störende gewerbliche Nutzungen (Handel, Dienstleistungen) im Erdgeschoss |

### *Zielsetzung*

Revitalisierung des innerstädtischen Bereiches, Stärkung der Wohnfunktion für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, Bereitstellung senioren- und familiengerechter Wohnformen.

### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

Das Gebäude stand durch Umzug der Feuerwehr seit August 2001 leer. Bereits vor Abzug der Feuerwehr gab es Gespräche mit potentiellen Investoren hinsichtlich verschiedener Nutzungsvarianten. Wegen (aus Sicht der Investoren) fehlender Wirtschaftlichkeit führten diese Gespräche jedoch nicht zum Erfolg.

Vor Planungsbeginn bestand Baurecht nach § 34 BauGB. Für die Umnutzung der Fläche wurde kein Bebauungsplan erarbeitet, die Entwicklung erfolgte gem. § 34 BauGB in enger Abstimmung zwischen der Stadt Velbert und dem Investor. Um eine Bebauung nach § 34 BauGB ermöglichen zu können, erfolgte der Abriss und Neubau in Bauabschnitten.

*Lage im Stadtgebiet*



*Sonstige rechtliche Regelungen*

Der Investor hat die Fläche von der Stadt gekauft. Sonstige rechtliche Regelungen zwischen der Stadt Velbert und dem Investor gab es nicht.

*Organisation*

Die Fläche wurde in enger Abstimmung zwischen der Stadt Velbert und dem Investor entwickelt. Die städtebaulichen Vorüberlegungen wurden von der Stadt erarbeitet, die Planung wurde vom Investor vorgenommen.

Die Prozessorganisation erfolgte weitestgehend innerhalb der vorhandenen Verwaltungsstrukturen (z.B. Baukonferenz). Darüber hinaus wurde ein „runder Tisch“ für die Beteiligten eingerichtet.

### *Finanzierung*

Die Finanzierung des Projektes erfolgte durch den Investor mit Eigen- und Fremdkapital sowie durch Inanspruchnahme von Fördermitteln in Form von Darlehen (Fördermittel der WFA für den sozialen Wohnungsbau, Fördermittel für die Aufbereitung der Fläche (Abbrucharbeiten)).

### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Hauptzielgruppen für den innerstädtischen Wohnungsbau waren Senioren und Familien. Für das seniorengerechte Wohnen wird eine Kooperation mit einer Pflegeeinrichtung angestrebt.

Eine Nachfrage für die Wohnungen besteht. Zur Zeit wird der erste Bauabschnitt vermarktet/vermietet.

### *Problematik/Besonderheiten*

Es gab punktuelle Altlasten.

### *Fotos des Plangebietes*



## **Aachen „Solarsiedlung“**

Beispiel für die bauliche Nutzung einer landwirtschaftlichen Fläche in innenstadtnaher Lage.

### *Stadtprofil*

|                             |                                  |
|-----------------------------|----------------------------------|
| Einwohnerzahl               | 252.000                          |
| Raumordnerische Einstufung  | Oberzentrum                      |
| Preisniveau für Wohnbauland | 230,00 – 500,00 €/m <sup>2</sup> |

### *Kurzdarstellung des Projektes*

|                               |                                         |
|-------------------------------|-----------------------------------------|
| Größe                         | 25.200 m <sup>2</sup>                   |
| Lage                          | Nordwestlich der Aachener Innenstadt    |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Stadt Aachen                            |
| Vornutzung                    | Landwirtschaftliche Nutzung (Viehweide) |
| Geplante Nutzung              | 43 Einfamilienhäuser, Büroflächen       |

### *Zielsetzung*

Entwicklung von Wohnbau- und Büroflächen in innenstadtnaher Lage.

### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

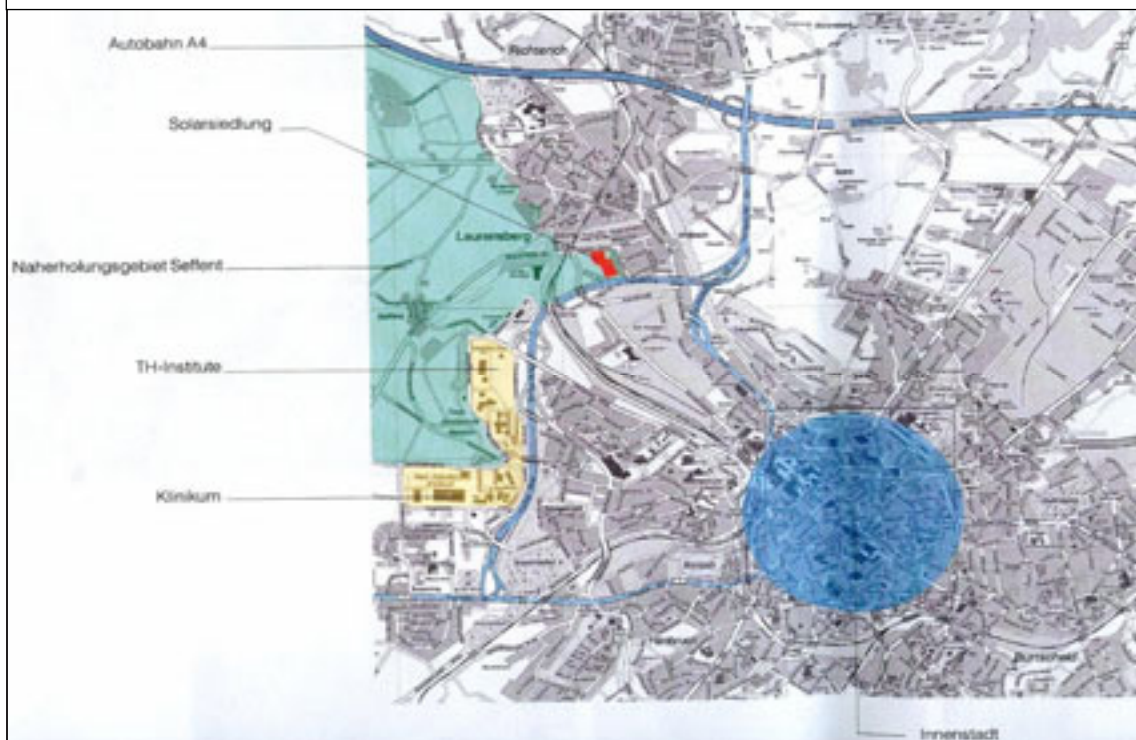
Vor Planungsbeginn bestand kein Baurecht. Initiator der Planung war die Stadt Aachen, in deren Eigentum sich die Fläche befand.

Planungsablauf:

- Dezember 1995: Stadtentwicklungsausschuss empfiehlt Rat der Stadt Aachen, einen Bebauungsplan - Schurzelter Str./Teichstr. - aufzustellen.
- Februar 1996: Bürgerbeteiligung gemäß § 3 (1) BauGB.
- September 1997: Stadtentwicklungsausschuss empfiehlt Rat, den Bebauungsplan Nr. 801 sowie die entsprechenden Änderungen des Flächennutzungsplanes öffentlich auszulegen. Die Verwaltung wird beauftragt zu prüfen, ob die Siedlung im Förderprogramm als Solarsiedlung aufgenommen und ob der Bodenaushub direkt als Lärmschutzmaßnahme verwendet werden kann.
- Juni 1998: Rat beschließt die Aufstellung und öffentliche Auslegung des Bebauungsplanes.
- August/ September 1998: öffentliche Auslegung.

- Oktober 1998: Stadtentwicklungsausschuss empfiehlt Rat, die Änderung des FNP zu beschließen.
- März 1999: Stadtentwicklungsausschuss empfiehlt Rat, die 1. Vereinfachte Änderung des Bebauungsplanes Nr. 801 zu beschließen (Traufhöhen, Eingriff/Ausgleich, Carports/Kellerersatzräume).
- Mai 1999: Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss beschließt das Vermarktungskonzept. 13 Baugrundstücke an die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft, die im Gegenzug die Erschließung durchführt. Eine viertelkreisförmige Fläche soll für eine Baugruppe ausgeschrieben werden. Die restlichen Baugrundstücke sollen an Familien aus der Bewerberliste verkauft werden. Der MI-Bereich soll an Interessenten verkauft werden, die dort Wohn- und Geschäftshäuser oder Büros errichten sollen. Kaufpreisstaffelung nach Einkommen und Kinderzahl von 266,00 bis 404,00 DM/m<sup>2</sup> erschließungs- und ausgleichsbeitragsfrei.
- August 1999: Umweltausschuss beschließt das Energiekonzept (60%ige Unterschreitung der Wärmeschutzverordnung 1995 und Einbau einer solarthermischen Anlage oder einer Photovoltaikanlage).
- August 1999: Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss beschließt die Vergabekriterien für den MI-Bereich.
- August 1999: Vorstellung des Projektes bei der Landesinitiative Zukunftsenergien NRW. Diese fordert ein gestalterisches Konzept.
- März 2000: Rat beschließt die 1. Vereinfachte Änderung des Bebauungsplans Nr. 801.
- Mai 2000: Vorstellung des Farbkonzepts bei der Landesinitiative Zukunftsenergien NRW. Vergabe des Status „Solarsiedlung in Planung“.
- November 2000: Planungsausschuss empfiehlt dem Rat, die 2. Vereinfachte Änderung des Bebauungsplanes Nr. 801 zu beschließen.
- November 2000: Rat beschließt 2. Vereinfachte Änderung des Bebauungsplanes Nr. 801

### *Lage im Stadtgebiet*



### *Sonstige rechtliche Regelungen*

Über den Bebauungsplan hinaus wurde ein Erschließungsvertrag mit der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft abgeschlossen.

Weitergehende rechtliche Regelungen wurden nicht getroffen.

### *Organisation*

Die Durchführung der Planung erfolgte im Rahmen der Verwaltungsstruktur (Projektmanagement Fachbereich Immobilienmanagement).

Neben dem Planungsamt war der Fachbereich Umwelt, der Fachbereich Tiefbau und Verkehr, die Bauverwaltung, der Fachbereich Immobilienmanagement und Träger öffentlicher Belange an dem Planungsprozess beteiligt.

### *Finanzierung*

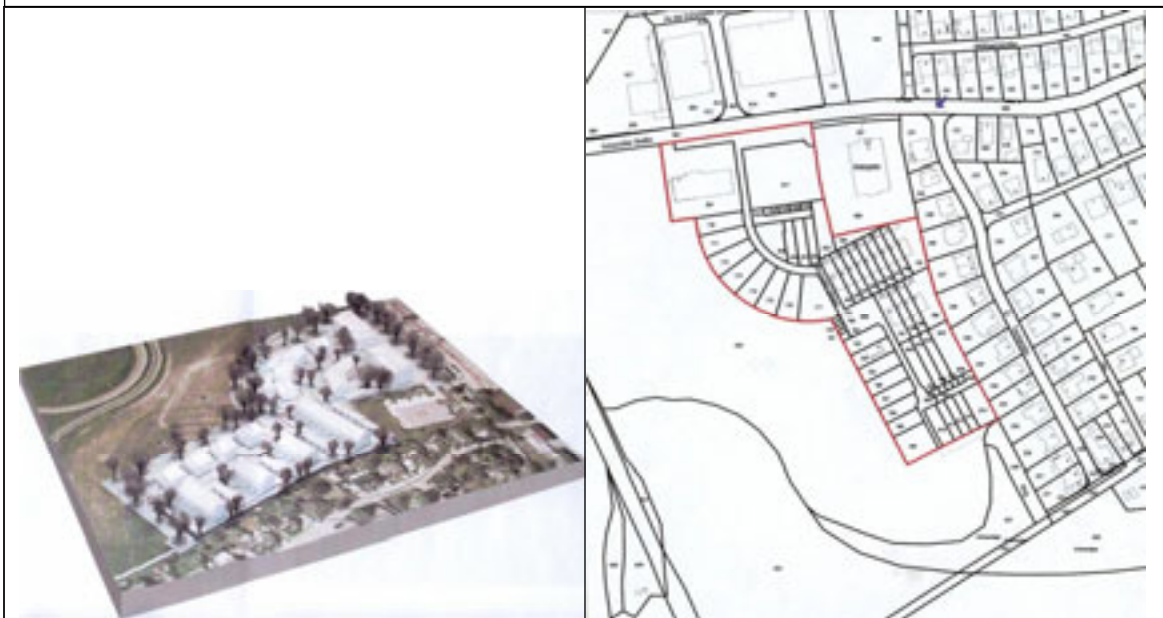
Die Finanzierung der Entwicklung der Fläche erfolgte durch einen Erschließungsvertrag mit der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft.

Es konnten Überschüsse erwirtschaftet werden.

*Luftbild (mit Darstellung der städtebaulichen Planung)*



Städtebauliche Planung und Planungsmodell



### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Es ist eine Nachfrage nach den Baugrundstücken vorhanden. Die Fläche ist komplett vermarktet.

### *Problematik/Besonderheiten*

Besonderheit: Anpassung der Planung an die Anforderungen für Solarsiedlungen (spezielle energetische Anforderungen bezüglich Wärmeschutz, Solarenergienutzung und solare Stromerzeugung gem. Leitprojekte der Landesinitiative Zukunftsenergien NRW: 50 Solarsiedlungen in NRW).

Die Fläche war durch Bauschutt belastet.

### *Fotos des Plangebietes*

Vor Planungsbeginn



Während der Bauphase

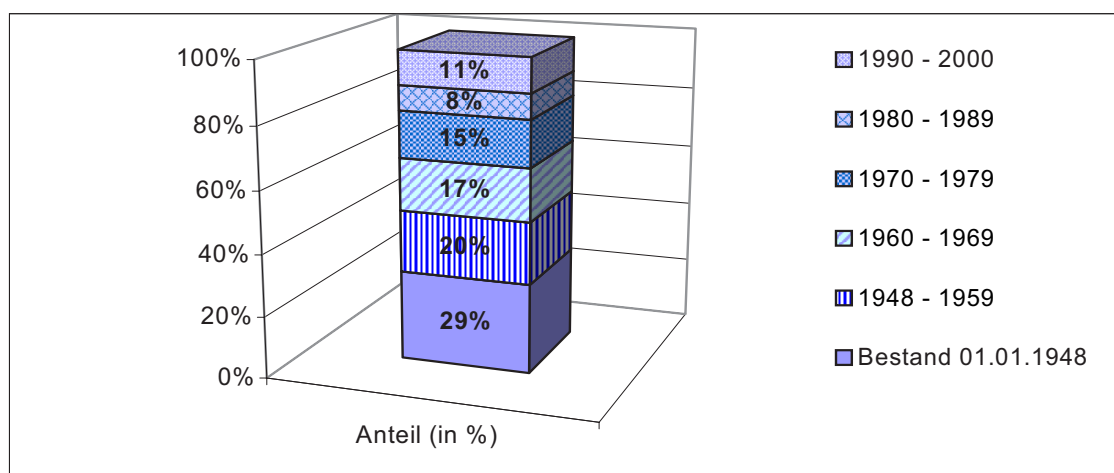


## 2.2 Strukturwandel bei nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen

### 2.2.1 Ausgangssituation

In Nordrhein-Westfalen ist durchschnittlich ein relativ alter und stark erneuerungsbedürftiger Wohnungsbestand vorhanden. Mehr als 60 % der Wohnungen in Nordrhein-Westfalen sind 35 Jahre alt oder älter (vgl. auch die folgende Abbildung).

Abbildung 3: Altersstruktur des Wohnungsbestandes in NRW



Eigene Darstellung (nach Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW, Wohnungsbau 2003, Fakten und Argumente zur Wohnungspolitik in NRW, o.J., S.7, Quelle: Wfa Datenbank 2001)

Viele Wohnungen sind v.a. in Folge des kurzen Zeitraums, innerhalb dessen eine Vielzahl von Wohnungen zur Deckung des Wohnbedarfs großer Zuwanderungsströme nach 1945 erstellt werden mussten, hinsichtlich der Baumaterialien, der Wohnungszuschnitte und auch hinsichtlich technischer und energetischer Standards nicht mehr zeitgemäß. Auch die in den 60er und 70er Jahren errichteten hochverdichteten Wohnungsbestände stellen auf Grund ihrer baulichen Mängel, aber auch auf Grund der sozialen Probleme eine Herausforderung für die Wohnungswirtschaft dar. Es handelt sich um rund 290.000 Wohneinheiten.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW (MSWKS), Wohnungsbau 2003, Fakten und Argumente zur Wohnungspolitik in NRW, o.J., S. 7.

Wohnungsbestände, die nicht mehr den Anforderungen der Mieter entsprechen, werden immer weniger nachgefragt. Dies wirkt sich insbesondere in den Kommunen aus, bei denen sich der Wohnungsmarkt entspannt, also keine Wohnungsknappheit vorhanden ist, so dass es ausreichend Alternativen auf dem Wohnungsmarkt gibt.

Problematische Tendenzen für die betroffenen Kommunen ergeben sich vor allem dann, wenn die Nachfrage weg vom (nicht mehr nachfragegerechten) Bestand hin zu Neubaugebieten am Stadtrand oder auch im Umland gelenkt wird. Wanderungsbewegungen an den Stadtrand oder ins Umland führen zu einer Inanspruchnahme bislang unbebauter Fläche bei gleichzeitigem Vorhandensein von bestehenden oder potentiellen Brachen (auf Grund von Wohnungsleerständen oder wirtschaftlichem Strukturwandel) in den Innenbereichen. Die Verkehrsbelastung durch ein steigendes Pendleraufkommen erhöht sich, kostenintensive Verkehrsinfrastruktur muss erhalten bzw. ausgebaut werden, während gleichzeitig die Einnahmen der betroffenen Kommunen durch den Einwohnerverlust (bei Abwanderung ins Umland) sinken bzw. die im Innenbereich vorhandene Infrastruktur nicht mehr vollständig ausgelastet wird. Die Belastung der innerstädtischen Wohnquartiere durch das zunehmende Verkehrsaufkommen steigt an, wodurch die Wohnqualität gemindert wird. Diese Entwicklung kann zu weiteren Abwanderungen aus Wohngebieten im Innenbereich beitragen.

Sich verändernde Lebensstile und die Zunahme alternativer Lebensformen (Bedeutungsverlust der Familie, Bedeutungsgewinn von Lebensgemeinschaften) führen auch zu veränderten Ansprüchen hinsichtlich der Wohnung (Größe, Grundrissgestaltung, Ausstattung). Auch sogenannte „weiche“ Faktoren gewinnen für das Wohnen zunehmend an Bedeutung. Neben der Wohnung selbst spielen auch das Gebäude, die Nachbarschaft und das Quartier eine wichtige Rolle. Bei zunehmender „Wahlfreiheit“ bei entspannten Wohnungsmärkten werden die weichen Faktoren vermehrt in den Vordergrund der Wohnungswahl gestellt. In den Kommunen, die von einer Stagnation bzw. Schrumpfung der Zahl privater Haushalte betroffen sind, kann sich in der Folge ein wachsender Leerstand von Wohnungen entwickeln.

Ende des Jahres 2001 gab es bei den im Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) und den Regionalverbänden organisierten Wohnungsunternehmen 100.000 Wohnungsleerstände. Die Leerstandsquote hat sich damit von 0,7 % im Jahr 1995 kontinuierlich auf etwa 3,5 % im Jahr 2001 erhöht.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Nicht erfasst sind hier nicht im GdW organisierte Wohnungsunternehmen und private Eigentümer. Betrachtet man die Leerstandsquote in Nordrhein-Westfalen insgesamt, so liegt diese bei 1,7 %, im Ruhrgebiet bei 1,8 % (Stand: 2001). (Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen, Info 2002 zur Situation der Wohnungsmärkte, Düsseldorf, September 2002, S. 5 und S. 33)

Als Leerstandsgrund haben Vermietungsschwierigkeiten gegenüber laufenden Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten an Bedeutung gewonnen. Bei 50 % der leerstehenden Wohnungen bestehen demnach Vermietungsschwierigkeiten.<sup>40</sup>

Es ist damit zu rechnen, dass die Leerstandsquote auch künftig weiter steigt. Kernstädte strukturschwacher Verdichtungsräume, wie des Ruhrgebiets, sind neben strukturschwachen peripheren Regionen von dieser Entwicklung besonders betroffen.<sup>41</sup>

Die Entspannung kommunaler Wohnungsmärkte auf Grund der rückläufigen Entwicklung der Zahl der Haushalte führt dazu, dass nicht marktkonforme Wohnungen immer weniger nachgefragt werden. Während solche Wohnungen in Wachstumsphasen auf Grund eines hohen Nachfragedrucks bei gleichzeitigen Engpässen der Wohnungsversorgung noch Mieter gefunden haben, ist dies bei entspannten Wohnungsmärkten nicht mehr der Fall. Die Ansprüche der Nachfrager gewinnen verstärkt an Bedeutung, wenn die Alternativen auf dem Wohnungsmarkt zunehmen.

So entsprechen beispielsweise viele Wohnungsbestände aus den 50er Jahren nicht mehr den heutigen Bedürfnissen. Die Wohnungsgrößen, die Grundrissgestaltung, der Ausstattungsstandard und auch energetische Gesichtspunkte (hohe Nebenkosten) führen vermehrt zu Schwierigkeiten bei der Vermietung solcher Wohnungen.

Durch den baujahrsbedingten Generationenwechsel kommen zur Zeit eine Vielzahl solcher Objekte auf den Markt. Es handelt sich insbesondere um Zechen- und Bergarbeitersiedlungen, Wiederaufbaugebiete in kriegszerstörten Bereichen sowie ältere Einfamilienhausgebiete, die nicht mehr marktfähig sind.<sup>42</sup> Vergleichbare Probleme treten auch in den großen Wohnsiedlungen der 60er und 70er Jahre auf, die im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus errichtet wurden. Auch hier sind in vielen Fällen Maßnahmen der Bestandsentwicklung erforderlich, um eine Marktfähigkeit zu erzielen.

Die Marktfähigkeit bezieht sich nicht nur auf die Vermietbarkeit der Wohnungen, auch im Hinblick auf die Eigentumsbildung (z.B. Privatisierung der Wohnungen) kommt den Wohnungsbeständen eine Bedeutung zu.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2002/2003, Oktober 2002, S. 82 f.

<sup>41</sup> Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), a.a.O., S. 83.

<sup>42</sup> Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Wohnungsmarktregion östliches Ruhrgebiet, Dokumentation der Tagung am 13. November 2002 in Lünen, Düsseldorf, Februar 2003, S. 10.

<sup>43</sup> Zur Bedeutung der Wohneigentumsbildung für die Stabilisierung der Innenbereiche vgl. Kapitel V.2.1.1.3, S. 39ff.

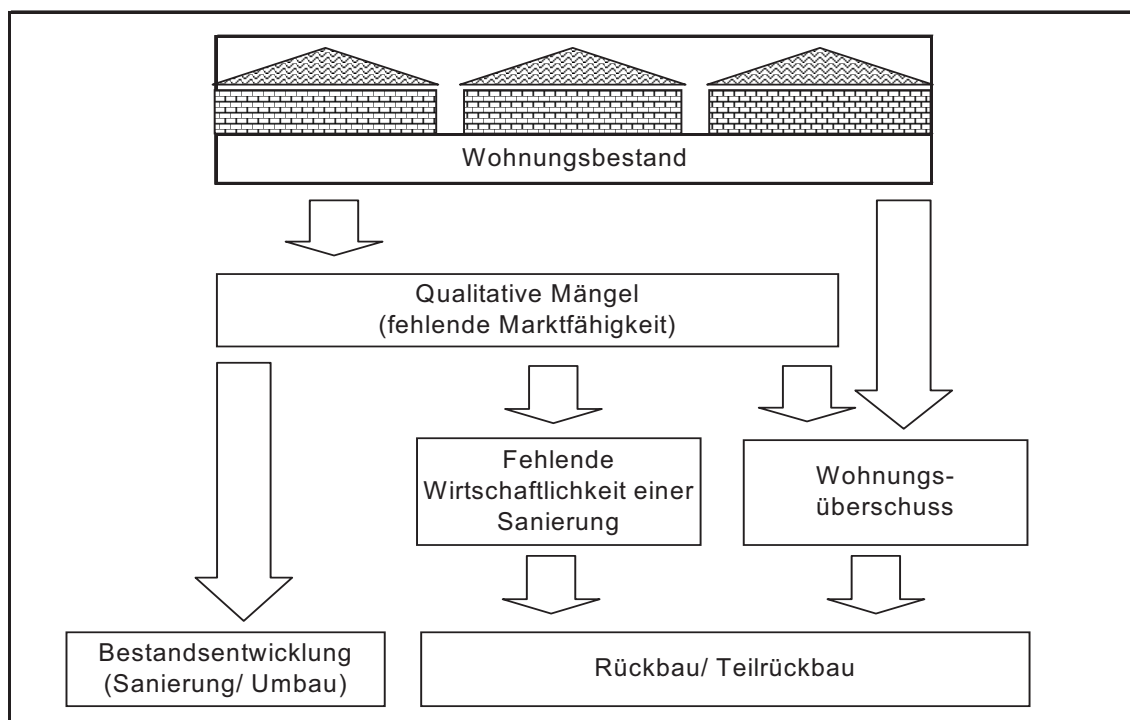
### 2.2.2 Strategien des Strukturwandels nicht mehr nachfragegerechter Wohnungsbestände

Der Umgang mit nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen ist abhängig von den spezifischen örtlichen Rahmenbedingungen (v.a. Wohnungsbestand, Nachfrage, längerfristige Entwicklungsperspektiven - auch im Hinblick auf die Entwicklung der Bevölkerungs- bzw. Haushaltszahlen).

Wenn der Wohnungsbestand in einer Kommune in Teilbereichen nicht mehr marktfähig ist, d.h. wenn z.B. die Wohnungsgrundrisse, die Ausstattung der Wohnungen oder das Wohnumfeld dazu führen, dass eine längerfristige Vermietung problematisch ist, dann gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten, mit solchen Wohnungsbeständen umzugehen (vgl. hierzu auch die folgende Abbildung):

- Bestandsentwicklung (Sanierung/ Umbau des Wohnungsbestandes) und
- Rückbau/ Teilrückbau.

*Abbildung 4: Möglichkeiten des Umgangs mit nicht mehr nachfragegerechten Wohnungsbeständen*



Eine Bestandsentwicklung, d.h. eine Sanierung bzw. ein Umbau von Wohnungsbeständen kommt vor allem dann in Frage, wenn auf dem Wohnungsmarkt eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist. Rückbau (hierzu gehört auch Teilrückbau) kann dann erforderlich sein, wenn keine ausreichende Nachfrage nach Wohnungen

vorhanden ist, d.h. wenn ohnehin ein Wohnungsüberschuss vorhanden ist. Auch eine fehlende Wirtschaftlichkeit von Sanierungs- und Umbaumaßnahmen kann dazu führen, dass ein Rückbau bzw. Teilrückbau (ggf. mit anschließender Neubebauung) sinnvoll ist.

Während die Sanierung und der Umbau von Wohnungsbeständen in den Bereich des Wohnungsbaus fällt und demnach kein Thema des Baulandmanagements im engeren Sinne darstellt, geht es beim Rückbau auch um den Aspekt des Umgangs mit den freiwerdenden Flächen. Hierbei ist die Steuerungsfunktion des kommunalen Baulandmanagements im Bereich der Vorbereitung, Steuerung und Realisierung der Rückbaukonzepte von Bedeutung. Wichtig ist dabei v.a. die Einbindung der beteiligten Eigentümer und die Regelungen zum Lastenausgleich zwischen den Eigentümern. Auch Folgenutzungskonzepte für freiwerdende Flächen gehören zu den Aufgaben des Baulandmanagements im Rahmen von Rückbaukonzepten.

### **2.2.2.1 Bestandsentwicklung**

#### **2.2.2.1.1 Erforderlichkeit der Bestandsentwicklung**

Bestandsentwicklung, d.h. eine Umstrukturierung der Bestände entsprechend den Bedürfnissen der heutigen Wohnungsnachfrager, spielt bei nicht mehr marktfähigen Wohnsiedlungen eine wichtige Rolle, um die Marktfähigkeit wiederherzustellen. Die Sanierungs- und Umbaumaßnahmen zur Aufwertung solcher Wohnungsbestände betreffen v.a. die Verbesserung des Ausstattungsstandards, die Zusammenlegung von Wohnungen und Maßnahmen der Energieeinsparung.

Im Zuge von Sanierungs- und Umbaumaßnahmen können auch die Mieterstrukturen erneuert werden, d.h. durch die Schaffung eines neuen, an den spezifischen Bedürfnissen (beispielsweise von Familien oder Senioren) orientierten Wohnungsangebotes ändert sich auch die Bewohnerstruktur. Sanierungs- und Umbaumaßnahmen können so zur sozialen Durchmischung von monostrukturierten Wohnquartieren beitragen. Insgesamt kann so eine „Belebung“ dieser Wohnquartiere erfolgen und eine – auch in langfristiger Hinsicht - bessere Auslastung der vorhandenen Infrastruktur erreicht werden.

#### **2.2.2.1.2 Vorgehensweise bei der Bestandsentwicklung**

Für die Entscheidung, welche Maßnahmen im Einzelnen im Rahmen des Umbaus/ der Sanierung durchgeführt werden, sind nicht nur technische und ausstattungsbezogene Defizite entscheidend, sondern auch die Perspektive einer langfristigen Vermietbarkeit und der Aspekt der Finanzierung.

Ist eine langfristige Vermietbarkeit auch nach dem Umbau/ der Sanierung nicht sichergestellt, so ist aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein Rückbau bzw. Teilrückbau von Wohnungen nicht auszuschließen (s. hierzu Kapitel V.2.2.2.2, S. 73 ff.).

Im Hinblick auf die Finanzierung müssen die begrenzten Mittel so eingesetzt werden, dass die Wohngebäude bedarfsgerecht erneuert werden können. Umfangreiche Voll-

modernisierungen kommen daher häufig nur in Ausnahmefällen in Frage, beispielsweise bei sehr hohem Instandhaltungsrückstand.<sup>44</sup>

Für die Eigentümer der erneuerungsbedürftigen Wohnungsbestände (bei größeren Wohnungsbeständen i.d.R. Wohnungsunternehmen) gibt es grundsätzlich zwei Vorgehensweisen bei der Durchführung von Erneuerungsmaßnahmen:

- Erneuerung „in einem Zug“:  
Unverzögliche und abschließende Fertigstellung der Erneuerungsmaßnahme (Vollmodernisierung oder auch Teilmodernisierung, wenn keine darauf folgenden Maßnahmen geplant sind).
- Erneuerung in Stufen:  
Aufteilung der Voll- oder Teilmodernisierung in einzelne, abgegrenzte Maßnahmenbündel; nach jeder Stufe ist das Gebäude wieder uneingeschränkt funktionsfähig.

Welche Vorgehensweise im Einzelfall sinnvoll ist, hängt von der individuellen Einschätzung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen ab.

Für eine Erneuerung „in einem Zug“ sprechen im Wesentlichen Kostengesichtspunkte (Kosten für einzelne Bauleistungen, z.B. Gerüste und Baustelleneinrichtung, fallen nur einmal an, geringerer Verwaltungsaufwand und geringere Baunebenkosten). Aber auch die Rücksichtnahme auf die Interessen der Mieter spielt hierbei eine Rolle: die Belastungen, die mit Erneuerungsmaßnahmen verbunden sind, treten gebündelt auf.

Auch für eine Erneuerung in Stufen können finanzielle Gesichtspunkte von Bedeutung sein (Kapitalmangel (geringere Bindung von Finanzmitteln in einem bestimmten Zeitraum), Verteilung von Investitionen auf mehrere Jahre aus steuerlichen Gründen, Begrenzung von Fördermitteln).

#### **2.2.2.1.3 Fördermittel zur Finanzierung der Bestandsentwicklung**

Die finanzielle Förderung der Bestandsentwicklung wurde durch Einführung einer erhöhten Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im innerörtlichen Bereich im Zuge der Änderung des Investitionszulagengesetzes 1999 durch das Steueränderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 verbessert. Fördervoraussetzung ist die Lage in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet, Erhaltungssatzungsgebiet oder in einem Kerngebiet.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Grundlage der folgenden Ausführungen zur Durchführung von Erneuerungsmaßnahmen ist eine Forschungsarbeit des Instituts für Wohnen und Umwelt (Institut für Wohnen und Umwelt i.A. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Erneuerung älterer Wohnungsbestände in Stufen, Kurzbericht, Mai 2002).

<sup>45</sup> Drosdzol, W.-D., Änderung des Eigenheimzulagegesetzes und des Investitionszulagengesetzes mit Wirkung für das Jahr 2002, in: Wertermittlungsforum Aktuell, 2/2002, S. 72.

Das Wohnungsbauprogramm 2003 des Landes Nordrhein-Westfalen stellt Mittel zur Förderung von investiven Maßnahmen im Gebäudebestand bereit.<sup>46</sup> Die Mittel stehen für die Umstrukturierung und Modernisierung großer Siedlungsbestände ebenso wie für kleinteiliges Eigentum zur Verfügung. Förderschwerpunkt ist die Modernisierung der Nachkriegsbestände, d.h. der Wohnungen der 50er und 60er Jahre. Hier besteht z.T. erheblicher Erneuerungsbedarf, um die Wohnungsbestände an die Bedürfnisse der Nachfrager anzupassen und eine nachhaltige Vermietbarkeit sicherzustellen.

Die Fördermittel dienen dazu, die Kosten der baulichen Maßnahmen anteilig zu finanzieren, die den Gebrauchswert der Wohnungen oder des Wohngebäudes nachhaltig erhöhen, die Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder der nachhaltigen Energieeinsparung dienen. Mieterhöhungen in Folge der Modernisierungsmaßnahmen werden im Rahmen der Fördermittelvergabe begrenzt.<sup>47</sup>

Die Reform des Wohnraumförderungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen hat in Anlehnung an die Schwerpunkte des Wohnungsbauprogramms 2003 die stärkere Einbeziehung des Wohnungsbestandes in die Förderung als ein zentrales Anliegen. Das Land Nordrhein-Westfalen fördert die Modernisierung von Wohnungen, die vor dem 01.01.1970 bezugsfertig geworden sind, mit Darlehen.<sup>48</sup>

Förderzweck ist

- die nachhaltige Erhöhung des Gebrauchswertes der Wohnungen, die auf Dauer ausgerichtete Verbesserung der Wohnverhältnisse und die nachhaltige Einsparung von Heizenergie und Wasser,
- die Erhaltung von Wohnungen mit sozial tragbaren Mieten und
- die Behebung städtebaulicher Missstände und Erhalt von Wohngebäuden mit besonderem städtebaulichen Wert.

Förderfähig sind z.B. Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnungszuschnitts und der Funktionsabläufe, Schallschutzmaßnahmen, Maßnahmen der Wasserver- und -entsorgung (z.B. Einbau von Wasserzählern), Sanitär- und Elektroinstallationen, Maßnahmen zur Schaffung barrierefreier Wohnungen und Maßnahmen zur Verbesserungen des Wärmeschutzes. Förderfähig sind auch Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes (z.B. Entsiegelung, Begrünung sowie Herrichtung und Gestaltung von Hof- und Gartenflächen).

---

<sup>46</sup> Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Wohnungsbauprogramm 2003, RdErl. des MSWKS vom 05.02.2003 - IV A 3 - 250 - 16/03, S. 8.

<sup>47</sup> Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport, Richtlinien zur Förderung der Modernisierung von Wohnraum in Nordrhein-Westfalen (ModR 2001), RdErl. des MSWKS vom 27.03.2001 (zuletzt geändert durch RdErl. vom 05.02.2003).

<sup>48</sup> Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport, Richtlinien zur Förderung der Modernisierung von Wohnraum in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 11.

Für Wohnungsbestände aus den 70er Jahren, in denen v.a. energetische Nachbesserungen erforderlich sind, steht das Bundesprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau zur CO<sub>2</sub>-Einsparung zur Verfügung (Gebäudesanierungsprogramm).

Darüber hinaus gibt es ein weiteres KfW-Programm, das „KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm 2“. Es stehen hierfür bundesweit Mittel in Höhe von 8 Mrd. € zur Verfügung, die als zinsverbilligte Förderdarlehen vergeben werden, um Anreize für Modernisierungs- und Sanierungsinvestitionen an selbstgenutzten und vermieteten Wohngebäuden zu geben.<sup>49</sup>

### **2.2.2.2 Rückbau/ Teilrückbau**

#### **2.2.2.2.1 Erforderlichkeit von Rückbaumaßnahmen**

Nicht mehr nachfragegerechte Wohnungsbestände können nicht immer wirtschaftlich saniert werden, insbesondere dann, wenn eine entsprechende Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt fehlt (z.B. im Zuge von Bevölkerungsrückgängen).

Die Reduzierung des Wohnungsbestandes als Reaktion auf steigende Leerstände ist bislang im Wesentlichen ein Thema des „Stadtumbau Ost“ gewesen. Auf Grund der prognostizierten Nachfrageentwicklung kann es jedoch auch in Nordrhein-Westfalen dazu kommen, dass es unter wirtschaftlichen und städtebaulichen Gesichtspunkten sinnvoll sein kann, nicht mehr nachfragegerechte Wohnungsbestände über einen Rückbau zu reduzieren.

Die Rückbaukonzepte, die im Rahmen des „Stadtumbau Ost“ entwickelt wurden, lassen sich grundsätzlich auch auf Nordrhein-Westfalen übertragen. Es kann jedoch nur von der Kommune vor Ort entschieden werden, ob und in welchem Umfang eine Reduzierung von Wohnungsbeständen - auch unter langfristigen wohnungspolitischen und stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten - sinnvoll und realisierbar ist. Solche Entscheidungen können jedoch nur im Rahmen von gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten getroffen werden, um konterkarierende bauliche Entwicklungen an anderer Stelle des Stadtgebietes zu verhindern.

Rückbau ist auch im Westen Deutschlands kein Tabuthema mehr. Das zeigen erste Erfahrungen mit dem ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“. Die Pilotstädte aus verschiedenen Bundesländern müssen auf Grund von Prozessen des wirtschaftlichen Strukturwandels und rückläufiger Wohnungsnachfrage und hiermit verbundenen (partiellen) Leerständen Perspektiven für die Stadtentwicklung erarbeiten. Als strategische Ansätze zur Bewältigung der Leerstandsprobleme kommen neben Rückbau bzw. Abriss oder Teilabriss auch zielgruppenorientierte Anpassungen der Wohnungsbestände (vgl.

---

<sup>49</sup> Quelle: <http://www.kfw.de/DE/Die%20Bank/AktuellesausderKfW/NeueKfW-Kr.jsp>

auch: Bestandsentwicklung, Kapitel V.2.2.2.1, S. 70 ff.) als Modernisierungsstrategie in Frage.<sup>50</sup>

#### **2.2.2.2.2 Rückbaukonzepte**

Es gibt unterschiedliche Konzepte für einen Rückbau des Wohnungsbestandes:<sup>51</sup>

- **Auflockerung von Bebauungsdichten:**

Bei einer Auflockerung der Bebauungsdichten erfolgt ein Rückbau oder Teilrückbau nicht mehr benötigter Wohngebäude, also eine quantitative Reduzierung des Wohnungsbestandes. In diesem Zuge ergeben sich Potentiale, gleichzeitig eine Aufwertung des Quartiers vorzunehmen. D.h. durch Abrissmaßnahmen werden Räume für andere Nutzungen (Grünanlagen, wohnungsnaher Infrastruktur, Stellplätze) geschaffen, was zur Aufwertung des Wohnumfeldes führt.

Der Rückbau kann hierbei sowohl geschossweise, d.h. durch Reduzierung der Geschosszahl erfolgen als auch durch punktuellen Gebäudeabriss.<sup>52</sup> Städtebauliche Grundstrukturen können hierbei entweder erhalten werden oder es können neue Strukturen entwickelt werden.

Mögliche Vorgehensweisen sind:

- Beibehaltung der städtebaulichen Grundstruktur durch Herausnahme einzelner Gebäude bzw. Gebäudeabriss in den Randbereichen, so dass die baulichen Strukturen ggf. etwas aufgelockert werden und Freiraumgewinne erzielt werden können.
- Beibehaltung der städtebaulichen Struktur und der Gebäudestruktur durch Teilrückbau von Gebäuden (geschossweise oder durch Rückbau von einzelnen Gebäudesegmenten). Im Rahmen eines Teilrückbaus können Verbesserungen der Gebäudestruktur vorgenommen werden und auch Aufwertungsmaßnahmen hinsichtlich der Wohnumfeldgestaltung, z.B. durch die Schaffung neuer Wegeverbindungen, die Anlage von Mietergärten oder sonstigen Grünflächen.
- Veränderung der bisherigen städtebaulichen Grundstruktur durch Abriss einzelner Gebäude oder Gebäudeensembles, so dass sich ein neues räumlich-gestalterisches Bild ergibt.

---

<sup>50</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) i.A. des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stadtumbau West, Programm & Pilotstädte, Berlin, Oldenburg, Mai 2003, S. 8. Das Forschungsfeld befindet sich noch im Anfangsstadium. Genauere Erkenntnisse zu den Strategien des Umgangs mit Wohnungsleerständen liegen zum jetzigen Zeitpunkt daher noch nicht vor.

<sup>51</sup> Die folgenden Überlegungen beruhen auf Erfahrungen mit dem Stadtumbau Ost und stammen aus: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., ADVIS, i.A. des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stadtumbau in den neuen Ländern, Berlin, November 2001, S. 14 ff.

<sup>52</sup> Zu beachten ist, dass geschossweiser Rückbau i.d.R. unwirtschaftlich ist.

- **Flächenhafter Abriss:**

Ein Flächenhafter Abriss kann dann erforderlich werden, wenn die vorhandene Wohnsiedlung nicht mehr marktkonform ist, ein entsprechender Bedarf auch längerfristig betrachtet nicht besteht und eine Gesamtsanierung zu kostenintensiv ausfallen würde bzw. auf Grund einer fehlenden (quantitativen) Nachfrage durch allgemeines Überangebot an Wohnungen nicht sinnvoll ist. Dabei ist nicht immer der gesamte Abriss der Siedlung erforderlich, allerdings reichen punktuelle Rückbaumaßnahmen nicht mehr aus.

Möglich ist:

- Teilabriss der Wohnsiedlung durch Rückbau von Außen (Siedlungsverkleinerung von Außen) bei gleichzeitiger Erhaltung der Funktion im Kernbereich,
- Teilabriss der Wohnsiedlung durch Rückbau von Innen (Entkernung),
- Komplettabriss der Wohnsiedlung.

Nachteil größerer Abrissvorhaben ist der kostenintensive Abbau der leitungsgebundenen technischen Infrastruktur, wenn eine bauliche Nachfolgenutzung der freiwerdenden Flächen auf Grund der Nachfragesituation nicht in Betracht kommt.

- **Stilllegung ungenutzter Bestände:**

Mit einer Stilllegung ungenutzter Wohnungsbestände („Konservierung“) kann über einen begrenzten Zeitraum eine Reduzierung des Wohnungsangebotes erreicht werden. Diese Vorgehensweise wird vorrangig unter dem Gesichtspunkt fehlender finanzieller Mittel für einen Abriss diskutiert. Mit einer zeitlich begrenzten Stilllegung kann flexibel auf einen möglicherweise künftig auftretenden Nachfrageschub reagiert werden. Auf der anderen Seite stellen stillgelegte Gebäude aber auch eine Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes einer Siedlung dar.

Neben der Stilllegung ganzer Gebäude ist auch eine etagenbezogene Stilllegung möglich. Hierbei wird die Grundsteuer - anders als bei einer vollständigen Stilllegung - auf der Grundlage der verringerten Wohnfläche abgesenkt.

Die Stilllegung wird sich in der Praxis nur in besonderen Ausnahmefällen realisieren lassen, da eine Konservierung mit laufenden Kosten (bei gleichzeitig fehlenden Einnahmen) verbunden ist. Die längerfristige Nachfrageentwicklung auf dem Wohnungsmarkt ist mit Unsicherheiten verbunden, so dass nur schwer eingeschätzt werden kann, ob konservierter Wohnraum längerfristig wieder auf den Markt gebracht werden kann. Auch unter dem Gesichtspunkt des Wohnwertes wirken sich konservierte Etagen (oder auch ganze Gebäude) eher negativ auf die verbleibenden Bewohner aus.

Rückbaukonzepte machen nur dann Sinn, wenn sie in eine gesamtstädtische Planung eingebunden sind, da es in der Praxis auch um die Reduzierung des Wohnungsbestandes geht, um den Wohnungsmarkt insgesamt zu stabilisieren. Bei Rückbaukonzepten kann es daher v.a. dann zu Problemen kommen, wenn mehrere Eigentümer (z.B. Wohnungsbaugesellschaften) in unterschiedlicher Form betroffen sind. Hier geht es

dann auch darum, finanzielle Ausgleichsmöglichkeiten zwischen den beteiligten Eigentümern zu finden, wenn der Bestand eines Eigentümers reduziert wird, um letztlich auch die Marktfähigkeit des Bestandes der anderen Eigentümer zu sichern.

### **2.2.2.2.3 Regelung der Nutzung freiwerdender Flächen**

Der Rückbau bzw. Teilrückbau zählt (ebenso wie die Entwicklung und Aufwertung von Wohnungsbeständen) nicht zu den Aufgaben des Baulandmanagements im engeren Sinn. Das Baulandmanagement ist jedoch wichtiger Bestandteil derjenigen Umstrukturierungsprozesse, die mit Nachfragerückgängen zusammenhängen. Denn gerade der Umgang bzw. die Umnutzung freiwerdender Flächen im Zuge von Rückbaumaßnahmen, d.h. Nach- und Zwischennutzungen, betrifft das kommunale Baulandmanagement, denn hier spielen Bedarfs- und Nachfrageentwicklungen in der Kommune (insbesondere der hieraus resultierende Baulandbedarf) eine besondere Rolle.

Abgesehen von Steuerungsaufgaben der Baulandbereitstellung sind auch wirtschaftliche Gesichtspunkte zu prüfen: Neben Aspekten der Bodenwertentwicklung ist v.a. die Kostenkalkulation von Bedeutung, denn ebenso wie bei der Baulandbereitstellung auf der „grünen Wiese“ entstehen im Rahmen von Rückbaumaßnahmen Kosten, die die Kommune kalkulieren muss. Auch Überlegungen hinsichtlich der Kostenbeteiligung der Eigentümer, der vertraglichen Ausgestaltung von Regelungen zur Kostenbeteiligung oder zum Verzicht auf Entschädigungen etc. gehören zum Aufgabenfeld des kommunalen Baulandmanagements bei Rückbaumaßnahmen.

Im Zuge von Rückbaumaßnahmen können Flächen frei werden, wenn es sich um Rückbau ganzer Gebäude handelt. Es sind Nutzungsstrategien für diese freiwerdenden Flächen zu entwickeln. Ob eine bauliche Folgenutzung realisiert werden soll oder ob die freiwerdenden Flächenpotentiale im Rahmen der Wohnumfeldverbesserung z.B. als Grünflächen, Spiel- und Freizeitflächen oder Mietergärten genutzt werden sollen, hängt nicht zuletzt auch davon ab, ob (trotz Rückbaus) ein Bedarf an Bauflächen (z.B. im Eigentumsbereich oder bezüglich besonderer Wohnformen, z.B. Seniorenwohnen oder auch wohnverträgliche gewerbliche Nutzungen) besteht. Auch stellt sich die Frage, ob Freiraumnutzungen lediglich temporär ausgerichtet sein sollen und die Option einer künftigen baulichen Nutzung erhalten bleiben soll (beispielsweise für den Fall, dass die Nachfrage nach Wohnraum wieder steigt), also zunächst ggf. Zwischennutzungen erfolgen sollen und wie diese unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen realisiert werden können.

Es ist zudem erforderlich, dass Rückbaumaßnahmen nicht durch städtebaulich oder wohnungswirtschaftlich unerwünschte Neubaumaßnahmen an derselben oder an anderer Stelle konterkariert werden. Die bauliche Nutzung muss – zumindest auf Zeit – ausgeschlossen werden können. Abgesehen von der Veränderungssperre gibt es nach geltendem Recht jedoch keine Bausperre auf Zeit und keine Möglichkeit, zeitlich begrenzte Zwischennutzungen durch einen Bebauungsplan zu regeln. Bei Ungleichgewichten auf dem Wohnungsmarkt kann es erforderlich sein, Baurechte auf Zeit zurückzustellen oder auf Dauer zurückzunehmen.

Aus der Sicht des Baulandmanagements ist beim Rückbau vor allem Folgendes wichtig:

- Wie können Zwischennutzungen realisiert werden?
- Welche Entschädigungsansprüche können auf die Kommune zukommen, wenn Nutzungsrechte beschränkt oder aufgehoben werden und?
- Welchen Einfluss haben Rückbaumaßnahmen auf die Bodenwerte?

Temporäre Nutzungen (Zwischennutzungen) können von Bedeutung sein, weil

- konkrete Planungen noch nicht abgeschlossen sind, Zwischennutzungen jedoch nicht ausgeschlossen werden sollen oder
- dauerhafte Nutzungsziele zwar feststehen, eine Realisierung jedoch noch nicht möglich ist und Zwischennutzungen solange möglich sein sollen.<sup>53</sup>

Temporäre Nutzungen können nach geltendem Recht jedoch nicht ohne Weiteres realisiert werden:<sup>54</sup>

- Bei Vorhaben gem. § 34 Abs. 1 BauGB bemisst sich die Zulässigkeit einer Nutzung nach der Umgebung. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, besteht Anspruch auf die Erteilung einer unbefristeten Genehmigung. Eine Befristung des Vorhabens auf Grundlage eines städtebaulichen Vertrages nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB scheitert an den gesetzlichen Voraussetzungen, denn eine vertragliche Vereinbarung ist nach § 11 Abs. 2 Satz 2 dann unzulässig, wenn auch ohne sie ein Anspruch auf die Gegenleistung bestanden hätte. Wenn sich das Vorhaben nach § 34 Abs. 1 in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, ist dies gegeben.
- Bei Vorhaben gem. § 34 Abs. 2 BauGB gilt zunächst Vergleichbares wie bei Vorhaben gem. § 34 Abs. 1 BauGB. Allenfalls im Bereich der Erteilung einer Befreiung nach § 34 Abs. 2 2. Halbsatz i.V.m. § 31 Abs. 2 BauGB ist eine zeitliche Befristung ggf. möglich.
- Bei Vorhaben gem. § 30 BauGB (Bebauungsplan) ist eine zeitliche Befristung nicht möglich; Bebauungspläne treffen in zeitlicher Hinsicht abschließende Festsetzungen. Eine andere Beurteilung kann lediglich dann greifen, wenn ein Vorhaben nur auf Grund einer Ausnahme oder Befreiung nach § 31 Abs. 1 oder 2 zulässig ist (vgl. auch Vorhaben nach § 34 Abs. 2 BauGB).
- Vertragliche Regelungen (städtebaulicher Vertrag) kommen nur dann in Frage, wenn kein Anspruch auf Zulassung des Vorhabens besteht. Vereinbarungen zu temporären Nutzungen in städtebaulichen Verträgen wären demnach möglich.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden auch Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, a.a.O., S. 65 f.

<sup>54</sup> Vgl. zu den neuen Entwicklungen im Bereich des Planungsrechtes Kapitel V.2.2.3.2.3, S. 89 ff.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel V, 2.2.3.2.2, S. 86 ff.

Die Überlegungen der Kommune im Hinblick auf mögliche Zwischennutzungen sollten im Rahmen des kommunalen Baulandmanagement organisiert werden. Neben der Art der möglichen Zwischennutzungen (hierzu können z.B. zukunftsorientierte Bedarfs- bzw. Nachfrageanalysen erforderlich sein) können auch die Verhandlungen mit den Eigentümern/Investoren in diesem Zusammenhang gesteuert und durchgeführt werden. Neben den Realisierungsaspekten, die beispielsweise auch Überlegungen hinsichtlich eines kommunalen Zwischenerwerbs betreffen können, liegen auch Finanzierungsaspekte im Aufgabenbereich des kommunalen Baulandmanagements.

Bei der Änderung von Nutzungsmöglichkeiten und der Aufhebung von Baurechten im Zuge von Rückbaumaßnahmen sind die entschädigungsrechtlichen Auswirkungen von besonderer Bedeutung.<sup>56</sup>

Im Planungsschadensrecht sind folgende Fälle zu unterscheiden, die bei einer Änderung von Nutzungsmöglichkeiten und der Aufhebung von Baurechten in Frage kommen:

- Entschädigung bei vollständigem Entzug der Bebaubarkeit eines Grundstücks ohne Festsetzung gemeinnütziger Nutzungen (§ 42 BauGB),
- Entschädigung bei einer Verminderung der Bebaubarkeit von Grundstücken (§ 42 BauGB),
- Entschädigung bei vollständigem Entzug der Bebaubarkeit eines Grundstücks und Festsetzung gemeinnütziger Nutzungen (§ 40 BauGB),
- Entschädigung für Geh-, Fahr- und Leitungsrechte bzw. Festsetzungen von Bepflanzungen (§ 41 BauGB),
- Ersatz eines Vertrauensschadens für wertlos gewordene Aufwendungen (§ 39 BauGB).

Informelle Planungen (z.B. Stadtentwicklungskonzepte<sup>57</sup>) lösen keine Entschädigungsansprüche aus; Voraussetzung hierfür ist die Aufstellung eines Bebauungsplans mit entsprechenden Festsetzungen.

Bei einer Änderung oder Aufhebung der zulässigen Nutzung innerhalb einer Frist von 7 Jahren ab Zulässigkeit der Nutzung bemisst sich die Entschädigung nach der Differenz des Grundstückswertes auf Grund der zulässigen Nutzung und des Grundstückswertes, der sich in Folge der Aufhebung oder Änderung der Nutzung ergibt (§ 42 Abs. 2 BauGB). Nach Ablauf der 7-Jahres-Frist bezieht sich die Entschädigung auf die ausgeübte Nutzung (§ 42 Abs. 3 BauGB).

---

<sup>56</sup> Vgl. auch Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, Ergebnisse eines Planspiels, Dezember 2002, S. 54 ff.

<sup>57</sup> Vgl. Kapitel V.2.2.3.1, S. 82 ff.

Zu beachten ist weiterhin, dass bei einer Änderung oder Aufhebung einer bisher zulässigen Nutzung zur Entstehung von Entschädigungsansprüchen eine nicht nur unwesentliche Wertminderung eintreten muss (§ 42 Abs. 1 BauGB). Ob eine Wertminderung unwesentlich ist, kann nur grundstücksbezogen und nicht nach den persönlichen Verhältnissen des Eigentümers beurteilt werden. Mehr als 10 % Wertminderung dürften stets nicht unwesentlich sein.<sup>58</sup> Zudem sind bei Entschädigungsansprüchen durch Planungsschäden auch die Besonderheiten in Kommunen zu beachten, die von Nachfragerückgängen und Leerstand betroffen sind. D.h. sinkende Bodenwerte wegen eines Nachfragerückgangs können sich auf die Höhe von Planungsschäden auswirken.

Bei der Bemessung der Entschädigung von Planungsschäden in Folge der Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung ist bei der Qualitätsbestimmung der betroffenen Grundstücke den Besonderheiten des Grundstücksmarktes Rechnung zu tragen. Wenn z.B. bei der Herabzonung einer zulässigen Nutzung bisheriges Planungsrecht und Marktsituation des betroffenen Grundstücks die Umplanung lediglich die leerstandsbedingte Bereinigung der Marktverhältnisse vorbereitet, dann wird ein Planungsschaden nur schwer nachweisbar sein. Bei der Ermittlung des Verkehrswertes des betreffenden Grundstücks ist die wahrscheinlichste Nachfolgenutzung zu Grunde zu legen.<sup>59</sup> Dies kann anstatt der bisher zulässigen, aber wirtschaftlich überholten Nutzung auch die künftig zulässige Nutzung sein.<sup>60</sup>

Im Hinblick auf die entschädigungsrechtlichen Regelungen empfiehlt es sich für die Kommunen, Bebauungspläne, die zur Aufhebung oder Änderung der baulichen Nutzung führen und Entschädigungsansprüche auslösen können, erst dann aufzustellen, wenn es konkret erforderlich ist. Darüber hinaus kann die Kommune soweit möglich vertragliche Vereinbarungen (städtebaulicher Vertrag)<sup>61</sup> mit den Eigentümern treffen, in denen der Verzicht auf Planungsschadensansprüche geregelt wird. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn Rückbaumaßnahmen mit öffentlichen Fördermitteln finanziert werden (Fördermittel als „Gegenleistung“ für den Planungsschadensverzicht). Wichtig ist hierbei die Beachtung der gesetzlichen Voraussetzungen für städtebauliche Verträge, insbesondere das Erfordernis der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit aus Sicht der betroffenen Eigentümer.<sup>62</sup>

Neben der Grundstücksnutzung im Zuge von Rückbaumaßnahmen wirken sich auch Anpassungen der Infrastruktur in entschädigungsrechtlicher Hinsicht aus. Gem. § 150

---

<sup>58</sup> Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 8. Auflage, München 2002, § 42, Rn. 6.

<sup>59</sup> Vgl. zur Anwendung deduktiver Verfahren zur Verkehrswertermittlung in Rückbaubereichen auch S. 81.

<sup>60</sup> Diese Ansicht vertritt zumindest Reuter, F., Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Vortrag beim 447. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlage“ vom 05. bis 07. Mai 2003 in Berlin, Vortragsmanuskript, S. 11. Entsprechende gerichtliche Entscheidungen zu dieser Fragestellung sind jedoch bislang noch nicht bekannt.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel V, 2.2.3.2.2, S. 86 ff.

<sup>62</sup> Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, a.a.O., S. 64 f.

BauGB gilt in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten eine Erstattungspflicht zu Gunsten des Anlagenträgers. Stehen Anlagen der öffentlichen Versorgung (Elektrizität, Gas, Wasser, Wärme, Telekommunikationsdienstleistungen, Abwasserwirtschaft) in Folge der Durchführung einer Sanierung nicht mehr zur Verfügung und sind besondere Aufwendungen erforderlich, die über das bei ordnungsgemäßer Wirtschaft erforderliche Maß hinausgehen (z.B. Ersatz oder Verlegung dieser Leitungen), so muss die Kommune dem Träger der Aufgabe die ihm entstehenden Kosten erstatten. Die Kostenerstattungspflicht entsteht jedoch nur für endgültig wegfallende Anlagen, nicht dagegen für Kosten für aus Anlass des Rückbaus erforderliche Anpassungen an bestehen bleibenden Anlagen. Es ist davon auszugehen, dass die Stilllegung von Versorgungsleitungen im Zuge des Rückbaus von der Regelung des § 150 Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht erfasst ist, da es hier um sanierungsbedingte Herstellung von Ersatzanlagen oder sanierungsbedingte Verlegungen geht.<sup>63</sup>

Rückbaumaßnahmen dienen zwar grundsätzlich dazu, den Bodenwert der Grundstücke zu stabilisieren. Bei einem vollständigen Abriss von Gebäuden ohne anschließende Wiederbebauung ist jedoch damit zu rechnen, dass die Bodenwerte der betroffenen Grundstücke sinken. Hieraus lassen sich ggf. wiederum Entschädigungsansprüche des Eigentümers ableiten (Planungsschadensrecht).

Zur Ermittlung von Entschädigungsansprüchen muss der bisherige Verkehrswert eines Grundstücks unter Zugrundelegen des bisherigen planungsrechtlichen Zustandes ermittelt werden. Die Ermittlung von Verkehrswerten ist auch dann erforderlich, wenn besonderes Städtebaurecht zur Anwendung kommt (Erhebung von Ausgleichsbeträgen, Entschädigungen, Preisprüfungen, Ausübung von Vorkaufsrechten).

Die Bodenwertentwicklung und die Bedeutung der Bodenwertermittlung im Rahmen von Rückbaumaßnahmen betrifft das kommunale Baulandmanagement in besonderem Maße. Einerseits ist eine Einschätzung der Entwicklung von Bodenwerten bei Rückbaumaßnahmen für die Kommune - nicht zuletzt auf Grund möglicher Entschädigungsansprüche - von Bedeutung, andererseits muss das Thema der Bodenwerte auch in der Öffentlichkeit thematisiert werden, um hier ein Verständnis zu entwickeln.

Die Verkehrswertermittlung ist vor dem Hintergrund der Bemessung von Entschädigungsleistungen gerade im Rahmen von Rückbaumaßnahmen von Bedeutung. Auch im Rahmen der Anwendung des städtebaulichen Instrumentariums (z.B. Sanierungsmaßnahme, Umlegung, Enteignung) ist die Ermittlung der Bodenwerte wichtig. Die Verkehrswertermittlung ist beim Rückbau in besonderer Weise gefordert, da gerade in Kommunen, die von Leerständen betroffen sind, die (in der Vergangenheit liegenden) Vergleichspreise für die Verkehrswertermittlung die Situation des Grundstücksmarktes nur unzureichend widerspiegeln.

---

<sup>63</sup> vhw-Arbeitsgruppe Stadtumbau (in Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Bericht der vhw-Arbeitsgruppe, Berlin, Juni 2003, S. 20).

Die Besonderheiten der Verkehrswertermittlung im Rahmen von Rückbaumaßnahmen müssen berücksichtigt werden. Hierzu kommen deduktive Verfahren in Frage, mit deren Hilfe beispielsweise Anfangs- und Endwerte im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen oder Einwurfs- und Zuteilungswerte im Rahmen städtebaulicher Umlegungen ermittelt werden können. Wegen der Unsicherheiten bezüglich der künftigen Marktentwicklung, die für die Anwendung deduktiver Verfahren von Bedeutung ist, werden in der Praxis häufig verschiedene Nutzungsszenarien abzuwägen sein. Dem Verkehrswertprinzip folgend ist der Bodenwert nach der wahrscheinlichsten (wirtschaftlich sinnvollen) Nachfolgenutzung zu bestimmen. D.h. nicht die bestmögliche, sondern die wahrscheinlichste Nutzung (unter Berücksichtigung der besonderen Situation in den Kommunen mit Nachfragerückgang) ist maßgeblich für den Bodenwert.<sup>64</sup>

Das kommunale Baulandmanagement kann im Rahmen einer systematischen Prüfung von Bodenwertaspekten (z.B. in Zusammenarbeit mit den örtlichen Gutachterausschüssen oder qualifizierten freien Sachverständigen) die Rückbauplanung begleiten und unterstützen.

#### **2.2.2.2.4 Fördermittel zur Finanzierung von Rückbau/ Teilrückbau**

Fördermittel für Rückbaumaßnahmen stehen bislang im Wesentlichen im Rahmen der Sanierungsförderung zur Verfügung. Analog der Förderung des Programms Stadtumbau Ost ist es sinnvoll, auch im Westen der Bundesrepublik Fördermittel außerhalb von förmlich festgelegten Sanierungsgebieten<sup>65</sup> zur Verfügung zu stellen, v.a. für:

- Vorbereitung von Stadtumbaumaßnahmen,
- Rückbau von Wohngebäuden und von anderen ungenutzten Gebäuden, soweit sie die Entwicklung von nachfragegerechten Wohnungen beeinträchtigen und soweit dadurch kein bleibender Gegenwert erlangt wird,
- Durchführung von Ordnungsmaßnahmen i.S.d. § 147 BauGB sowie die Herstellung von Grün- und Freiflächen sowie
- die Verwirklichung des Sozialplans nach § 180 BauGB sowie die Gewährung eines Härteausgleichs nach § 181 BauGB.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Reuter, F., Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Vortrag beim 447. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung“ vom 05. bis 07. Mai 2003 in Berlin, Vortragsmanuskript, S. 10.

<sup>65</sup> D.h. in einem Gebiet, das durch den Beschluss des Rates festgelegt wird, jedoch nicht durch einen Satzungsbeschluss.

<sup>66</sup> So auch die Forderung der vhw-Arbeitsgruppe Stadtumbau (in Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Stadtumbau, a.a.O., S. 29).

## **2.2.3 Instrumente zur Umsetzung des Strukturwandels**

### **2.2.3.1 Stadtentwicklungskonzepte**

Bei der Koordination von Umbau- und Rückbauprozessen, beispielsweise im Rahmen von Stadtentwicklungskonzepten, in denen es um Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt im Stadtgebiet geht, spielt kommunales Baulandmanagement eine wichtige Rolle, denn hierbei geht es um Entscheidungsprozesse hinsichtlich der künftigen Erfordernisse kommunaler Wohnbaulandbereitstellung.

Stadtentwicklungskonzepte, die auch Aspekte des Baulandmanagements beinhalten, sind eine notwendige Voraussetzung, um die Stadtentwicklung mittel- und langfristig zielgerichtet an die prognostizierten Entwicklungstendenzen anzupassen.

Stadtentwicklungskonzepte dienen der gesamtstädtischen Koordination von Rück- und Neubaumaßnahmen. Es geht hier v.a. darum, die zukünftige Entwicklung von Wohnungsangebot und -nachfrage abzuschätzen und hieraus Schlussfolgerungen für den Umgang mit dem Wohnungsbestand und Neubaumaßnahmen abzuleiten. Es sind hierbei Perspektiven für alle Wohngebiete einer Kommune zu entwickeln.<sup>67</sup>

Stadtentwicklungskonzepte sind zweckmäßigerweise in zwei Ebenen gegliedert:

- **Gesamtstädtische Ebene:**  
Erstellung von Prognosen zur Einwohner- und Haushaltsentwicklung, zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, zur Wohnungsnachfrage (einschließlich Wohnungsbestand), zur technischen und sozialen Infrastruktur (einschließlich Bestand) sowie zur Baulandentwicklung (auch im Umland der Kommune).
- **Gebietsbezogene Ebene:**  
Erarbeitung städtebaulicher Konzepte, die auch Überlegungen zum Umgang mit freiwerdenden Flächen beinhalten (einschließlich Überprüfung und ggf. Anpassung vorhandener Konzepte und Pläne), Erarbeitung von Maßnahme-, Durchführungs- und Finanzierungskonzepten, Überlegungen zur Eigentümerbeteiligung, Auswirkungen auf den Stadtteil/ die Gesamtstadt.

Da Stadtentwicklungskonzepte informelle unverbindliche Planungen sind, erscheint ein Selbstbindungsbeschluss des Rates erforderlich, in dem das Stadtentwicklungskonzept als Richtschnur zukünftigen Handelns anerkannt wird. Vergleichbar einem Baulandbeschluss zur Regelung der kommunalen Baulandstrategie ist ohne einen solchen Beschluss eine Umsetzung des Konzeptes nicht gewährleistet.

---

<sup>67</sup> Vgl. hierzu und zu den weiteren Ausführungen insbesondere auch: Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung für Aufwertung und Rückbau, GdW Arbeitshilfe 32, Berlin/Köln, Januar 2001 sowie Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtumbau Ost - Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung - Städtebaurecht, Bilanzierung, Grundstücks- und Mietrecht, GdW Arbeitshilfe 39, Berlin/Köln, März 2002, S. 29 ff.

### 2.2.3.2 Planungsrechtliches Instrumentarium

Für den Um- und Rückbau nicht mehr marktgerechter Wohnungsbestände kommen die Instrumente des besonderen Städtebaurechts, insbesondere die Sanierungsmaßnahme<sup>68</sup> und städtebauliche Gebote, die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts (städtebauliche Verträge, Bebauungsplan, Veränderungssperre, Vorkaufsrecht etc.) in Frage.

#### 2.2.3.2.1 Instrumente des besonderen Städtebaurechts

Hoheitliche Steuerungs- und Kontrollinstrumente wie das besondere Städtebaurecht sind für die Kommune insbesondere dann von Bedeutung, wenn keine einvernehmlichen vertraglichen Lösungen zwischen Kommune und Eigentümern zu erzielen sind. Auch im Hinblick auf die Finanzierung (Inanspruchnahme von Fördermitteln) kann sich das besondere Städtebaurecht als vorteilhaft erweisen.

Die **städtebauliche Sanierungsmaßnahme** gem. §§ 136 ff. BauGB dient der Beseitigung städtebaulicher Missstände und kann dann eingeleitet werden, wenn einzelne Maßnahmen zur Behebung dieser Missstände nicht ausreichen, sondern eine einheitliche Vorgehensweise erforderlich ist.

Die Erfüllung der gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen (Vorliegen städtebaulicher Missstände, Durchführung als Gesamtmaßnahme, zügige Durchführung und öffentliches Interesse) ist im Einzelfall zu begründen und nachzuweisen. Das Vorhandensein übermäßig hoher Wohnungsleerstände mit negativen Auswirkungen auf die Funktionalität eines Gebietes genügt i.d.R. den gesetzlichen Erfordernissen der Anwendung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, da es sich hierbei um einen städtebaulichen Missstand handelt, dessen Beseitigung im öffentlichen Interesse liegt und nur als Gesamtmaßnahme möglich ist.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gem. §§ 165 ff. BauGB ist für Um- und Rückbauprozesse i.d.R. nicht das geeignete Instrument, da es bei Gebieten mit nicht mehr marktfähigem Wohnungsbestand meist nicht um die erstmalige Entwicklung oder eine Neuentwicklung von Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebietes geht. Allenfalls im Zuge einer angestrebten Neuentwicklung kann die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ein geeignetes Instrument sein. (vor allem dann, wenn die Flächenverfügbarkeit im Vordergrund steht).

<sup>69</sup> Vgl. Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtumbau Ost - Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung - Städtebaurecht, Bilanzierung, Grundstücks- und Mietrecht, GdW Arbeitshilfe 39, Berlin/Köln, März 2002, S. 60 sowie Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, Ergebnisse eines Planspiels, Dezember 2002, S. 28 ff. Auch die Arbeitsgruppe des vhw ist der Ansicht, dass die Missstandsdefinition des BauGB ausreichend für eine Anwendung des Sanierungsrechtes beim Leerstand ist. Dennoch wird die Ergänzung des Kataloges der Kriterien für einen funktionellen Missstand in § 136 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB empfohlen, da die mangelhafte Nachfrage nach Wohnraum auf Grund des Bevölkerungsrückgangs nicht zu den Kriterien des Vorliegens eines funktionalen Missstandes gehört. (Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Bericht der vhw-Arbeitsgruppe, Berlin, Juni 2003, S. 15 f.).

Eine „Substanzschwächensanierung“ (§ 136 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) ist dann anwendbar, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Bei einem Leerstand von Wohnungen, soweit diese intakt sind, kommt eine Substanzschwächensanierung regelmäßig nicht in Frage. Liegt beim Wohnungsbestand allerdings ein erheblicher Instandhaltungsstau vor, so dass die Bausubstanz nicht mehr den heutigen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht, kann auch eine Substanzschwächensanierung in Frage kommen.<sup>70</sup>

Eine „Funktionsschwächensanierung“ (§ 136 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) kommt bei einem erheblichen Wohnungsleerstand dagegen eher in Betracht. Voraussetzung ist, dass das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen. Wenn die vorhandenen Wohnungen zu einem erheblichen Anteil nicht mehr vermietbar sind, ist die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebietes nicht mehr gewährleistet.<sup>71</sup> Eine Sanierungsmaßnahme kann hier erforderlich sein.

Die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen im Rahmen der Sanierung ist gem. § 147 Satz 1 BauGB Aufgabe der Kommune. Zu den Ordnungsmaßnahmen gehört auch die Freilegung von Grundstücken, d.h. auch die Beseitigung baulicher Anlagen. Die Freilegung erfasst nicht nur den Rückbau von Gebäuden, sondern alle Maßnahmen, die nach den Zielen und Zwecken der Sanierung eine Freilegung von Grundstücken erfordern, d.h. auch sanierungsbedingte Nutzungsänderungen wie die Anlage von Grünflächen im Zuge der Schaffung geringerer Bebauungsdichten.<sup>72</sup>

Die Kommune hat im Rahmen des sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehaltes (§ 144 BauGB) die Möglichkeit, bestimmte, den Sanierungszielen und -zwecken zuwiderlaufende Vorhaben und Rechtsvorgänge zu verhindern. Im Zuge von Rückbaumaßnahmen in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet können so unerwünschte Neubaumaßnahmen an anderer Stelle im Gebiet verhindert werden. Allerdings kann die Versagung der Genehmigung zu einem Übernahmeverlangen des Eigentümers führen, wenn es ihm wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten oder in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen (§ 145 Abs. 5 Satz 1 BauGB).

---

<sup>70</sup> Zur Eignung des vorhandenen rechtlichen Instrumentariums und zu den Erfordernissen neuer städtebaurechtlicher Instrumente zur Bewältigung des Stadtumbaus im Folgenden: Schmidt-Eichstaedt, G., Stadtumbau – Stadtrückbau – Ist das Städtebaurecht den neuen Aufgaben gewachsen? in: Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002, S. 300 ff., Schmidt-Eichstaedt, G., Vorbereitung auf den Stadtumbau im Zeichen der Schrumpfung – städtebauliche, planungsrechtliche, boden- und wohnungspolitische Handlungserfordernisse, Vortragmanuskript, Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Flächen- und Projektmanagement in der Kommunalentwicklung“, 08. – 10.04.2002 in Berlin sowie Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, a.a.O.

<sup>71</sup> Gem. § 136 Abs. 3 Nr. 2b BauGB ist dies ein Gesichtspunkt, der bei der Beurteilung städtebaulicher Missstände zu berücksichtigen ist.

<sup>72</sup> Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtumbau Ost - Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung, a.a.O., S. 61.

Es empfiehlt sich i.d.R. einen Sanierungsbebauungsplan aufzustellen, um (mit Unsicherheiten verbundene) Beurteilungen nach § 34 BauGB zu vermeiden.

Der Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen dienen die Ausgleichsbeträge der im Sanierungsgebiet liegenden Grundstücke. Gem. § 154 BauGB entspricht dieser Ausgleichsbetrag der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwertes des Grundstücks.

Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen, die der Finanzierung der Sanierungsmaßnahme dienen, sind im Fall von Rückbaumaßnahmen zumindest dann nicht möglich, wenn keine Wiederbebauung des Grundstücks erfolgt und ggf. sogar Baurechte entzogen werden. Der Bodenwert der betreffenden Grundstücke sinkt dann. In diesem Fall kann der Eigentümer eine Entschädigung in Geld (nach Maßgabe des § 42 BauGB<sup>73</sup>) verlangen.

Das besondere Städtebaurecht sieht eine Reihe von **städtebaulichen Geboten** vor (§§ 175 - 179 BauGB), die von der Kommune zur Durchsetzung städtebaulicher Ziele eingesetzt werden können:<sup>74</sup>

- Baugebot (im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und im § 34er-Gebiet) (§ 176 BauGB),
- Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) und
- Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB).

Städtebauliche Gebote können im Rahmen von Umbau- und Rückbaukonzepten eine Bedeutung im Hinblick auf ihren unmittelbaren hoheitlichen Einsatz haben. Da der unmittelbare Einsatz nicht zuletzt wegen der Probleme einer förmlichen Durchsetzung nur „ultima ratio“ sein sollte, entfalten städtebauliche Gebote ihre Wirkung in der Praxis als Plattform für einvernehmliche Regelungen zwischen der Kommune und den Eigentümern.<sup>75</sup>

Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Anwendung städtebaulicher Gebote sinnvoll und möglich ist. Die Anwendung dieser Instrumente ist an besondere Voraussetzungen geknüpft (§ 175 BauGB): Es muss eine alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus

---

<sup>73</sup> Wenn die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb einer Frist von 7 Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert wird und hierdurch eine nicht unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt, kann der Eigentümer eine Entschädigung verlangen (§ 42 BauGB).

<sup>74</sup> Zum Einsatz städtebaulicher Gebote, insbesondere des Baugebotes, bei der Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen vgl. S. 108 ff.

<sup>75</sup> Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, Ergebnisse eines Planspiels, Dezember 2002, S. 48.

städtebaulichen Gründen erforderlich sein. Außerdem kann die Anwendung städtebaulicher Gebote zu Entschädigungsansprüchen des Eigentümers führen.<sup>76</sup>

Es zeigt sich, dass das besondere Städtebaurecht Möglichkeiten bietet, Rückbaumaßnahmen zu organisieren und durchzuführen. Dennoch erscheint das vorhandene rechtliche Instrumentarium nicht vollständig ausreichend hierfür.<sup>77</sup>

Das besondere Städtebaurecht ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, zur Steigerung der Bodenwerte beizutragen. Die Dämpfung von Wertverlusten, die beim Stadtumbau entstehen können, gehört nicht zu den eigentlichen Zielsetzungen des besonderen Städtebaurechts. Insbesondere die Problematik von ungleich verteilten Ertragsverlusten der Eigentümer in einem vom Rückbau betroffenen Gebiet kann nicht im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme gelöst werden.<sup>78</sup> Es sind jedoch Ansatzpunkte für den Vorteils- und Lastenausgleich im Sanierungsrecht vorhanden, insbesondere die Vorschriften zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen und die Möglichkeit der Festlegung von Ersatz- und Ergänzungsgebieten.<sup>79</sup>

#### **2.2.3.2.2 Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts**

Als Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts kommen für Um- und Rückbaumaßnahmen v.a.

- Veränderungssperre (§ 14 ff. BauGB),
- Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB),
- gemeindliche Vorkaufsrechte (§ 24 ff. BauGB) und
- Enteignung (§ 85 BauGB)

in Frage.

Auch die Aufstellung von Bebauungsplänen und Bodenordnungsmaßnahmen gehört zu den Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Beispielhaft wird hier auf die Entschädigungsansprüche beim Rückbaugesuch (§ 179 BauGB) hingewiesen. Gem. § 179 Abs. 3 BauGB kann der Eigentümer (oder sonstige Nutzungsberechtigte) Entschädigungsansprüche geltend machen, wenn durch die Beseitigung Vermögensnachteile entstehen. Auch ein Übernahmeverlangen ist möglich, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Zusätzlich können Entschädigungsansprüche durch Planungsschäden (z.B. bei der Umplanung eines Baugrundstücks zur Grünfläche) gem. § 42 BauGB entstehen.

<sup>77</sup> Vgl. zu den neuen Entwicklungen im Bereich des Planungsrechtes Kapitel V.2.2.3.2.3, S. 89 ff.

<sup>78</sup> Hierzu sind städtebauliche Verträge erforderlich (vgl. hierzu auch Kapitel V, 2.2.3.2.2, S. 86 ff.).

<sup>79</sup> Vgl. hierzu Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, a.a.O., S. 85 ff. Ergänzend sind jedoch städtebauliche Verträge empfehlenswert (vgl. hierzu die Ausführungen auf S. 89).

<sup>80</sup> Die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts werden hier nicht näher erläutert.

Weitergehende Regelungen im Hinblick auf Um- und Rückbaumaßnahmen können im Rahmen von **städtebaulichen Verträgen** getroffen werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten vertraglicher Regelungen zwischen der Kommune und Privaten sind groß; § 11 BauGB enthält Vertragskategorien, die jedoch nicht abschließend gedacht sind.

Im BauGB werden folgende Formen städtebaulicher Verträge unterschieden:<sup>81</sup>

- Bauplanungs- und Baureifmachungsvertrag (§ 11 Abs. 1 Nr. 1):  
Die Kommune kann Aufgaben an Dritte übertragen, z.B. die Neuordnung von Grundstücksverhältnissen, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen. Auch die Verfahrensleitung bzw. -organisation kann übertragen werden.
- Baurealisierungsvertrag (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB):  
Die Kommunen können ihnen obliegende Aufgaben, z.B. die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB oder die Durchführung der Erschließungsmaßnahmen auf Dritte übertragen.
- Folgekosten- und -lastenvertrag (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB):  
Die Kosten und sonstigen Aufwendungen für städtebauliche Maßnahmen, die der Kommune entstehen, werden hierbei durch den Begünstigten übernommen, sofern diese Kosten Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.

Städtebauliche Verträge werden nach dem Konsensprinzip abgeschlossen, d.h. die Vertragsparteien müssen vor Vertragsabschluss eine Interessenabklärung vornehmen und die Kostenteilung sowie Kostenübernahme festlegen.

Städtebauliche Verträge unterliegen spezifischen gesetzlichen Anforderungen:

- Kausalität:  
Zwischen den Aufwendungen der Kommune und dem Vorhaben eines Bauwilligen ist ein kausaler Zusammenhang gefordert, d.h. die Aufwendung entsteht als Folge des Vorhabens bzw. es stellt eine Voraussetzung für seine Realisierung dar.
- Angemessenheit:  
Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Hierbei ist insbesondere die Höhe der Folgekosten im Verhältnis zur gesamten Investitionssumme für das Vorhaben zu berücksichtigen sowie auch die Werterhöhung der Grundstücke, die durch die Aufwendungen der Stadt herbeigeführt werden. Der Eigentümer bzw. Investor darf nicht übermäßig belastet werden.
- Koppelungsverbot:  
Die Vereinbarung einer Leistung ist unzulässig, wenn der betroffene Investor bzw. der Bauwillige auch ohne sie einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung hätte und die Leistung auch nicht als Nebenbestimmung gefordert werden könnte.

---

<sup>81</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen: Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtumbau Ost - Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung - Städtebaurecht, Bilanzierung, Grundstücks- und Mietrecht, GdW Arbeitshilfe 39, Berlin/Köln, März 2002, S. 67 ff.

Im Rahmen von Rückbaumaßnahmen kommen städtebauliche Verträge beispielsweise dann in Betracht, wenn es um den Verzicht der Geltendmachung von Planungsschäden geht. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch der Grundsatz der Angemessenheit, d.h. der Entschädigungsverzicht muss für den Eigentümer angemessen erscheinen. In der Praxis dürfte dies im Einzelfall schwierig sein, wenn es beispielsweise um die Aufhebung oder Einschränkung von Baurechten geht. Einer bloßen Verzichtserklärung des Eigentümers müsste demnach eine Leistung der Kommune gegenüberstehen. Hier könnte beispielsweise die Bereitstellung von Fördermitteln in Frage kommen, mit denen der Eigentümer bei der Finanzierung von Rückbaumaßnahmen unterstützt wird.<sup>82</sup>

Ein Planungsschadenverzicht kommt auch für den Fall einer befristeten Nutzungsänderung in Frage, nach deren Auslaufen das ursprüngliche Nutzungsrecht wieder auflebt. Wenn kein Anspruch auf die Zulassung eines Vorhabens besteht (d.h., wenn § 31 Abs. 1 bzw. 2 BauGB zu Anwendung kommt und ein Vorhaben nach § 34 Abs. 2 oder § 30 BauGB nur im Wege einer Ausnahme oder Befreiung zulässig ist), können Befristungsregelungen bezüglich der Erteilung einer Genehmigung vertraglich vereinbart werden. Hierbei kommt ein städtebaulicher Vertrag in Betracht (Baurealisierungsvertrag gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB), in dem die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele geregelt werden kann.

Möglicher Inhalt eines städtebaulichen Vertrages zur Vereinbarung temporärer Nutzungen kann sein:

- befristete, auflösend bedingte oder unter dem Vorbehalt des Widerrufs stehende Ausübung von (baulichen) Nutzungsrechten,
- Verzicht auf Entschädigungsansprüche,
- Ausschluss des Bestandsschutzes,
- Pflicht zur entschädigungslosen Beseitigung der baulichen Anlage nach Ablauf der zeitlichen Befristung.

Ein weiterer Einsatzbereich städtebaulicher Verträge ist die Neugestaltung und Aufwertung des Wohnumfeldes oder die Schaffung von neuem Planungsrecht auf freigelegten Grundstücken. Ist hier eine Umlegung erforderlich, kann eine freiwillige Umlegung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages vereinbart werden.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> S. hierzu und zu den folgenden Ausführungen: Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, Ergebnisse eines Planspiels, Dezember 2002, S. 6. Hier wird auch darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost ein Verzicht auf die Geltendmachung von Planungsschäden für den Fall der Förderung von Rückbaumaßnahmen vorgesehen ist.

<sup>83</sup> Vgl. auch Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtumbau Ost - Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung - Städtebaurecht, Bilanzierung, Grundstücks- und Mietrecht, GdW Arbeitshilfe 39, Berlin/Köln, März 2002, S. 71.

Auch im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen können städtebauliche Verträge zum Einsatz kommen. Mögliche Vertragsinhalte zwischen Grundeigentümern und Kommune sind:<sup>84</sup>

- Regelung der Übertragung von Ordnungsmaßnahmen auf die Grundstückseigentümer auf deren Kosten mit ausdrücklicher Regelung der Kostenerstattung nach § 155 Abs. 6 BauGB (i.d.R. ist eine Kostenerstattung auszuschließen).
- Regelung der Erhebung von Ausgleichsbeträgen (nach Möglichkeit sollte eine Ablösung vorgesehen werden).
- Regelung der Mitwirkung der Eigentümer beim Umzugsmanagement.

Sinnvoll ist hierbei ein zweistufiges Vorgehen:

- Rahmenvertrag mit allen Grundeigentümern, in dem die Rechte und Pflichten der Beteiligten gleichmäßig gerecht geregelt werden und
- individuelle Verträge mit den einzelnen Grundeigentümern, in denen konkrete Rechte, Pflichten und Beträge festgelegt werden.

Der Rahmenvertrag zwischen Kommune und Eigentümern sollt vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes erfolgen.

### **2.2.3.2.3 Neue Entwicklungen im Planungsrecht (BauGB-Novelle)**

In Bezug auf die neuen Herausforderungen, die im Zuge von Nachfragerückgängen auf dem Wohnungsmarkt zu erwarten sind, hat sich die unabhängige Expertenkommission mit der Flexibilisierung planerischer Festsetzungen („Baurecht auf Zeit“) sowie mit der Eignung des besonderen Städtebaurechts für den Stadtumbau auseinandergesetzt.<sup>85</sup>

Unter Baurecht auf Zeit wird eine bauliche Nutzbarkeit verstanden, die

- von vornherein zeitlich befristet oder
- auflösend bedingt

ist.

Baurecht auf Zeit meint auch die Möglichkeit der Kommune, im Falle der Aufgabe der Nutzbarkeit das Nutzungsrecht durch Aufhebung oder Änderung des Bebauungsplanes entschädigungslos zu entziehen.

Baurecht auf Zeit kann beispielsweise erforderlich sein, wenn Nutzungen kurze Nutzungszyklen haben (z.B. Multiplexkinos, großflächige Einzelhandelseinrichtungen) und

---

<sup>84</sup> Schmidt-Eichstaedt, G., Vorbereitung auf den Stadtumbau im Zeichen der Schrumpfung – städtebauliche, planungsrechtliche, boden- und wohnungspolitische Handlungserfordernisse, Vortragmanuskript, Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Flächen- und Projektmanagement in der Kommunalentwicklung“, 08. – 10.04.2002 in Berlin, S. 6 ff.

<sup>85</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Bericht der unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches, Berlin, August 2002, S. 183 ff.

die Kommunen entschädigungslos Umplanungen vornehmen können und der Vorhaben-träger zum Rückbau und zur Rekultivierung der Fläche verpflichtet werden soll. Auch für Nutzungen, die zeitlich befristet sind und an die sich eine Nachfolgenutzung anschließen soll, ist Baurecht auf Zeit von Bedeutung.

Da das derzeit geltende Baurecht kaum Möglichkeiten für eine zeitliche Befristung von Baurechten bietet, empfiehlt die Expertenkommission eine Erweiterung des Festsetzungskataloges des § 9 BauGB um die Möglichkeit befristeter oder bedingter Nutzungsfestsetzungen. Gleichzeitig muss in solchen Fällen jedoch die Nachfolgenutzung geregelt werden, um einen planlosen Zustand nach dem Auslaufen des befristeten Baurechts zu verhindern.

Des Weiteren wird auch eine Ergänzung des § 12 BauGB empfohlen, so dass das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Befristungen, auflösende Bedingungen oder andere zeitliche Einschränkungen, wie die Befugnis der Kommune zur entschädigungslosen Planaufhebung oder Umplanung bei Nutzungsaufgabe umfasst.

Eine generelle zeitliche Beschränkung von Baurechten für das gesamte Gemeindegebiet oder Teile hiervon hält die Expertenkommission dagegen für nicht gerechtfertigt, da dies mit gravierenden Eingriffen in das Grundeigentum verbunden wäre.

In Bezug auf das besondere Städtebaurecht hat die Expertenkommission keine vertiefenden Empfehlungen gegeben. Zu prüfen ist nach Ansicht der Expertenkommission jedoch, ob die sanierungsrechtlichen Vorschriften im Sinne einer Klarstellung ergänzt werden sollten, um den Anforderungen, die durch Leerstand entstehen, gerecht zu werden. Im Hinblick auf die Rückbauproblematik ist v.a. eine Prüfung der Änderung oder Ergänzung planungsschadensrechtlicher Vorschriften sowie die Einbeziehung des Vorteils- und Nachteilsausgleiches zwischen den vom Rückbau begünstigten und belasteten Grundstückseigentümern in das System der Ausgleichs- und Entschädigungsregelungen (§§ 152 ff. BauGB) erforderlich. Nach Ansicht der Expertenkommission ist sicherzustellen, dass bei der Rücknahme von Baurechten keine Bodenwertminderungen auf der Grundlage der vorher zulässigen Nutzung zu entschädigen sind und dass Baurechte entschädigungslos auch befristet ausgesetzt werden können.

Die Expertenkommission hält es darüber hinaus für sinnvoll, zu prüfen, ob die Schaffung eines neuen, einfacheren Instrumentes für Gebiete sinnvoll ist, in denen Rückbau in größerem Umfang erforderlich ist, ein Bedarf an städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen jedoch nicht besteht. In diesen Fällen könnte das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu aufwendig sein. In diesem Zusammenhang könnte ein neues Instrument mit Satzungscharakter („Rückbausatzung“) sinnvoll sein, das anders als das Rückbaugebot nach geltendem Recht (§ 179 BauGB) Gebietsbezug hat. Dieses Instrument sollte geeignet sein, die Grundstückseigentümer zu einem abgestimmten Verhalten und zur Zusammenarbeit zu veranlassen und zwischen ihnen einen angemessenen Interessens- sowie Vorteils- und Nachteilsausgleich herzustellen. Elemente des Umlegungsrechts könnten dabei sinngemäß übertragen werden.

## **2.3 Umnutzung/ Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen**

### **2.3.1 Ausgangssituation**

#### **2.3.1.1 Begriff der mindergenutzten Fläche**

Für den Begriff der „Brache“ oder der „mindergenutzten Fläche“ gibt es weder eine einheitliche noch eine im Bereich der Stadtentwicklung anwendbare gesetzliche Definition. Im Baugesetzbuch wird die Wiedernutzung brachliegender Flächen lediglich zur Begründung des Allgemeinwohls für die Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen ausdrücklich genannt. Die einzige gesetzliche Definition findet sich im Landschaftsgesetz NRW (§ 24 Abs. 2), wo Brachflächen als Grundstücke definiert werden, deren Bewirtschaftung aufgegeben ist oder die länger als drei Jahre nicht genutzt sind. Diese Definition bezieht sich jedoch weniger auf ehemals baulich genutzte Flächen, sondern betrifft vielmehr landwirtschaftliche oder vergleichbare Brachen.

Im Unterschied zum Begriff der Brache, die meist nicht jede un- oder mindergenutzte Fläche meint, geht der Begriff der mindergenutzten Fläche weiter: neben den eigentlichen Brachen, die Industrie- und Gewerbebrachen, Militärbrachen, Verkehrs- und Infrastrukturbrachen ab einer bestimmten Größenordnung und ab einer bestimmten Zeitdauer des Brachfallens umfassen, sind mit mindergenutzten Flächen auch kleinere ungenutzte Flächen, z.B. Baulücken gemeint, die Potentiale für eine bauliche oder andere Nutzungen bieten.

In der Literatur finden sich je nach Sichtweise unterschiedliche Brachflächendefinitionen. Aus städtebaulicher Sicht lassen sich Brachflächen definieren als ungenutzte funktionslose Flächen, von denen sich Investoren, Eigentümer oder Nutzer vorübergehend oder endgültig zurückgezogen haben. Damit ist ein tatsächlicher Zustand beschrieben, dem vielfältige Motivationen zu Grunde liegen können, von Spekulationsabsichten über fehlende Nachfrage, private Vermögensverhältnisse (Erbschaftsprobleme) bis zur Freude am Wildwuchs auf solchen Flächen. Brachen lassen sich in punktuelle und bandartige flächenhafte Brachen und in brachliegende Bausubstanz sowie in Mischformen dieser Grundtypen unterteilen.<sup>86</sup> Diese städtebaulich orientierte Definition beschränkt sich nicht auf den (enger gefassten) Brachenbegriff, wie er ansonsten üblicherweise definiert wird, sondern umfasst auch den Begriff der mindergenutzten Fläche.

---

<sup>86</sup> Definition von Wegener, Quelle: Dieterich, H., Typische Problemsituationen von Industrie- und Gewerbebrachflächen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, 1984, S. 978 f.

### **2.3.1.2 Entstehung von mindergenutzten Flächen**

Für die Entstehung von größeren Gewerbe- und Industriebrachen<sup>87</sup> sind im Wesentlichen wirtschaftliche Entwicklungen verantwortlich. Im Zuge des wirtschaftlichen Wandels in Nordrhein-Westfalen verlieren gewerblich genutzte Flächen ihre Funktion und fallen brach. Auch Gemengelagenprobleme und fehlende Erweiterungsmöglichkeiten im Innenbereich können zu Betriebsverlagerungen und zum Brachfallen der bislang genutzten Betriebsflächen führen. Gewerbe- und Industriebrachen sind in erhöhtem Umfang in Regionen zu finden, die von traditionellen Industriesektoren geprägt worden sind, da durch massive Beschäftigungsverluste in diesem Sektor auch der Flächenbedarf zurückgegangen ist.<sup>88</sup>

Militärbrachen entstehen durch geänderte militärische Anforderungen. Durch die Reduzierung der Streitkräfte fallen in größerem Umfang Flächen frei, die für eine Umnutzung zur Verfügung stehen. Solche Konversionsflächen befinden sich teilweise in den Außenbereichen, Kasernenanlagen jedoch häufig auch in den Innenbereichen.

Verkehrs- und Infrastrukturbrachen entstehen im Wesentlichen mit der Privatisierung und der Umstrukturierung der Bahn. Nicht mehr benötigte Anlagen stehen zur Disposition. Auch nicht mehr erforderliche Flächen von Telekom und Post gehören hierzu. Verkehrs- und Infrastrukturbrachen liegen i.d.R. im Innenbereich in sehr zentralen Lagen.

Sonstige mindergenutzte Flächen, z.B. Baulücken, können aus verschiedensten Gründen entstehen. Diese sind häufig in persönlichen Verhältnissen bzw. Überlegungen des Eigentümers begründet (z.B. wirtschaftliche Verhältnisse und Investitionsbereitschaft bzw. Investitionsvermögen, Spekulationsabsichten, Flächenbevorratungswünsche o.ä.). Auch im Zuge von Rückbaumaßnahmen von Wohngebieten (Rückbau oder Teilrückbau) freiwerdende Flächen gehören zu den mindergenutzten Flächen, die für eine Umnutzung zur Verfügung stehen.<sup>89</sup>

Die folgende Abbildung zeigt die Entstehungsgründe für Brachen und sonstige mindergenutzte Flächen im Überblick.

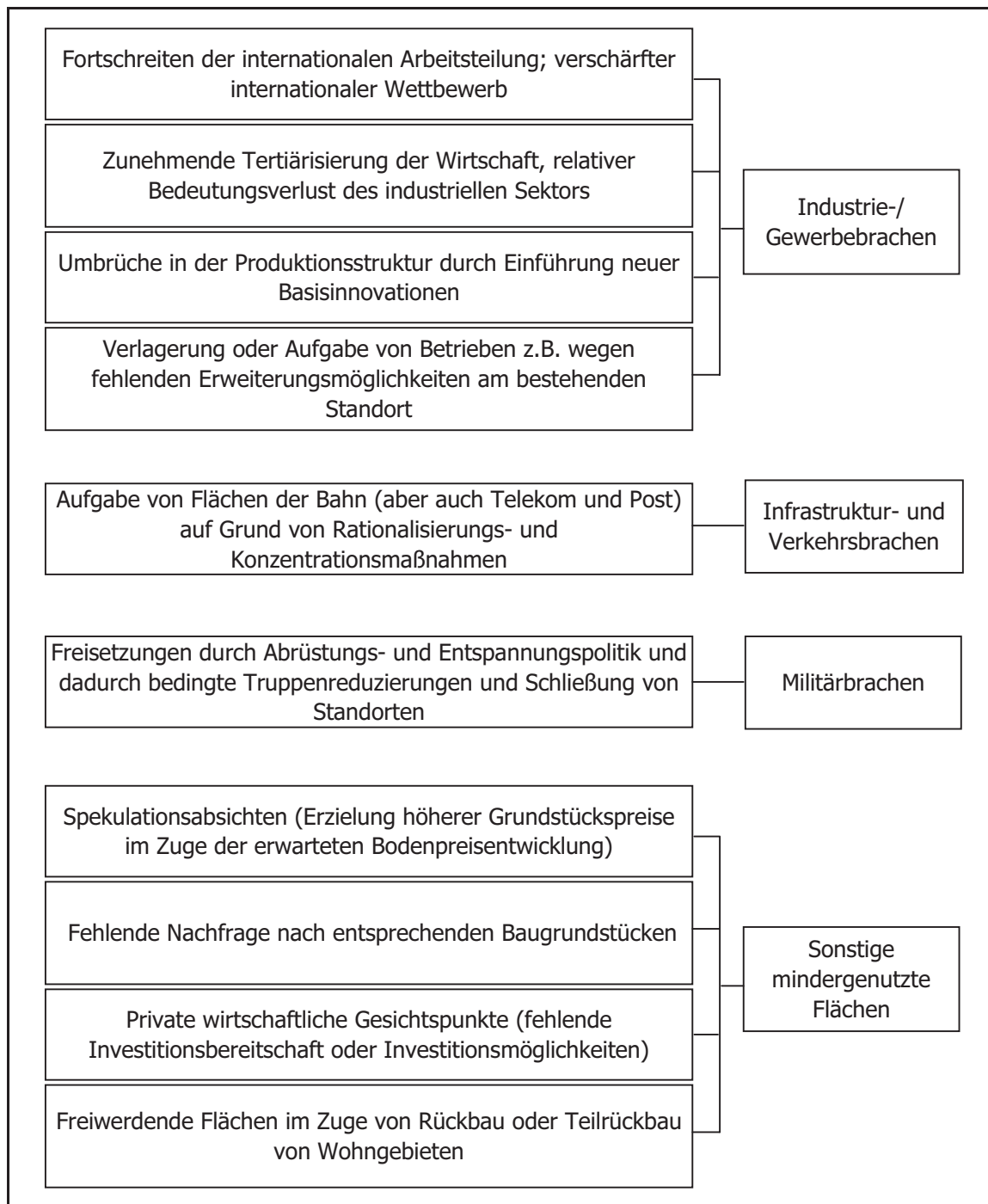
---

<sup>87</sup> Hierzu gehören auch die Zechenbrachen.

<sup>88</sup> Vgl. zur Entstehung von Brachen auch Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtwappenwettbewerb 2000, April 2001, S. 13 ff.

<sup>89</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel V.2.2.2.2, S. 73 ff.

Abbildung 5: Entstehung von Brachen und sonstigen mindergenutzten Flächen

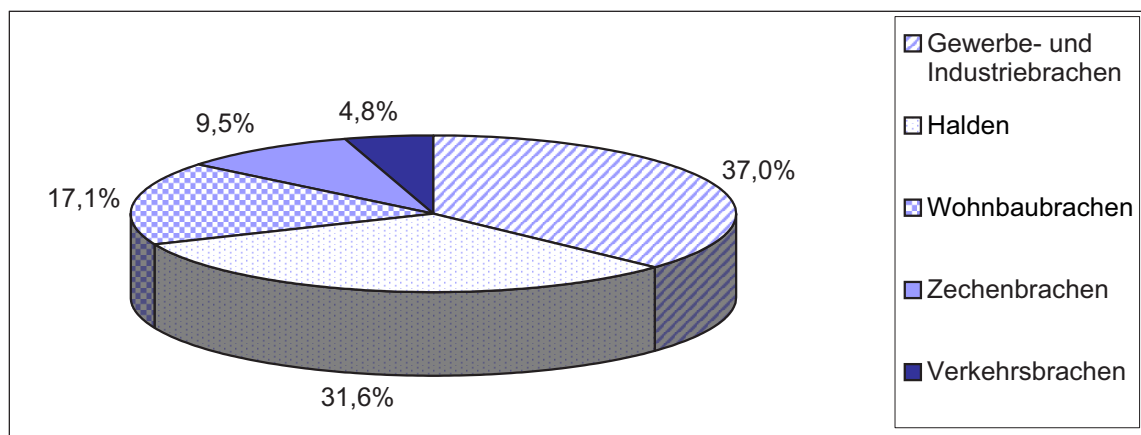


Modifiziert und ergänzt nach: Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtwappenwettbewerb 2000, April 2001, S. 16

Allein im Verbandsgebiet des Kommunalverband Ruhrgebiet gab es im Zeitraum 1996-2000 7.800 ha (statistisch ausgewiesene) Brachflächen (vgl. hierzu auch die folgende

Abbildung).<sup>90</sup> Die Gewerbe- und Industriebrachen nehmen zusammen mit den Halden den weitaus größten Teil der Brachflächen ein (zusammen fast 70 %), aber auch die Wohnbaubrachen sind noch mit rund 17 % bei den Brachflächen vertreten.<sup>91</sup> Insbesondere im Zuge anhaltender Suburbanisierungsprozesse und Nachfragerückgänge ist damit zu rechnen, dass die Wohnbaubrachen und kleinere Brachflächen im Innenbereich in vielen Kommunen künftig zunehmen.

Abbildung 6: Brachen im Gebiet des Kommunalverband Ruhrgebiet (1996-2000)



Anm.: Erfassungszeitraum 1996 - 2000 (ohne land- und forstwirtschaftliche Brachen)

Eigene Darstellung (nach Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Strukturbericht Ruhrgebiet 2002, Essen, August 2002)

## 2.3.2 Strategien der Umnutzung/ Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen

### 2.3.2.1 Potentiale und Restriktionen mindergenutzter Flächen im Rahmen der Innenbereichsentwicklung

Die Fläche ist die zentrale Ressource der Stadtentwicklung, d.h. Restriktionen der Stadtentwicklung werden neben anderen Faktoren auch durch die Begrenztheit der Fläche bzw. die Knappheit geeigneter Flächen bestimmt. Die Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen bietet insbesondere im Innenbereich vielfältige Potentiale, so dass sich das kommunale Baulandmanagement künftig verstärkt auf den Umgang mit

<sup>90</sup> Die Flächenangaben beinhalten keine land- und forstwirtschaftliche Brachflächen. Im Jahr 2001 waren 8.544 ha Brachfläche im Verbandsgebiet des KVR verzeichnet (bezogen auf das Verbandsgebiet ergibt sich hieraus ein Brachflächenanteil von rund 2 %). An der prozentualen Verteilung der einzelnen Brachflächenarten hat sich hierbei jedoch keine Änderung ergeben.

<sup>91</sup> Zu den Wohnbrachen zählen nach dem Nutzungsartenkatalog der Flächennutzungskartierung des KVR (Stand: 10.07.2002) ungenutzte Flächen innerhalb von Wohnbereichen (Baulücken), zur Zeit ungenutzte Flächen mit erkennbaren Erschließungsmaßnahmen, zur Zeit ungenutzte Flächen, die im Flächennutzungsplan für Wohnbebauung vorgesehen sind, und sonstige Flächen, die z.B. im FNP für andere Nutzungen vorgesehen sind. (Quelle: [http://www.kvr.de/daten/luftbilder/na\\_katalog.shtml](http://www.kvr.de/daten/luftbilder/na_katalog.shtml))

solchen Flächen ausrichten muss.<sup>92</sup> Eine aktuelle Städteumfrage der BfLR kommt zu dem Ergebnis, dass fast 30 % des Wohnbaulandbedarfes und 125 % des Gewerbebaulandbedarfes auf vorhandenen Brachflächen abgedeckt werden könnten.<sup>93</sup>

Für die Innenentwicklung ist die Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen vor allem im Hinblick auf

- Baulückenschließung, d.h. die Nutzung von Flächen für die bereits Baurecht besteht und für die eine Erschließung vorhanden ist,
- Nachverdichtung, die auf die Erweiterung oder Ergänzung der baulichen Nutzung eines oder mehrerer Grundstücke über das bereits vorhandene Maß gerichtet ist (durch Neuerrichtung oder Umbau von Gebäuden),
- Nutzung im Zuge von Rückbaumaßnahmen freifallender Flächen sowie
- Nutzung von Recyclingflächen, d.h. die Um- und Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen (z.B. gewerblicher Brachflächen oder Konversionsflächen im Innenbereich)

von Bedeutung.

Die Umnutzung bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen im Innenbereich eröffnet die Möglichkeit, sowohl bauliche als auch nichtbauliche Nachfolgenutzungen zu realisieren. Grundsätzlich sind folgende Alternativen im Umgang mit mindergenutzten Flächen denkbar (vgl. auch die folgende Abbildung):

- Bauliche Nachfolgenutzung durch Wohnungsbau oder auch Gewerbe/ Dienstleistungen
- Bauliche Nachfolgenutzung im Bereich der (sozialen) Infrastruktur
- Zeitlich begrenzter Ausschluss der Nachfolgenutzung (temporäre Zwischennutzung), um wertvolle (Bauland-)Reserveflächen für zur Zeit noch nicht absehbare Nutzungen zu erhalten (z.B. durch temporäre Grünflächennutzung)
- Dauerhafter Ausschluss einer baulichen Nachfolgenutzung, beispielsweise Freiflächennutzung im Zuge von Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung (dauerhafte Grün- oder Erholungsflächen)<sup>94</sup>

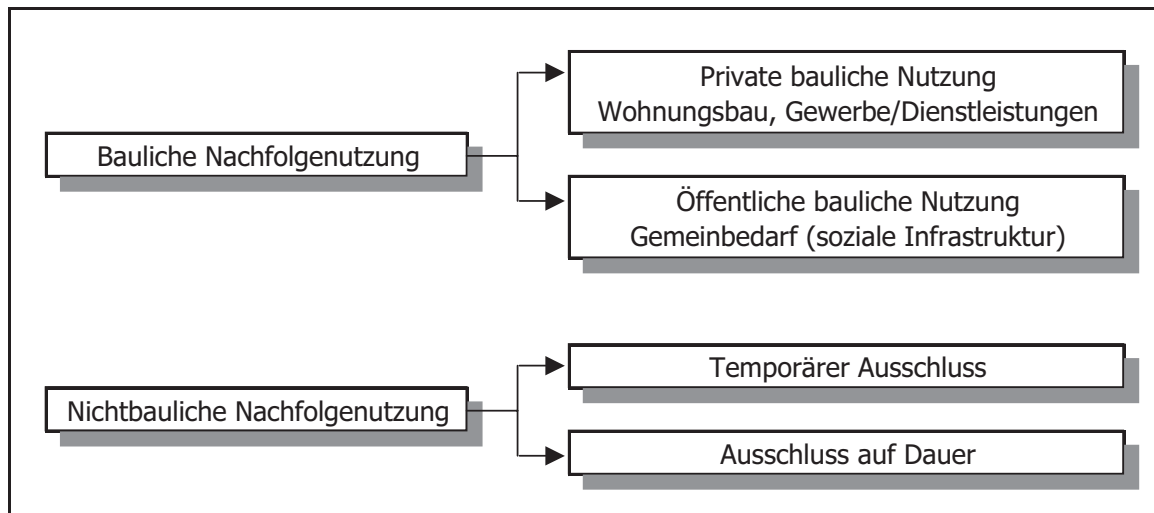
---

<sup>92</sup> Diesen Standpunkt vertritt auch der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“, o.J., S. 3. Die Einschätzung, dass die Wiedernutzung mindergenutzter Flächen im Innenbereich in Kombination mit der Aufwertung der Innenbereiche ein wichtiger planerischer Prozess der Stadtentwicklung ist, da diese Flächen ein hohes Entwicklungspotential beinhalten, wird auch in einer Untersuchung der Rheinisch-westfälischen technischen Hochschule in Aachen bestätigt, die verschiedene Akteure der Flächenentwicklung zur Brachenthematik befragt hat (Juchelka, R. u.a., Immobilien-Standort-Entwicklung - eine empirische Untersuchung zu Trends der Standortentwicklung auf Brachflächen in Innenstädten, Aachen, Februar 2003, S. 36).

<sup>93</sup> Quelle: <http://www.staedte-der-zukunft.de/Handlungsfelder/Boden/bodfrm2.htm>

<sup>94</sup> Zu berücksichtigen ist, dass bei dieser Variante eine spätere bauliche Nutzung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, auch wenn sie nicht von vornherein beabsichtigt wird.

Abbildung 7: Nutzungsvarianten für mindergenutzte Flächen



Die Potentiale, die sich durch mindergenutzte Flächen ergeben, können genutzt werden, um den Wohnwert der Innenstädte zu erhöhen (Wohnumfeldverbesserung durch wohnungsnaher Freiräume oder auch Infrastruktureinrichtungen, Schaffung bedarfsge-rechter Wohnungsangebote als Alternative zum Stadtrand oder Umland, d.h. Wohnungen mit Garten oder Einfamilienhäuser). Auch gewerbliche Nachfolgenutzungen sind im Sinne einer Nutzungsmischung möglich.

Welche Folgenutzung sinnvoll ist, hängt von den spezifischen örtlichen Gegebenheiten (Bedarfssituation, städtebauliche Zielsetzungen, Lage, Beschaffenheit und Verfügbarkeit der Fläche) und letztlich auch von den Finanzierungsmöglichkeiten ab.

Unabhängig von einer baulichen oder nichtbaulichen Nutzung bedeutet eine Revitalisierung mindergenutzter Flächen gerade im Innenbereich häufig eine Behebung städtebaulicher Missstände. Mindergenutzte Flächen, gerade wenn sie mit funktionslosen oder sogar heruntergekommenen Gebäuden bebaut sind, haben negative Ausstrahlungseffekte auf die Umgebung und beeinträchtigen die Attraktivität und das Image ganzer Stadtteile. Hierdurch verursachen sie neben der Reduzierung der Bodenwerte auch Segregations- und Abwanderungsprozesse.

### **Bauliche Nutzung (Wohnungsbau, Gewerbe/Dienstleistungen)**

In vielen Kommunen gibt es gerade im Innenbereich eine Knappheit an (bezahlbarem) Wohnbauland, auf der anderen Seite liegen hier häufig größere und kleinere Flächen brach, die für eine Neu- bzw. Umnutzung zur Verfügung stehen. Hieraus ergeben sich Potentiale für eine verstärkte Innenentwicklung, insbesondere in Bezug auf die Verminderung von Suburbanisierungsprozessen mit den entsprechenden finanziellen Folgewirkungen für die betroffenen Kommunen, die ein hochwertiges Infrastrukturangebot, das auch weiterhin von den ins Umland abwandernden Bevölkerungsgruppen genutzt wird, durch immer weniger Einwohner finanzieren müssen.

Für eine bauliche Nutzung mindergenutzter Flächen ist das Vorhandensein von Erschließungsanlagen ein entscheidender Vorteil. Während die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der „grünen Wiese“ die kostenintensive Bereitstellung einer weitgehend neuen Erschließung sowie neuer technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen erfordert, kann bei der Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen häufig auf bestehende Erschließungsanlagen zurückgegriffen werden (zumindest bezüglich der äußeren Erschließung), und bestehende soziale Infrastruktureinrichtungen können besser ausgelastet werden, ohne dass immer ein Neubau erforderlich ist.

Bei Wohnungsbaumaßnahmen auf mindergenutzten Flächen im Innenbereich kann die Kommune in besonderem Maße die Eigentumsbildung fördern,<sup>95</sup> in dem entsprechende Baugrundstücke bzw. innenbereichsbezogene Bauformen angeboten werden, die von denjenigen Bevölkerungsgruppen nachgefragt werden, die auf Grund des bislang fehlenden (oder zu teuren) Angebotes in die Randbereiche oder ins Umland abgewandert sind.<sup>96</sup>

Chancen im Zuge der Innenbereichsentwicklung durch Wiedernutzung mindergenutzter Flächen ergeben sich insbesondere auch durch die Möglichkeit, für verschiedene Bevölkerungsgruppen ein Wohnraumangebot zu schaffen. Eine Durchmischung mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen hat den Vorteil, dass kein einseitiges Infrastrukturangebot geschaffen oder aufrecht erhalten werden muss, das i.d.R. nur zeitlich begrenzt nutzbar ist. Einseitige Bevölkerungsstrukturen in Neubaugebieten im Außenbereich, z.B. junge Familien, haben einen zeitlich begrenzten Bedarf an Kindergärten, der nach einigen Jahren nicht mehr vorhanden ist. Die Infrastruktureinrichtungen müssen dann rückgebaut bzw. umgenutzt werden, wenn kein entsprechender Bedarf neu entsteht. Im Innenbereich mit einer durchmischten Bevölkerungsstruktur fällt der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen dagegen kontinuierlicher an.

Mindergenutzte Flächen stellen häufig einen städtebaulichen Missstand dar, insbesondere, wenn leerstehende und heruntergekommene Gebäude das Stadtbild empfindlich stören. Die hiermit verbundene negative Ausstrahlung kann ganze Stadtteile stören und das Image verschlechtern. Mit zunehmender Bedeutung des Wohnumfeldes als Faktor der Standortwahl in Verbindung mit steigender Wahlfreiheit bei rückläufiger Wohnungsnachfrage steigt die Bedeutung des Wohnumfeldes als Entscheidungsfaktor für den Wohnstandort.

Die Bereitstellung von Wohnbauflächen im Innenbereich trägt auch dazu bei, den Flächenverbrauch im Außenbereich zu verringern und entspricht so den Zielsetzungen des

---

<sup>95</sup> Welche Bedeutung die Eigentumsförderung im Rahmen der Wiedernutzung mindergenutzter Flächen hat, zeigen die Ergebnisse des LBS-Stadtswappenwettbewerbs 2000, wonach 61 % der realisierten Wohneinheiten bei den ausgewerteten Fallbeispielen Eigentumswohnungen und Eigenheime waren. (Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtswappenwettbewerb 2000, April 2001, S. 41)

<sup>96</sup> Vgl. zur Eigentumsbildung zur Stabilisierung des Innenbereiches auch Kapitel V.2.1.1.3, S. 39 ff. sowie zur Förderung nachfragegerechter Wohnformen Kapitel V.2.1.2.2, S. 44 ff.

Baugesetzbuches, mit Grund und Boden sparsam umzugehen und die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß zu beschränken.<sup>97</sup>

In Bezug auf die Wiedernutzung von mindergenutzten Flächen gibt es jedoch auch Restriktionen. Während die Baulandentwicklung im Außenbereich sowohl finanziell als auch zeitlich meist klar kalkulierbar ist, ergeben sich bei der Wiedernutzung mindergenutzter Flächen im Innenbereich häufig Probleme durch die z.T. aufwendige Aufbereitung der Flächen (v.a. ggf. vorhandene Altlasten, Beseitigung von Altgebäuden und Fundamenten). Die Planungsverfahren sind bei mindergenutzten Flächen i.d.R. langwieriger, insbesondere da aufwendigere Untersuchungen hinsichtlich Bodenbelastung und Gründung erforderlich sind. Die Verhandlungen mit den Eigentümern hinsichtlich der Nachfolgenutzung, aber auch hinsichtlich des Wertes der Grundstücke können sich zudem als schwierig erweisen. Auch die Akquirierung von Fördergeldern, aufwendigere Beteiligungsverfahren sowie die Bereitstellung von Ersatzgrundstücken für Zwischennutzungen kann zu Verzögerungen der Entwicklung führen.

Die Reaktivierung mindergenutzter Flächen, insbesondere, wenn Altlasten vorhanden sind, kann in vielen Fällen eine erhebliche finanzielle Inanspruchnahme der öffentlichen Hand bedeuten, so dass Bemühungen hinsichtlich einer Wiedernutzung häufig auch an Finanzierungsfragen scheitern können.

Vorbehalte der Öffentlichkeit (Investoren, Bauinteressenten), aber auch der Kommunalpolitik gegen eine Nutzung belasteter Flächen wirken sich ebenfalls als Entwicklungshemmnis aus, da häufig ein Verbleiben von Bodenverunreinigungen bei sanierten Flächen befürchtet wird. Dies kann in der Praxis dazu führen, dass durch den sog. „merkantilen Minderwert“<sup>98</sup> ein Baugrundstück nicht zum (unbelasteten) Verkehrswert veräußert werden kann. Bei sanierten Flächen können Abschläge von 10-30 % auftreten.<sup>99</sup>

Die folgende Abbildung zeigt die Chancen und Risiken der Entwicklung mindergenutzter Flächen für Wohnnutzungen im Überblick.

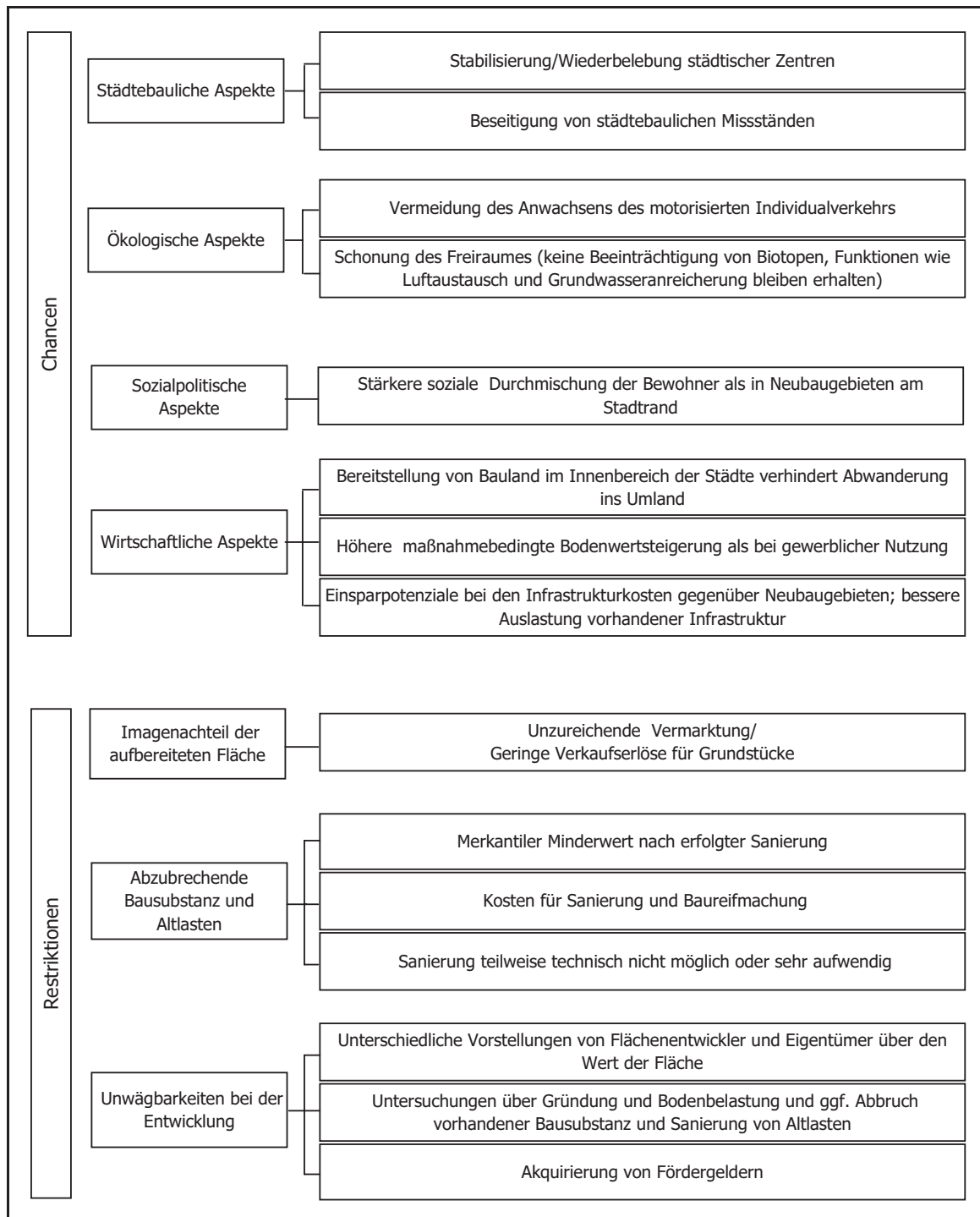
---

<sup>97</sup> § 1a Abs. 1 BauGB.

<sup>98</sup> „Auch nach vollständiger Mängelbeseitigung kann ein verkehrsmäßiger Minderwert bestehen, der im allgemeinen Sprachgebrauch als merkantiler Minderwert (auch psychologischer Minderwert) bezeichnet wird ... Der merkantile Minderwert gehört zu den tatsächlichen Eigenschaften und der sonstigen Beschaffenheit i. S. der Verkehrswertdefinition des § 194 BauGB. Er ist verkehrswertimmanent. Der BGH hat hierzu festgestellt, dass eine Minderung des Verkehrswertes auch bestehen bleiben kann, wenn die wertmindernden Schäden in technisch einwandfreier Weise beseitigt sind.“ (Kleiber in Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 4. Auflage, Köln, 2002, § 24 WertV, Rn. 42 f.)

<sup>99</sup> Halcour, F., Die Altlastenproblematik aus technischer, planerischer und ökonomischer Sicht, in: GuG 5/1991, S. 268.

Abbildung 8: Chancen und Risiken der Entwicklung mindergenutzter Flächen für Wohnnutzungen



Modifiziert nach: Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtwappenwettbewerb 2000, April 2001, S. 12

Gewerbliche oder dienstleistungsbezogene Nutzungen mindergenutzter Flächen sind bei entsprechendem Bedarf möglich, ausschließlich oder auch als Kombination von Wohnnutzungen und wohnverträglichem Gewerbe. Bei gewerblichen Nutzungen sind andere Zielsetzungen relevant als bei Wohnnutzungen. Während mit Wohnnutzungen vor allem Suburbanisierungsprozesse verhindert werden sollen und eine Aufwertung der Innenbereiche für die Wohnfunktion erfolgen soll, dienen gewerbliche Nutzungen der Bereitstellung von Flächen im Zuge der Förderung der kommunalen Wirtschaftskraft (Bereitstellung und Sicherung von Arbeitsplätzen). Auch Aspekte der Funktionsmischung im Innenbereich spielen bei gewerblichen Nachfolgenutzungen eine Rolle.

Hinsichtlich der Risiken der Entwicklung mindergenutzter Flächen (Altlastenproblematik, hohe Entwicklungskosten, lange Verfahrensdauer, Verhandlungen mit den Eigentümern etc.) sind gewerbliche Nachfolgenutzungen ähnlich zu bewerten wie Wohnfolgenutzungen. Allerdings ist die Bodenwertsteigerung bei Gewerbenutzungen (d.h. bei einfachen gewerblichen Nutzungen, nicht jedoch bei Einzelhandelsnutzungen) geringer, so dass die Finanzierungsfragen hier problematischer sein können. Auf der anderen Seite ist jedoch auch der Sanierungsaufwand wegen der im Vergleich zum Wohnen unempfindlicheren Nutzung geringer, d.h. die Aufbereitungskosten können bei gewerblichen Nachfolgenutzungen geringer ausfallen.<sup>100</sup>

### **Bauliche Nachfolgenutzung im Bereich der (sozialen) Infrastruktur**

Die Umnutzung von mindergenutzten Flächen im Innenbereich für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur kommt bei entsprechendem Mangel im Stadtquartier in Frage. Durch diese Nachfolgenutzung können vorhandene strukturelle Mängel im Wohnumfeld behoben werden.

Gerade im Bereich der sozialen Infrastruktur sind auch Möglichkeiten einer temporären Zwischennutzung leerstehender Gebäude denkbar, z.B. eine öffentliche oder gemeinnützige Nutzung leerstehender Ladenlokale für eine begrenzte Zeit.

### **Nichtbauliche Nachfolgenutzung (auf Dauer oder temporär begrenzt)**

Für eine nichtbauliche Nutzung mindergenutzter Flächen spricht insbesondere in stark verdichteten Innenbereichen der Mangel an Grünflächen und die damit verbundenen Einbußen an Lebensqualität. Durch die Anlage von Freiräumen können betroffene Wohnquartiere eine erhebliche Aufwertung erfahren, was wiederum Abwanderungs- und Segregationstendenzen verhindert. Das Wohnumfeld als „weicher“ Standortfaktor gewinnt zunehmend an Bedeutung und ist ein wichtiger Aspekt für die Entscheidung der Bevölkerung, im Innenbereich zu bleiben oder sich zu Wohnstandorten im Außenbereich bzw. im Stadtumland zu orientieren. Mindergenutzte Flächen bieten daher

---

<sup>100</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel V.2.3.2.3.1, S. 109 ff. und Abbildung 10, S. 110.

(je nach Größe und Lage) Potentiale der Wohnumfeldverbesserung, ggf. auch durch eine (teilweise) nichtbauliche Nutzung.

Hinsichtlich der Finanzierung nichtbaulicher Nutzungen ist problematisch, dass keine Bodenwertsteigerung zur Finanzierung der Entwicklung verwendet werden kann, da kein späterer Verkaufserlös erzielt wird. Daher sind andere Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen, wenn entsprechende Mittel aus dem allgemeinen Haushalt nicht zur Verfügung stehen.<sup>101</sup> Durch eine Aufwertung des Wohnumfeldes können die Bodenwerte bzw. die Rendite umliegender Baugebiete steigen. Solche Wertsteigerungen könnten zur Finanzierung der nichtbaulichen Nutzung eingesetzt werden, z.B. über privatrechtliche Vereinbarungen.<sup>102</sup>

Eine nichtbauliche Nachfolgenutzung kann auch aus strategischen Gründen erfolgen, indem eine temporäre Zwischennutzung vorgesehen wird und die Fläche so für eine mögliche spätere bauliche Nutzung vorgehalten wird. Eine temporäre Zwischennutzung, z.B. als Grünfläche oder als Freizeitfläche, trägt - anders als das reine „Liegenlassen“ der Fläche - zu einer Aufwertung des Wohnumfeldes bei und hat keine negativen Auswirkungen auf das Stadtbild.

### **2.3.2.2 Instrumentelle Ansätze bei mindergenutzten Flächen**

Aus Sicht des Baulandmanagements gibt es folgende instrumentelle Ansätze, die im Umgang mit mindergenutzten Flächen von Bedeutung sind:

- Kommunalen Baulandbeschluss (Zielsetzung zur verstärkten Um-/Wiedernutzung mindergenutzter Flächen)
- Strategisches Baulandmanagement unter besonderer Beachtung von mindergenutzten Flächen
- Vermarktungsstrategien für innerstädtische Flächen (soweit sie für eine bauliche Nachfolgenutzung vorgesehen sind)
- Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums

#### **2.3.2.2.1 Kommunalen Baulandbeschluss**

Kommunale Baulandbeschlüsse bilden den Grundpfeiler des kommunalen Baulandmanagements und dienen der Steuerung eines aktiven Baulandmanagements unter Berücksichtigung spezifischer örtlicher Zielsetzungen, die sich auf regionale, städtebauliche, sozialpolitische, wirtschaftliche und umweltpolitische Aspekte beziehen können.

---

<sup>101</sup> Zu den Möglichkeiten der Finanzierung nichtbaulicher Nutzungen s.a. Kapitel V.2.3.2.3.3, S. 115 f.

<sup>102</sup> Städtebauliche Verträge kommen nur in Frage, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, wie z.B. das Koppelungsverbot. D.h., wenn Baurecht bereits bestanden hat, können die Kosten für die nichtbauliche Nutzung nicht auf die Bauflächen umgelegt werden.

Die Auswertung zahlreicher kommunaler Baulandbeschlüsse hat gezeigt, dass die Entwicklung des Innenbereiches und die Mobilisierung von mindergenutzten Flächen zu den (wenn auch bislang eher untergeordneten) Zielsetzungen in den Baulandbeschlüssen gehören.<sup>103</sup>

Die zunehmende Bedeutung der Nutzung mindergenutzter Flächen spiegelt sich in den vorhandenen Baulandbeschlüssen i.d.R. noch nicht entsprechend wider. Eine Aufnahme der Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen in die Zielsetzungen eines Baulandbeschlusses kann sinnvoll sein. Allerdings ist es nicht empfehlenswert, die Reaktivierung von mindergenutzten Flächen absolut zu priorisieren, da die Selbstbindung der Kommune dann zu groß wäre.

Beim kommunalen Baulandmanagement muss die Kommune ausreichende Handlungsspielräume haben. Das gilt auch für mindergenutzte Flächen, insbesondere wenn hier Schwierigkeiten bei der Realisierung solcher Projekte auftreten.

Die Kommunen sollten ihre Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Gegensteuerung der Flächeninanspruchnahme im Außenbereich nutzen. Die Förderung der Inanspruchnahme von Flächen im Innenbereich kann durch die Entwicklung von Vorrangkriterien der Bauleitplanung (Innenentwicklung als vorrangiges Entwicklungsziel) erfolgen. Das bedeutet nicht, dass im Außenbereich keine Baulandentwicklung mehr stattfinden sollte, es sollte jedoch ein „Gleichgewicht“ (nicht gleichzusetzen mit einer flächenmäßig gleichen Bereitstellung von Bauland im Außen- und Innenbereich) zwischen Neubaulandausweisung und Flächenaufbereitung/-recycling hergestellt werden.<sup>104</sup>

#### **2.3.2.2.2 Strategisches Baulandmanagement**

Im Mittelpunkt einer erfolgreichen Baulandpolitik der Kommunen steht die bedarfsgerechte Baulandbereitstellung. Hierbei handelt es sich um einen komplexen Prozess, der neben der Bauleitplanung, der Bodenordnung, der Erschließung, der Herstellung der erforderlichen Infrastruktur-, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen auch die Bereitstellung der baureifen Grundstücke umfasst.

Nachhaltiges strategisches Baulandmanagement meint die bedarfsgerechte Optimierung der Flächennutzung (insbesondere Produktion und Inanspruchnahme von Bauland mit den zugehörigen Infrastruktur- und Ausgleichsflächen) hinsichtlich Menge, Qualität und Lage nach wirtschaftlichen, städtebaulichen und ökologischen Kriterien.<sup>105</sup> Speziell auf das Handlungsfeld der Innenbereichsentwicklung unter Berücksichtigung des

---

<sup>103</sup> Vgl. zu den Zielsetzungen und Inhalten von kommunalen Baulandbeschlüssen auch Dransfeld, E., Freckmann, J., Joeres, B., Pfeiffer, P. i.A. des Arbeitskreises Baulandmanagement sowie des Ministeriums für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Bausteine zum Baulandbeschluss, Dortmund, 2000.

<sup>104</sup> Welter, T., Konsequente Bodenschutzpolitik, Nachhaltigkeit und Flächeninanspruchnahme - Versuch einer Positionsbestimmung, in: DAB 8/03, S. 26.

<sup>105</sup> Deutscher Städtetag, Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“, Mai 2002, S. 239 f.

Entwicklungspotentials mindergenutzter Flächen bezogen bedeutet dies, dass sich das Baulandmanagement nicht ausschließlich, aber verstärkt mit der Mobilisierung mindergenutzter Flächen im Innenbereich und dem Abbau von Mobilisierungshemmnissen auseinandersetzen muss.

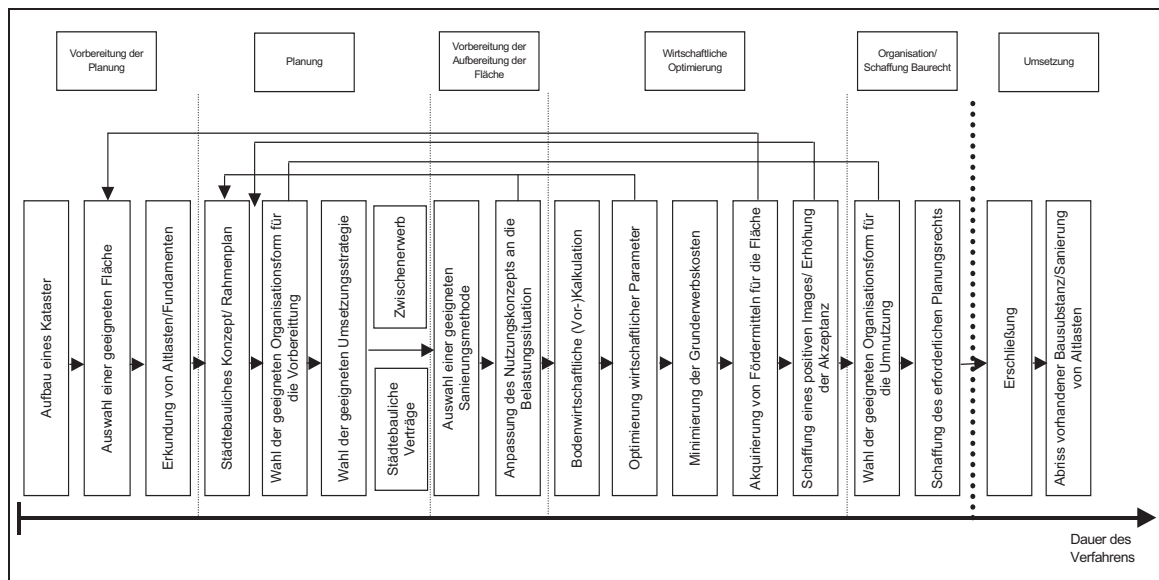
Strategisches Baulandmanagement umfasst den gesamten Prozess der Entwicklung mindergenutzter Flächen:

- Vorbereitung der Planung auf gesamtstädtischer Ebene (beispielsweise durch Anlegen eines entsprechenden Katasters, in dem die mindergenutzten Flächen entsprechend ihrem Entwicklungsstand, den Besonderheiten (z.B. Altlasten) und den Nutzungsmöglichkeiten erfasst werden, aber auch Wohnungsmarktanalysen, in denen die quantitative und qualitative Nachfrageentwicklung untersucht und dargestellt wird).
- Planung (wobei die städtebauliche Planung nicht Bestandteil des eigentlichen Flächenmanagements ist), insbesondere im Hinblick auf das Instrumentarium der Umsetzung (z.B. Zwischenerwerb oder städtebauliche Verträge).
- Vorbereitung der Flächenaufbereitung in Abstimmung mit dem Nutzungskonzept.
- Wirtschaftliche Optimierung (z.B. Minimierung der Grunderwerbs- und Zwischenfinanzierungskosten, Kostenbeteiligungsmodelle der Eigentümer/ Investoren, städtebauliche Kalkulation, Öffentlichkeitsarbeit).

Die Schwerpunkte des kommunalen Baulandmanagements im Zuge der Reaktivierung mindergenutzter Flächen liegen im Bereich der Vorbereitung, der Entwicklung zielgerichteter und handlungsorientierter Umsetzungsstrategien und der wirtschaftlichen Optimierung. Ein zielgerichtetes kommunales Baulandmanagement kann daher nur in Zusammenarbeit mit den übrigen kommunalen Tätigkeitsbereichen (z.B. der Stadtplanung) funktionieren.

Die folgende Abbildung zeigt ein vereinfachtes Schema des Ablaufs bei der Reaktivierung mindergenutzter Flächen unter Einbeziehung der Tätigkeitsfelder des kommunalen Baulandmanagements.

Abbildung 9: Prozessuales Vorgehen bei der Aufbereitung mindergenutzter Flächen für den Wohnungsbau (vereinfachtes Ablaufschema)



Quelle: Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtwappenwettbewerb 2000, April 2001, S. 12

### 2.3.2.2.3 Vermarktungsstrategien

Vermarktungsstrategien dienen dazu, das Flächenangebot und die passenden Nachfragegruppen zusammenzubringen. Neben der traditionellen Werbe- und Imagepolitik gehört hierzu auch die konkrete Vermarktung der Flächen. Vermarktungsstrategien umfassen grundsätzlich zwei Ebenen: <sup>106</sup>

- Stadtmarketing (auf gesamtstädtischer Ebene) und
- Projektmarketing (bezogen auf das konkrete Projekt).

Projektbezogene Vermarktungsstrategien für reaktivierte mindergenutzte Flächen sind von besonderer Bedeutung, insbesondere wenn es sich um sanierte, ehemals altlastenbelastete Flächen handelt. Die Schaffung eines positiven Image für die Fläche bzw. das Projekt führt zur Akzeptanz sowohl bei den Anwohnern als auch bei den Investoren und Bauinteressenten.

Wichtige Faktoren einer projektbezogenen Vermarktungsstrategie sind eine systematische Öffentlichkeitsarbeit und die Betreuung und Beratung von Investoren und Bauinteressenten.

<sup>106</sup> Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Flächenmanagement in Brandenburg - Grundlagen, Aufgaben und Instrumente, November 1999, S. 109.

Die Öffentlichkeitsarbeit sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des Planungsprozesses einsetzen. Welcher Zeitpunkt hier im Einzelnen vorteilhaft ist, hängt nicht zuletzt davon ab, ob bereits konkrete Nutzungsvorstellungen durch den Eigentümer oder einen Investor vorliegen (der Anstoß zur Planung also von privater Seite erfolgt) oder ob die Kommune selbst die Planung (ohne konkreten Investor) betreibt. Entscheidend kann auch sein, welche Form der Nachfolgenutzung grundsätzlich geplant ist (Gewerbe, Wohnen oder nichtbauliche Nutzungen).

Für die Öffentlichkeitsarbeit können alle zur Verfügung stehenden Medien genutzt werden, wie z.B. Presse, Fachzeitschriften, Broschüren, Internet etc.

Eine Möglichkeit der Öffentlichkeitsarbeit besteht darin, die Öffentlichkeit über Moderationsverfahren und Workshops bereits sehr frühzeitig in den Planungsprozess einzubeziehen, beispielsweise bereits bei den Überlegungen zu den künftigen Nutzungsmöglichkeiten der Fläche. Dies kann vor allem dann vorteilhaft sein, wenn Wohnnutzungen (bzw. Mischnutzungen aus Gewerbe und Wohnen) oder freiraumbezogene Nutzungen (Freizeit-/ Erholungsflächen) geplant sind. Durch die Einbeziehung in den Planungsprozess steigen sowohl die Akzeptanz als auch die Identifikation mit dem Projekt auf Seiten der Öffentlichkeit.

Bei Verzicht auf eine direkte Beteiligung i.S. einer Mitsprache hinsichtlich der Folgenutzung bieten sich prozessbegleitende Bürgerveranstaltungen (z.B. auch auf der Fläche selbst) an.

Die Betreuung und Beratung von Investoren und Bauinteressenten sollte ebenfalls frühzeitig erfolgen. Gerade bei der Investorenberatung können so auch die „Marktgängigkeit“ des Planungskonzeptes geprüft und ggf. Anpassungen vorgenommen werden.

Sofern die Entwicklung einer Fläche nicht durch die Kommune selbst erfolgt, sondern durch einen privaten Investor, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Kommune und Investor notwendig. Das betrifft sowohl die Details des Nutzungskonzeptes als auch Vereinbarungen über Kostenbeteiligungen und Beratung bei der Finanzierung und Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Die Beratung von Bauinteressenten setzt dagegen sinnvollerweise zu einem etwas späteren Zeitpunkt des Planungsprozesses ein. Die Beratung und Betreuung kann sich sowohl auf gestalterische Fragen (bei Eigenheimen) als auch auf Finanzierungsfragen beziehen.

#### **2.3.2.2.4 Planungsrechtliche Strategie**

Das Baugesetzbuch beinhaltet eine Reihe von Instrumenten, die zur Entwicklung mindergenutzter Flächen zur Verfügung stehen. Welches Instrument geeignet ist, hängt vom Einzelfall ab; es gibt nicht das Instrument zur Entwicklung mindergenutzter Flächen. Neben der Größe der Fläche spielen für die Auswahl des geeigneten Instrumentariums v.a. Wirtschaftlichkeits- bzw. Finanzierungsgesichtspunkte eine Rolle. Auch der

(gewünschte) Einfluss der Kommune auf die Realisierung der Planung kann einen Einfluss auf die Wahl des Instrumentes haben.

Die Anwendung von Planungsinstrumenten zur Entwicklung mindergenutzter Flächen ist i.d.R. erforderlich, denn die Beurteilung der Zulässigkeit der Nachfolgenutzung bei mindergenutzten Flächen im Innenbereich nach § 34 BauGB wird nur in Ausnahmefällen in Frage kommen (z.B. bei kleineren Flächen (Baulücken)). Bei der Entwicklung größerer Flächen wird dagegen häufig von einem Planungserfordernis auszugehen sein. Die Aufstellung eines Bebauungsplans ist auch in den Fällen erforderlich, in denen eine andere als die nach § 34 BauGB zulässige Nutzung realisiert werden soll.

Im Rahmen des allgemeinen Städtebaurechts (§ 34, Bebauungsplan, Umlegung) hat die Kommune jedoch nur einen geringen Einfluss auf die Realisierung der Planung für eine mindergenutzte Fläche, wenn nicht zusätzliche Instrumente (Zwischenerwerb oder städtebaulicher Vertrag<sup>107</sup>) eingesetzt werden; es handelt sich hier um eine reine Angebotsplanung.<sup>108</sup> Zudem sind die Finanzierungsmöglichkeiten unzureichend, da die Kosten für Erschließung und Infrastruktur nur teilweise refinanziert werden können.

Eine reine Angebotsplanung kommt regelmäßig nur bei kleineren Flächen mit geringen Aufbereitungskosten (bzw. mit einer Bodenwertsteigerung, die über die Aufbereitungskosten hinaus noch eine Gewinnspanne zulässt) in Frage, wenn gleichzeitig eine entsprechende Nachfrage für die vorgesehene Nutzung vorhanden ist, so dass eine Entwicklung der Fläche über reine Marktmechanismen ohne zusätzliche Förderung realistisch ist.

In vielen Fällen sind bei der Entwicklung mindergenutzter Flächen (zusätzlich) andere Instrumente, wie der kommunale Zwischenerwerb oder städtebauliche Verträge erforderlich.

Kommunaler Zwischenerwerb kann dann die einzige Möglichkeit sein, eine Wiedernutzung der Fläche zu erreichen, wenn keine private Investitionsbereitschaft besteht. Hiermit ist insbesondere dann zu rechnen, wenn einer Wiedernutzung hohe Aufberei-

---

<sup>107</sup> Zu beachten ist, dass der städtebauliche Vertrag bei Grundstücken innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile regelmäßig nicht in Frage kommt, da die gesetzlichen Anforderungen des § 11 BauGB dies nicht zulassen. Gem. § 11 Abs. 2 Satz 2 ist die Vereinbarung einer Leistung unzulässig, wenn auch ohne sie ein Anspruch auf Gegenleistung bestanden hätte (Koppelungsverbot). D.h., wo bereits Baurecht besteht, kann die Kommune keinen städtebaulichen Vertrag mit dem Eigentümer oder Investor abschließen, der bestimmte Regelungen, z.B. zur Realisierung einer Bebauung enthält, da der Eigentümer/Investor im § 34er-Gebiet auch ohne eine solche Vereinbarung Anspruch auf die Erteilung einer Baugenehmigung hat, wenn die sonstigen rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind.

<sup>108</sup> Hier kommt allenfalls das Baugebot nach § 176 BauGB als Instrument des besonderen Städtebaurechts in Betracht. Gem. § 176 Abs. 1 und 2 BauGB kann ein Baugebot innerhalb eines Bebauungsgebietes bzw. innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken. Hierbei besteht auch die Möglichkeit der Enteignung, wenn der Eigentümer der Bauverpflichtung nicht nachkommt.

tungskosten entgegenstehen, die nicht durch entsprechende Bodenwertsteigerungen gedeckt werden können, so dass das Projekt ohne öffentliche Förderung nicht wirtschaftlich realisierbar ist. Auch im Hinblick auf die Durchsetzung kommunaler Zielsetzungen kann ein Zwischenerwerb sinnvoll sein.

Bei einem kommunalen Zwischenerwerb liegt das finanzielle Risiko der Entwicklung vollständig bei der Kommune. Zudem wird der kommunale Haushalt durch Vor- und Zwischenfinanzierungskosten belastet, die aber durch entsprechende Strategien (Flächentausch, Ankaufsoptionen oder Vollmachtsmodelle) reduziert werden können.<sup>109</sup> Für die Frage, ob ein Zwischenerwerb finanziell tragbar ist, kann auch die Frage der Finanzierung inner- oder außerhalb des Haushaltes eine Rolle spielen.<sup>110</sup>

Sofern eine Investitionsbereitschaft von privater Seite besteht, kommt der Abschluss städtebaulicher Verträge gem. § 11 BauGB hinsichtlich der Regelung von Finanzierungsfragen und zur Sicherung der Realisierung in Frage. Neben der Kostenbeteiligung über einen Folgekostenvertrag können auch Aufgaben wie die Ausarbeitung der Planungen, Bodensanierung, Erschließung und sonstiges auf den Investor übertragen werden, so dass die Kommune hier entlastet wird.<sup>111</sup>

Ein weiteres Kooperationsmodell zwischen Kommune und Investor ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB. Wenn ein Investor feststeht, der ein bestimmtes Vorhaben realisieren will, können über einen Vorhaben- und Erschließungsplan die planungsrechtlichen Grundlagen zur Realisierung des Projektes geschaffen werden. Die Initiative zur Schaffung von Baurecht geht hier vom Investor aus. Dieser erarbeitet die städtebauliche Planung (in Abstimmung mit der Kommune) und verpflichtet sich in einem Durchführungsvertrag<sup>112</sup> zur Realisierung der Planung und zur Übernahme der Erschließungs- und Planungskosten.

Die Anwendung des besonderen Städtebaurechts (Sanierungsmaßnahme und Entwicklungsmaßnahme) ist nur unter besonderen Voraussetzungen möglich.

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme können Flächen sowohl erstmalig entwickelt werden als auch durch städtebauliche Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden (§ 165 Abs. 2 BauGB). Die Kommune erwirbt die Grundstücke i.d.R.,<sup>113</sup> entwickelt sie und veräußert sie nach der Neuordnung wieder, d.h. ein

---

<sup>109</sup> Vgl. hierzu Kapitel V.2.3.2.3.1, insbesondere S. 113 f.

<sup>110</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Bodenfonds in Kapitel V.2.3.2.3.2, S. 114 ff.

<sup>111</sup> Vgl. hierzu Kapitel V.2.2.3.2.2, S. 86 ff.

<sup>112</sup> Der Durchführungsvertrag ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Er stellt insoweit einen städtebaulichen Vertrag i.S.d. § 11 Abs. 4 BauGB dar. (Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Auflage, München, 2002, § 12 Rn. 13)

<sup>113</sup> Ausnahmen können bestehen, wenn der Eigentümer sich verpflichtet, das Grundstück entsprechend den Entwicklungszielen zu nutzen. In diesem Fall muss die Kommune Ausgleichsbeträge erheben, d.h. die Differenz zwischen dem unbeeinflussten Anfangswert und dem Neuordnungswert der Grundstücke (§ 166 Abs. 3 BauGB).

Zwischenerwerb der Flächen ist gesetzlich vorgesehen. Allerdings besteht gegenüber einem Zwischenerwerb ohne besonderes Städtebaurecht, der auf Freiwilligkeit beruht, der Vorteil, dass zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert erworben wird und so ein Ausschluss überzogener Kaufpreisvorstellungen des Eigentümers möglich ist.

Die Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist an besondere Voraussetzungen. Neben der Deckung eines besonderen Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten kommt hierbei auch die Wiedernutzung brachliegender Flächen in Frage.

Zur Entwicklung mindergenutzter Flächen im Innenbereich kann grundsätzlich auch eine Sanierungsmaßnahme nach § 136 ff. BauGB in Frage kommen. Sie dient der Beseitigung städtebaulicher Missstände und kann dann eingeleitet werden, wenn einzelne Maßnahmen zur Behebung dieser Missstände nicht ausreichen, sondern eine einheitliche Vorgehensweise erforderlich ist. Die Anwendungsvoraussetzungen für eine Sanierungsmaßnahme können bei mindergenutzten Flächen gegeben sein; sie stellen häufig einen städtebaulichen Missstand dar.<sup>114</sup>

Mit der förmlichen Festlegung als Sanierungs- oder Entwicklungsgebiet bestehen besondere Voraussetzungen zur Aufnahme in die Städtebauförderungsprogramme. Dies kann für die Finanzierbarkeit der Maßnahme von Bedeutung sein.

Von den städtebaulichen Geboten kann bei der Umnutzung mindergenutzter Flächen insbesondere das Baugebot (im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile gem. § 34 BauGB (§ 176 BauGB) zum Einsatz kommen. Dies gilt v.a. in den Fällen, in denen es Investoren für eine Fläche im Innenbereich gibt, der Eigentümer jedoch kein Interesse an einer Entwicklung hat.

Zum Anwendungsbereich von Baugeboten gehören sowohl Bebauungsplangebiete als auch im Zusammenhang bebaute Ortsteile.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans geht es beim Baugebot um die Bebauung eines Grundstücks entsprechend den Festsetzungen des B-Plans<sup>115</sup> oder um die Anpassung eines vorhandenen Gebäudes bzw. einer baulichen Anlage an die Festsetzungen des B-Plans (§ 176 Abs. 1 BauGB).

Im § 34er-Gebiet kann das Baugebot nur für unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke zum Tragen kommen. Hierbei geht es um die Bebauung des Grundstücks entsprechend den baurechtlichen Vorschriften oder um eine bauliche Nutzung des Grundstücks, insbesondere zur Schließung von Baulücken (§ 176 Abs. 2 BauGB). Ein Anpassungsgebot nach § 175 Abs. 1 Nr. 2 kann in § 34er-Gebieten nicht aus dem Baugebot abgeleitet werden.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Vgl. zur Sanierungsmaßnahme auch Kapitel V.2.2.3.2.1, S. 83 ff.

<sup>115</sup> Gem. § 176 Abs. 6 BauGB kann mit dem Baugebot auch eine andere als eine bauliche Nutzung durchgesetzt werden, wenn es entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan gibt.

<sup>116</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Auflage, München, 2002, § 176 Rn. 6.

Das Baugebot kann zur Anwendung kommen, wenn die Anordnungsvoraussetzungen gem. § 175 BauGB (die für alle städtebaulichen Gebote gelten) erfüllt sind. Hiernach dürfen städtebauliche Gebote nur dann angeordnet werden, wenn ihre alsbaldige Durchführung aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist (§ 175 Abs. 2 BauGB). An die Prüfung der Erforderlichkeit werden besondere Anforderungen gestellt: Das alleinige Vorhandensein eines Bebauungsplans reicht nicht aus, es müssen im Einzelfall die städtebaulichen Gründe in der Gewichtung und bei der Abwägung die privaten Belange, die gegen eine sofortige Planverwirklichung vorgebracht werden, merklich überwiegen. Dies können beispielsweise bodenrechtliche Spannungen sein, die gegenüber den betroffenen Belangen der Eigentümer überwiegen.<sup>117</sup>

Weitere Anhaltspunkte für das Erfordernis einer alsbaldigen Durchführung aus städtebaulichen Gründen können z.B. das Erfordernis der Schließung von Baulücken zur geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes oder zur Beseitigung einer Verunstaltung des Straßen- und Ortsbildes sein. Als städtebaulicher Grund von besonderer Bedeutung kommt auch die Absicht der Kommune in Betracht, durch Baulückenschließung die vorhandenen Bauflächen besser auszunutzen, eine stärkere Wohnbebauung oder verbrauchernahe Versorgung zu ermöglichen, um der Entvölkerung der Innenstadt entgegenzuwirken, eine städtebauliche Gesamtkonzeption auch gegenüber nicht plangemäß genutzter Grundstücke durchzusetzen und die noch unbebauten Flächen am Stadtrand zu schonen.<sup>118</sup>

Aus Sicht des kommunalen Baulandmanagements kann das Baugebot zur Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen im Innenbereich, z.B. von Baulücken, daher durchaus ein wirksames Instrument darstellen, wenn die gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen gegeben sind. Die zu realisierende Art der Nutzung richtet sich nach § 30 oder § 34 BauGB. Einen weitergehenden Einfluss hat die Kommune nicht. In der Praxis wird das Instrument des Baugebotes insbesondere wegen der relativ strengen gesetzlichen Anforderungen jedoch nur wenig angewendet.

### **2.3.2.3 Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Finanzierung**

#### **2.3.2.3.1 Minimierung des wirtschaftlichen Risikos**

Eine wichtige Frage aus Sicht der Kommunen bei der Revitalisierung mindergenutzter Flächen ist die Beschaffung der Mittel für kommunale Investitionen bei der Entwicklung der Flächen. Hierbei spielt einerseits die Vermeidung von Investitionsrisiken und andererseits die wirtschaftliche Optimierung der Planung eine wichtige Rolle:<sup>119</sup>

- Anpassung des Nutzungskonzeptes an die Belastung der Fläche

---

<sup>117</sup> Krautzberger, a.a.O., § 175 Rn. 5.

<sup>118</sup> Krautzberger, a.a.O., § 175 Rn. 6.

<sup>119</sup> Vgl. Dransfeld, E., Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation, VHW-Verlag, Bonn, Mai 2003.

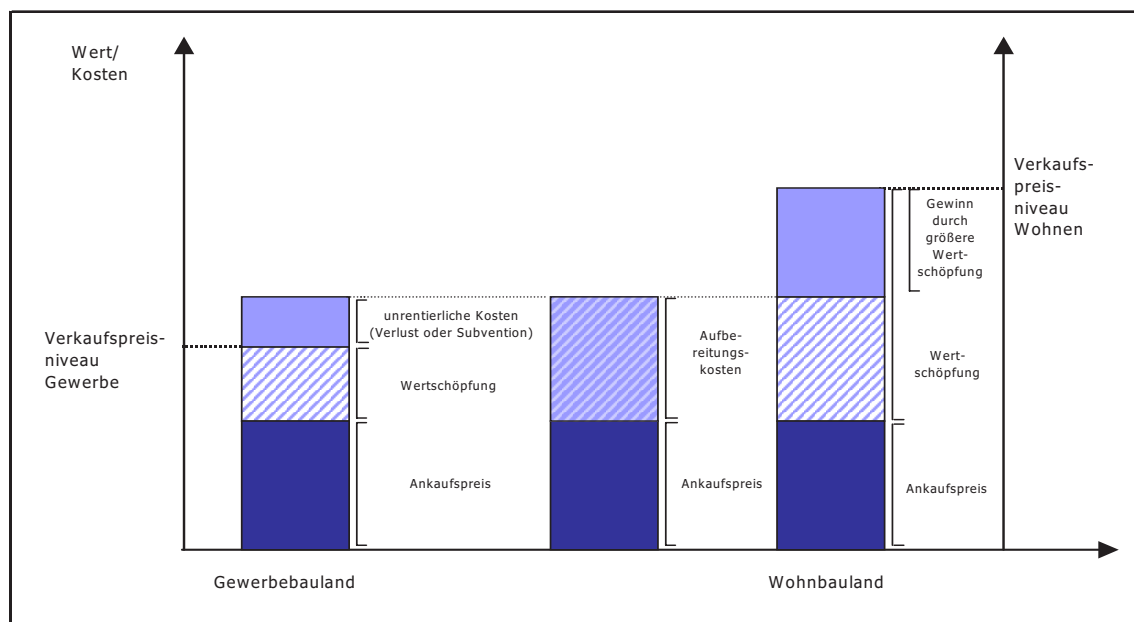
- Bedarfsgerechte Flächenentwicklung
- Berücksichtigung/ Prüfung von Kostenaspekten:
  - Städtebauliche Kalkulation
  - Optimierung wirtschaftlicher Parameter
  - Minimierung der Grunderwerbskosten bzw. Alternativen zum Zwischenerwerb

### **Anpassung des Nutzungskonzeptes an die Belastung der Fläche**

Die Finanzierung der Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen im Innenbereich ist entscheidend für die Realisierbarkeit der Projekte. Welche finanziellen Risiken hierbei bestehen, hängt einerseits von der Vorbelastung der Flächen ab (gibt es beispielsweise Altlasten und in welchem Umfang, ist die Fläche bebaut), aber auch von der vorgesehenen Folgenutzung.

Grundsätzlich gilt, dass aus bodenwirtschaftlicher Sicht einer Wiedernutzung durch Wohnen i.d.R. vorteilhafter ist, da die hiermit verbundenen Bodenwertsteigerungen größer sind als bei gewerblicher Nutzung (vgl. hierzu auch die folgende Abbildung). Die Heranziehung der Bodenwertsteigerung zur Finanzierung der Flächenentwicklung hat erhebliche Auswirkungen auf die Realisierbarkeit einer Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen.

*Abbildung 10: Finanzierung der Brachflächenaktivierung - Wertschöpfungsvorteil beim Wohnen<sup>120</sup>*

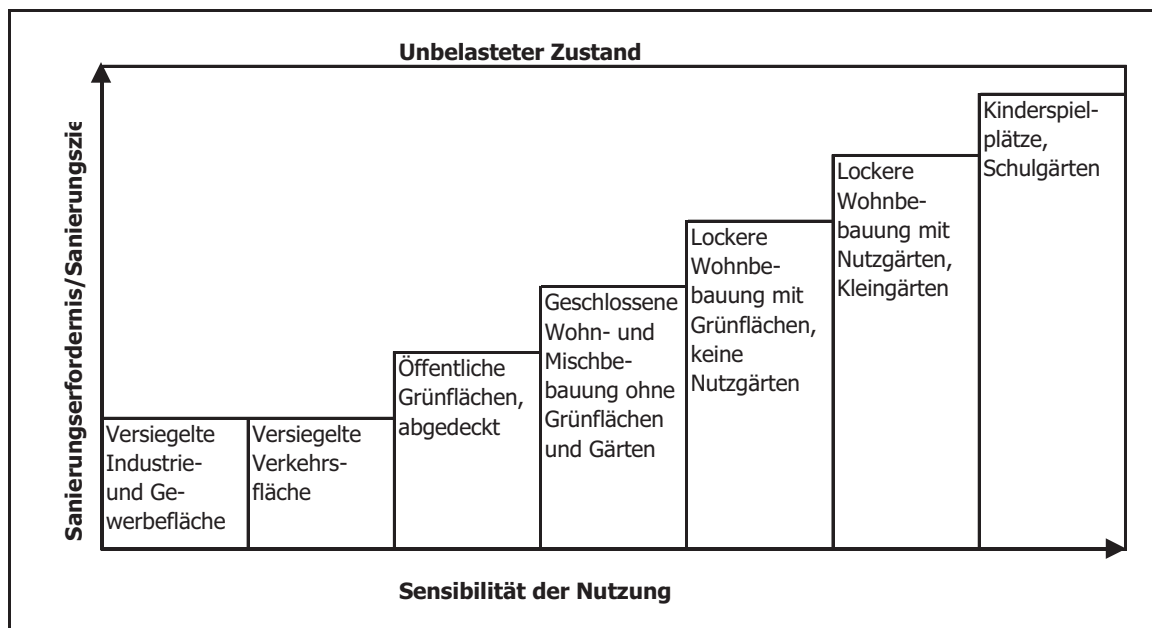


Quelle: Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtwappenwettbewerb 2000, April 2001, S. 10

<sup>120</sup> Aus Vereinfachungsgründen wird davon ausgegangen, dass die Aufbereitungskosten bei einer Wohnnutzung nicht höher liegen als bei einer Aufbereitung für gewerbliche Nutzungen. Der Wertschöpfungsvorteil durch höhere Verkaufspreise bei Wohnbau bleibt aber dennoch bestehen.

Mit zunehmender Sensibilisierung der Nachfolgenutzung steigt der Sanierungsaufwand (s. hierzu die folgende Abbildung). Für Wohnnutzungen ist daher i.d.R. mit höheren Aufbereitungskosten als bei gewerblicher Nutzung zu rechnen.

Abbildung 11: *Beziehung zwischen Sensibilität der Nutzung und Sanierungserfordernis*



Quelle: Lemser, B./Tillmann, A., Wirtschaftlichkeit von Bodensanierungen, Berlin 1997, S. 87

Entsprechend der unterschiedlichen Anforderungen der Nutzungen an den Sanierungsaufwand ist im Vorfeld der Planung mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse abzuwägen, ob sich ein erhöhter Sanierungsaufwand für eine höherwertige Nutzung (mit höherer Bodenwertsteigerung) finanziell rechnet. Die Ergebnisse einer solchen Analyse sind mit allgemeinen stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen abzugleichen, d.h. entscheidend sind nicht allein wirtschaftliche Gesichtspunkte,<sup>121</sup> sondern auch die Nachfragesituation, die Lage der Fläche mit spezifischen Entwicklungspotentialen etc.

### **Bedarfsgerechte Flächenentwicklung**

Wichtig ist die Beachtung einer bedarfsgerechten Flächenentwicklung. Wenn eine Planung am spezifischen Bedarf vorbeigeht, ist die Vermarktung der Baugrundstücke nicht gewährleistet. Um dieses Risiko zu minimieren, bietet sich beispielsweise im Bereich der Wohnnutzung eine Wohnungsmarktanalyse an, die ohnehin zur Unterstützung des

<sup>121</sup> Bei der Prüfung wirtschaftlicher Gesichtspunkte ist auch die Möglichkeit der Akquirierung von Fördermitteln zu prüfen, die ggf. unrentierliche Kosten decken.

kommunalen Baulandmanagements (nicht nur im Hinblick auf die Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen) sinnvoll ist. Hierbei kann genau analysiert werden, welche Nachfrage in der Kommune (auch räumlich differenziert) besteht.

Wohnungsmarktanalysen können z.B. auf Expertenbefragungen sowie auf Befragungen der ab- und zuwandernden Haushalte beruhen, um neben dem Wanderungsverhalten und den Gründen hierfür auch fundierte Erkenntnisse über die Nachfragesituation zu erhalten.

### **Berücksichtigung/ Prüfung von Kostenaspekten**

#### **Städtebauliche Kalkulation<sup>122</sup>**

Die Kostenaspekte der Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen lassen sich im Rahmen einer städtebaulichen Kalkulation prüfen. Eine städtebauliche Kalkulation ist für die Entwicklung mindergenutzter Flächen ebenso von Bedeutung wie für die Entwicklung bislang unbebauter Flächen im Außenbereich. Bei mindergenutzten Flächen ist die Kalkulation jedoch insofern von besonderer Bedeutung, als hier das wirtschaftliche Risiko größer sein kann als bei unbelasteten Außenbereichsflächen.

Bei der städtebaulichen Kalkulation sind v.a. folgende Fragen zu beantworten:<sup>123</sup>

- Wie können sich Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte und städtebauliche Planung gegenseitig beeinflussen?
- Welche Faktoren beeinflussen Kosten und Einnahmen, welche davon sind bedeutend?
- Worin bestehen bei der Finanzierung die größten Risiken und Unwägbarkeiten?
- Wie kann die Kommune durch ihr Handeln Kosten, Erträge und Risiken bei der Durchführung der Maßnahmen beeinflussen?

Mit Hilfe einer städtebaulichen Kalkulation lässt sich der unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten noch tragfähige Ankaufspreis bestimmen. Insbesondere bei einem geplanten Zwischenerwerb der Fläche ist die Ermittlung der Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis, die der Finanzierung der Entwicklung dient, erforderlich.<sup>124</sup>

Die städtebauliche Kalkulation lässt Rückschlüsse darauf zu, in welchen Bereichen die städtebauliche Planung ggf. zu optimieren ist, um eine Wirtschaftlichkeit zu erzielen.

---

<sup>122</sup> Vgl. Dransfeld, E., Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation, VHW-Verlag, Bonn, Mai 2003.

<sup>123</sup> Vgl. Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtwappenwettbewerb 2000, April 2001, S. 82.

<sup>124</sup> Bei sehr hohen Aufbereitungskosten kann es auch zu negativen Bodenwerten kommen, d.h. eine wirtschaftliche Entwicklung der Fläche ist dann nicht möglich. In solchen Fällen müssen Defizite durch die Kommune selbst oder durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln ausgeglichen werden.

### Optimierung wirtschaftlicher Parameter

Zu den Einflussgrößen auf die Wirtschaftlichkeit einer Planung gehören neben den Aufbereitungs- und Erschließungskosten auch die Größe des Nettobaulandes, das nach der Entwicklung verkauft werden kann (Einnahmeseite).

Durch Optimierung der Planung in Bezug auf die erforderlichen öffentlichen Flächen (Erschließung und Ausgleich i.S.d. § 1a BauGB) kann ggf. der Nettobaulandanteil vergrößert werden. Hinsichtlich der Ausgleichsflächen sollte im Zuge einer möglichen räumlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich beispielsweise geprüft werden, ob diese außerhalb des Plangebietes realisiert werden können, beispielsweise im Außenbereich oder auf mindergenutzten Flächen, die sich für eine nichtbauliche Nachfolgenutzung eignen.<sup>125</sup>

### Minimierung der Grunderwerbskosten bzw. Alternativen zum Zwischenerwerb

Die Finanzierung des kommunalen Zwischenerwerbs kann gerade im Innenbereich an die Grenzen der Finanzierbarkeit stoßen. Wegen der notwendigen Vorfinanzierung bis zur Baureifmachung bzw. Veräußerung der Baugrundstücke kommt der Minimierung der Grunderwerbskosten daher eine besondere Bedeutung zu.

Die Zeitdauer zwischen Ankauf und Verkauf der Fläche sollte möglichst kurz sein, damit der Zeitraum der Zwischenfinanzierung und somit die Höhe der Zwischenfinanzierungskosten relativ gering ausfallen.

Zur Minimierung der Grunderwerbskosten bzw. als Alternativen zum kommunalen Zwischenerwerb kommen v.a. folgende Vorgehensweisen in Betracht:

- parallele Bearbeitung von Planungsschritten, um den Planungszeitraum bis zur Realisierung zu verkürzen
- Ankaufsoptionen (notarielles Kaufangebot des Eigentümers, das von der Kommune erst zu einem späteren Zeitpunkt, z.B. Rechtskraft des Bebauungsplanes, angenommen wird)<sup>126</sup>
- Flächentausch (wenn die Kommune Bodenvorratspolitik betreibt und geeignete Tauschflächen zur Verfügung stellen kann)
- Vollmachtsmodelle (Verzicht auf einen Ankauf durch die Kommune und Veräußerung der Grundstücke in Vollmacht des Eigentümers)

---

<sup>125</sup> Vgl. auch S. 115.

<sup>126</sup> Zu beachten ist beim notariellen Kaufangebot, dass ein unzulässiges Koppelungsgeschäft vorliegen kann, wenn der Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt der Annahme des Kaufangebotes durch die Kommune nicht mit dem von der Kommune gezahlten Preis vereinbar ist. D.h., die Kommune kann nicht zum Preis von Bauerwartungsland ankaufen, das notarielle Kaufangebot aber erst nach Rechtskraft des Bebauungsplans annehmen, wenn bereits (zumindest ungeordnete) Rohbaulandqualität vorhanden ist. (Vgl. hierzu auch Dransfeld, E., Pfeiffer, P., i.A. des Forum Baulandmanagement, Baulandbereitstellung: der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements - Arbeitshilfe -, Dortmund, 2002, S. 48 ff., insbesondere S. 49)

- Städtebauliche Verträge (hier können Regelungen über die Kostenbeteiligung getroffen werden, so dass die finanzielle Belastung der Kommune durch nicht refinanzierbare Erschließungs- und Infrastrukturkosten auch ohne Abschöpfung der Bodenwertsteigerung zur Finanzierung der Entwicklungskosten begrenzt werden kann)
- Finanzierungsmodelle inner- oder außerhalb des kommunalen Haushaltes (z.B. im Rahmen eines revolvingenden Bodenfonds (s. hierzu die Ausführungen im folgenden Kapitel V.2.3.2.3.2) oder durch treuhänderischen Erwerb über eine kommunale Gesellschaft)

#### **2.3.2.3.2 Der Bodenfonds als ein kommunaler Finanzierungsansatz**

Aus Sicht der Kommunen gibt es verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten bei der Wiedernutzung mindergenutzter Flächen, die an dieser Stelle nicht vollständig dargestellt werden können. Insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung außerhalb des Haushaltes gibt es vielfältige Möglichkeiten, die sich nicht speziell auf die Finanzierung der Entwicklung mindergenutzter Flächen beziehen, aber ebenso hierfür herangezogen werden können. Beispielhaft wird hier der Bodenfonds als ein Instrument zur Finanzierung der Baulandbereitstellung innerhalb der Haushaltes in Bezug auf seine Eignung für die Finanzierung der Entwicklung mindergenutzter Flächen dargestellt.<sup>127</sup>

Ein revolvingender Bodenfonds als wirtschaftlich selbständiges Sondervermögen dient dazu, Grundstücke zu kaufen, zu entwickeln und zu verkaufen. Der Verkauf der Grundstücke soll dabei unter Berücksichtigung der Finanzierung der Flächenentwicklung erfolgen, d.h. dass die Kosten für den Ankauf, die Zwischenfinanzierung, die Planung und Vermarktung sowie für anfallende Personal- und Sachkosten refinanziert werden können. Die Kosten für den Grunderwerb und die Baureifmachung (einschließlich Zwischenfinanzierung, Planung, Vermarktung etc.) werden vom Bodenfonds finanziert. Die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen werden nicht als allgemeine Deckungsmittel im Haushalt verwendet, sondern fließen als zweckgebundene Mittel zurück in den Fonds. Haushaltsrechtlich werden die Einnahmen und Ausgaben bei den Grundstücksgeschäften wie normale Einnahmen und Ausgaben behandelt. Überschüsse fließen in die allgemeinen Rücklagen, sind zweckgebunden und werden daher ausschließlich für Grunderwerb und Grundstücksentwicklung verwendet. Unterdeckungen werden dagegen im Rahmen des Gesamthaushaltes ausgeglichen.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Der revolvingende Bodenfonds wird hier auf seine reine Finanzierungsfunktion bei der Entwicklung mindergenutzter Flächen beschränkt.

<sup>128</sup> Vgl. hierzu auch Dransfeld, E., Pfeiffer, P., i.A. des Forum Baulandmanagement, Baulandbereitstellung: der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements - Arbeitshilfe -, Dortmund, 2002, S. 84 f.

Die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds kann auch der Finanzierung der Entwicklung mindergenutzter Flächen dienen, die angekauft, entwickelt und anschließend zum „Neuordnungswert“ veräußert werden. Die Finanzierung kann hierbei grundsätzlich über die Abschöpfung der Bodenwertsteigerung erfolgen.

Entscheidend für die Wirtschaftlichkeit der Flächenentwicklung sind neben der Höhe der An- und Verkaufspreise (d.h. der mit der Entwicklung verbundenen Bodenwertsteigerung) auch die Kosten für Erschließungs-, Ausgleichs- und Infrastrukturmaßnahmen (einschließlich der Flächenverluste für öffentliche Flächen) sowie die Zwischenfinanzierungskosten, die auch von der Entwicklungsdauer (Zeitraum vom Ankauf bis zum Verkauf) sowie von der Höhe des Zinssatzes abhängen.

Mindergenutzte Flächen im Innenbereich bieten große Vorteile, da sie sich häufig in zentraler Lage in der Nähe von Infrastruktureinrichtungen befinden und gut erschlossen sind (zumindest bezogen auf die äußere Erschließung - je nach Größe der mindergenutzten Fläche ist zusätzlich eine innere Erschließung erforderlich). Hierdurch werden - gegenüber der Wohnflächenentwicklung im Außenbereich - Erschließungskosten eingespart. Zudem wird die vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet, denn neue und kostenintensive Infrastrukturanlagen sind i.d.R. nicht erforderlich, so dass die Kommunen hier finanziell entlastet werden.

Nachteilig für die Wirtschaftlichkeit können sich dagegen die Ankaufspreise erweisen, wenn eine Bebaubarkeit nach § 34 BauGB möglich ist, es sich also bereits um Bauland (oder Rohbauland höherer Stufe) handelt, so dass die Bodenwertsteigerung die Entwicklungskosten ggf. nicht deckt. Insbesondere bei hoch belasteten Flächen, z.B. durch Altlasten, können auch negative Bodenwerte entstehen, bei denen eine wirtschaftliche Entwicklung ohne Fördermittel nicht möglich ist.

Bei Flächen im Innenbereich, die an sich nicht wirtschaftlich zu entwickeln sind, weil die Aufbereitungskosten über der planungsbedingten Bodenwertsteigerung liegen, kann sich im Rahmen eines revolvingierenden Bodenfonds die Möglichkeit bieten, Überschüsse, die bei der Baulandentwicklung „auf der grünen Wiese“ erzielt wurden, für die Entwicklung von mindergenutzten Flächen im Innenbereich zu verwenden.

### **2.3.2.3.3 Finanzierungsansatz für nichtbauliche Nutzungen**

Nichtbauliche Nutzungen von mindergenutzten Flächen kommen für Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung oder als temporäre Zwischennutzungen in Frage, wenn kurz- bis mittelfristig keine bauliche Entwicklung der Fläche möglich ist (z.B. wegen fehlender Nachfrage oder wegen fehlender Finanzierungsmöglichkeiten).<sup>129</sup>

Als problematisch erweist sich hierbei häufig die Finanzierung der nichtbaulichen Nutzungen. Es ist davon auszugehen, dass i.d.R. wegen fehlender Wirtschaftlichkeit (fehlende Rendite) solcher Projekte kein privater Investor die Entwicklung übernimmt, so

---

<sup>129</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel V.2.3.2.1, S. 100 f.

dass die Finanzierung bei der Kommune verbleibt. Ist ein Zwischenerwerb erforderlich, so können auch hohe Bodenpreise im Innenbereich (wenn es sich um Bauland oder Rohbauland hoher Stufe handelt) zu Finanzierungsproblemen führen. Eine Finanzierung der Entwicklung über Bodenwertsteigerungen ist nicht gegeben, da kein Bauland entwickelt wird, das später zu Verkaufserlösen führt, d.h. die Einnahmeseite fehlt.

Ein Finanzierungsansatz für nichtbauliche Nutzungen mindergenutzter Flächen im Innenbereich (sofern es sich nicht nur um temporäre Zwischennutzungen handelt) könnte sich aus der Ausgleichsregelung des § 1a BauGB ergeben. Die räumliche Trennung von Eingriff und Ausgleich ermöglicht es, ggf. Ausgleichsmaßnahmen, die im Zuge von Neubaumaßnahmen im Außenbereich erforderlich werden, im Innenbereich auf mindergenutzten Flächen (ganz oder teilweise) zu realisieren. Auf diese Weise wäre zumindest eine Finanzierung der Bepflanzungsmaßnahmen möglich. Eine Finanzierung des Flächenerwerbs könnte bei hohen Grunderwerbskosten wohl allenfalls teilweise über Ausgleichsmaßnahmen erfolgen. Zwar kann die Kommune nach § 135a Abs. 3 BauGB für den Aufwand für Ausgleichsmaßnahmen einschließlich der Bereitstellung der hierfür erforderlichen Flächen einen Kostenerstattungsbetrag erheben, ob dies jedoch auch die Bereitstellung von Flächen mit Baulandqualität betrifft, erscheint zumindest fraglich.

Für nichtbauliche Folgenutzungen kommt (begrenzt auf den Emscher-Lippe-Raum) ggf. auch das Ökologieprogramm Emscher-Lippe in Frage, das im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscherpark eingerichtet wurde.

Kernaufgaben des Ökologieprogramms im Emscher-Lippe-Raum in Bezug auf mindergenutzte Flächen sind:<sup>130</sup>

- Brachflächenmobilisierung zur Verbesserung der Grünausstattung sowie
- Renaturierung von Brachen sowie die Herrichtung für Freizeit- und Erholungszwecke.

Bis 1999 betrug die Förderung umgerechnet über 50 Mio. €. Es ist vorgesehen, in den Ziel-2-Gebieten, die große Teile der Emscherregion umfassen, auf der Basis der Agenda 2000 für die Verbesserung der Umwelt-Infrastruktur die Förderung durch das künftige operationelle NRW-EU-Ziel-2-Programm für die Jahre 2000 bis 2006 fortzusetzen.

---

<sup>130</sup> Quelle: [http://www.umwelt-deutschland.de/y/dr\\_10\\_03\\_y\\_j\\_00.html](http://www.umwelt-deutschland.de/y/dr_10_03_y_j_00.html)

#### 2.3.2.3.4 Fördermittel

Die Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen ist häufig unrentabel, insbesondere, wenn ein großer finanzieller Aufwand für die Flächenaufbereitung (Altlastensanierung, Abbruch von Gebäuden etc.) erforderlich ist. Öffentliche Fördermittel können daher entscheidend für die Finanzierbarkeit und Realisierbarkeit solcher Projekte sein.

In Deutschland steht zur Zeit ein relativ breites Spektrum an direkten und indirekten Finanzierungsinstrumenten für die Entwicklung mindergenutzter Flächen zur Verfügung.<sup>131</sup>

Direkte Fördermittel in Form von Programmen:<sup>132</sup>

- Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik der EU, des Bundes und der Länder
- Städtebauförderung
- Altlastensanierung

Wegen der Vielfalt der Fördermittel wird die Förderung bei der Entwicklung mindergenutzter Flächen selten durch ein einziges Programm gedeckt; in der Regel ist eine Kombination mehrerer Programme mit entsprechendem Zeit- und Verwaltungsaufwand durch die Beantragung von Fördermitteln erforderlich.

Folgende Förderprogramme sind zur Zeit besonders relevant für die Reaktivierung mindergenutzter Flächen:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE):  
Eine Förderung ist in ausgewählten Teilgebieten (u.a. in großen Teilen des Ruhrgebiets) möglich. Die Projektbeihilfen betragen 50 - 75 % der Gesamtkosten. Förderfähig sind verschiedene Einzelmaßnahmen, z.B. Grunderwerb, Gebäudeabbruch, Altlastensanierung und Vermarktung.  
Auch Teilprogramme des EFRE (wie URBAN) beinhalten i.d.R. Projekte zur Revitalisierung mindergenutzter Flächen.
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“:  
Die Förderung dient der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und richtet sich an öffentliche Projektträger. Gefördert wird die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten (auch bei der Revitalisierung mindergenutzter Flächen), allerdings nicht i.S. einer Angebotsplanung, sondern nur, wenn das Vorhaben einem konkreten Investitionsziel dient.

---

<sup>131</sup> Hierzu und zu den folgenden Ausführungen vgl. Ferber, U., Finanzierungsinstrumente des Flächenrecyclings in Deutschland - ein Überblick, in: Tomerius, S., Barczewski, B., Knobloch, J., Schrenk, V. (Hrsg.), Finanzierung von Flächenrecycling - Dokumentation des 1. deutsch-amerikanischen Workshops am 11./12.11.2002, Berlin, Juni 2003, S. 71 ff.

<sup>132</sup> Daneben gibt es noch zahlreiche indirekte Förderungen über vergünstigte Abschreibungsmöglichkeiten oder zinsvergünstigte Kredite, die jedoch weniger den Kommunen, sondern vielmehr Eigentümern bzw. Investoren zugute kommen.

- Städtebauförderung:  
Die Städtebauförderung ist das zentrale Instrument von Bund und Ländern zur Finanzierung städtebaulicher Erneuerung. Gefördert wird auch die Um- bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen, allerdings besteht eine Bindung an das Instrument der Sanierungsmaßnahme bzw. der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.
- Förderung der Altlastensanierung:  
Die Fördermöglichkeiten sind in den Bundesländern unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen gibt es z.B. das Programm „Altlasten“, das Gefährdungsabschätzungen, Sanierungsuntersuchungen und die Sanierungen von Altlasten zu 80 % fördert.<sup>133</sup>
- Sonstige Programme:  
In Abhängigkeit vom jeweiligen Einzelprojekt kommen ggf. weitere Förderprogramme in Frage, z.B. berufliche Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen. Hierunter können Leistungsbereiche des Flächenrecyclings, z.B. Gebäudeabbruch oder Freiraumgestaltung fallen.

Die Fördermittel kommen überwiegend nur dann zum Einsatz, wenn konkrete Folgenutzungen für mindergenutzte Flächen geplant sind. Aktuelle Diskussionen zum Umbau der bestehenden Förderprogramme beschäftigen sich daher auch mit der Fragestellung, ob die vorhandenen Förderprogramme in Kommunen mit rückläufiger Nachfrage nach Flächen ausreichend sind. Ohne konkrete Nachnutzungsperspektiven laufen die zur Zeit bestehenden Förderprogramme (mit Ausnahme spezifischer auf ökologische Kriterien ausgerichteter Programme wie das Ökologieprogramm Emscher-Lippe<sup>134</sup>) ins Leere. Die Behebung städtebaulicher Missstände ohne kurzfristige Nachnutzung (z.B. eine nichtbauliche temporäre Zwischennutzungen, die eine spätere bauliche Nutzung nicht ausschließt) wird zur Zeit nicht gefördert.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Quelle: [http://www.brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/themen/Umwelt/Altlasten\\_und\\_Bodenschutz/Foerderprogramme\\_im\\_Bereich\\_Allasten\\_un3487.php](http://www.brd.nrw.de/BezRegDdorf/hierarchie/themen/Umwelt/Altlasten_und_Bodenschutz/Foerderprogramme_im_Bereich_Allasten_un3487.php)

<sup>134</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel V.2.3.2.3.3, S. 115 f.

<sup>135</sup> Das Projekt „Industriewald Ruhrgebiet“, das im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscherpark entwickelt wurde, und Flächen betrifft, die auch langfristig nicht zu Bauland entwickelt werden können, kommt für mindergenutzte Flächen im Innenbereich regelmäßig nicht in Frage. Hier geht es vielmehr um die Betreuung von Flächen, die längere Zeit ungenutzt sind und auf denen sich bereits Gehölzbestand entwickelt hat.

### 2.3.3 Praxisbeispiele zur Reaktivierung mindergenutzter Flächen

#### Aachen-Haaren

Entwicklung einer ehemals gewerblichen Fläche im Innenbereich durch einen privaten Investor.

##### *Stadtprofil*

|                             |                                         |
|-----------------------------|-----------------------------------------|
| Einwohnerzahl               | 252.000                                 |
| Raumordnerische Einstufung  | Oberzentrum                             |
| Preisniveau für Wohnbauland | 240,00 €/m <sup>2</sup> (Aachen-Haaren) |

##### *Kurzdarstellung des Projektes*

|                               |                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Größe                         | ca. 1,7 ha                                                                                                                                                                                                                        |
| Lage                          | Nordöstlich des Stadtzentrums, Aachen-Haaren                                                                                                                                                                                      |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Privateigentümer                                                                                                                                                                                                                  |
| Vornutzung                    | Industrielle Nutzung (Textilindustrie) bis Mitte der 60er Jahre, Zwischennutzung in fliegenden Bauten (Zeltbauten) durch Einzelhandel bis Anfang der 70er Jahre, unterschiedliche gewerbliche Nutzungen bis Anfang der 90er Jahre |
| Geplante Nutzung              | Wohnen (Mehrfamilienhaus mit 5 WE und 39 Einfamilienreihenhäuser mit Grundstücksgrößen von 200-300 m <sup>2</sup> ), Gewerbe (Bürogebäude Technologiebranche)                                                                     |

*Lage im Stadtgebiet*



*Städtebauliche Planung*



### *Zielsetzung*

Schaffung von familienfreundlichem und kostengünstigem Wohneigentum sowie Schaffung von Gewerbeflächen für die Technologiebranche.

### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

Nach industrieller Nutzung und Zwischennutzungen durch Einzelhandel und Gewerbe bis Anfang der 90er Jahre stand das Objekt leer. Bereits Anfang der 70er Jahr wurde eine erste Rahmenplanung für eine Nutzung durch Gewerbe und Wohnen entwickelt. In den 90er Jahren haben Investoren und Projektentwickler unterschiedliche Pläne entwickelt, die jedoch nicht realisiert wurden. 1999/2000 wurde ein Bebauungskonzept durch den Investor/Eigentümer erstellt.

Die Fläche wurde mit einem Bebauungsplan entwickelt. Genehmigungen wurden gem. § 30 BauGB erteilt.

### *Sonstige rechtliche Regelungen*

Sonstige rechtliche Regelungen zwischen Stadt und Investor/Eigentümer wurden nicht getroffen.

### *Organisation*

Stadtverwaltung und Investor/Eigentümer haben die Entwicklung der Fläche in enger Zusammenarbeit betrieben. Besondere Organisationsformen gab es jedoch nicht. Ausnahme: ein zentraler Ansprechpartner („Behördenlotse“) wurde eingesetzt.

### *Finanzierung*

Die Finanzierung erfolgte durch den Investor. Fördermittel gab es nicht (bzw. nur indirekte Fördermittel für die Erwerber der Reihenhäuser).

### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Die Wohnnutzung (Reihenhäuser) waren v.a. für Familien gedacht. Die Büronutzung wurde für die (bereits bestehende) Nachfrage nach Büroflächen für die Technologiebranche realisiert.

Die Vermarktung verlief sehr gut, da eine entsprechend große Nachfrage vorhanden war. Die Flächen sind vollständig vermarktet.

### *Problematik/Besonderheiten*

Eine Altlastenbelastung der Fläche war nicht vorhanden.

Das Planungs- und Realisierungsverfahren konnte wegen des konkreten gewerblichen Bedarfs in sehr kurzer Zeit erfolgen. Der Zeitraum von der Planung bis zur Realisierung der Bebauung umfasste zweieinhalb Jahre.

### *Fotos des Plangebietes*



Grundstück vor der Planung



Reihenhäuser



Bürogebäude

## **Bielefeld Dürkopp**

Revitalisierung einer ehemals gewerblich/industriell genutzten Fläche im Innenbereich im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme.

### *Stadtprofil*

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| Einwohnerzahl               | 320.000      |
| Raumordnerische Einstufung  | Oberzentrum  |
| Preisniveau für Wohnbauland | Keine Angabe |

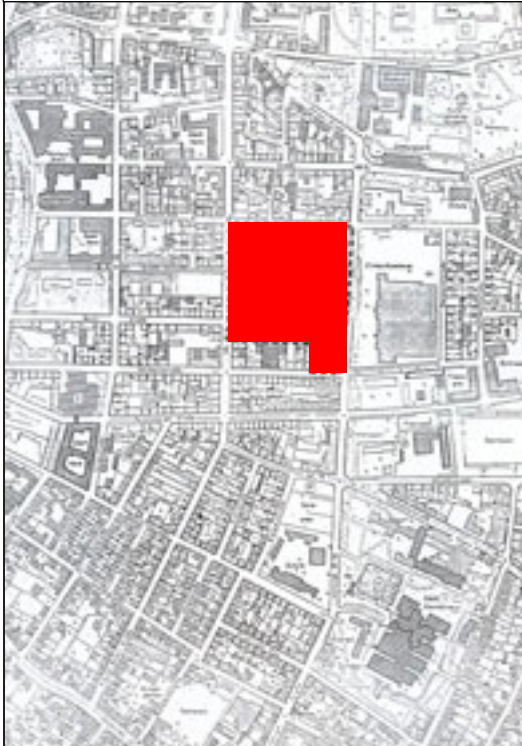
### *Kurzdarstellung des Projektes*

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Größe                         | 4,1 ha                                                                                                                                                                                                                                             |
| Lage                          | Östliche Innenstadt (Cityrandlage)                                                                                                                                                                                                                 |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Dürkopp-Adler AG                                                                                                                                                                                                                                   |
| Vornutzung                    | Gewerblich/ industriell (Maschinenbau, Metallverarbeitung)                                                                                                                                                                                         |
| Geplante Nutzung              | Kombination von Umnutzung vorhandener Gebäude und Neubau<br>Wohnungsbau (öffentlich gefördert und frei finanziert): 84 öffentlich geförderte Mietwohnungen und 40 frei finanzierte Eigentumswohnungen, betreutes Wohnen, Arbeiten, Kultur, Grünzug |

### *Zielsetzung*

Hauptzielsetzung war die Innenentwicklung und die Revitalisierung der Innenstadt durch Umnutzung einer Gewerbe-/Industriebrache. In diesem Zusammenhang sollten kompakte und nutzungsgemischte Strukturen mit innenbereichsangepassten, verdichteten, sozialen, kulturellen und funktionalen Qualitäten mit einer Mischung privater und öffentlicher Strukturen geschaffen werden. Nutzungsmischung sollte auch im Wohnungsbau erfolgen (verschiedene Nachfragegruppen) - in Verbindung mit attraktiver Architektur und ökologischer Bauweise. Zudem sollten Wohnumfeldverbesserungen durch öffentliche Grünflächen und den Ausbau der gebietsbezogenen Infrastruktur erreicht werden.

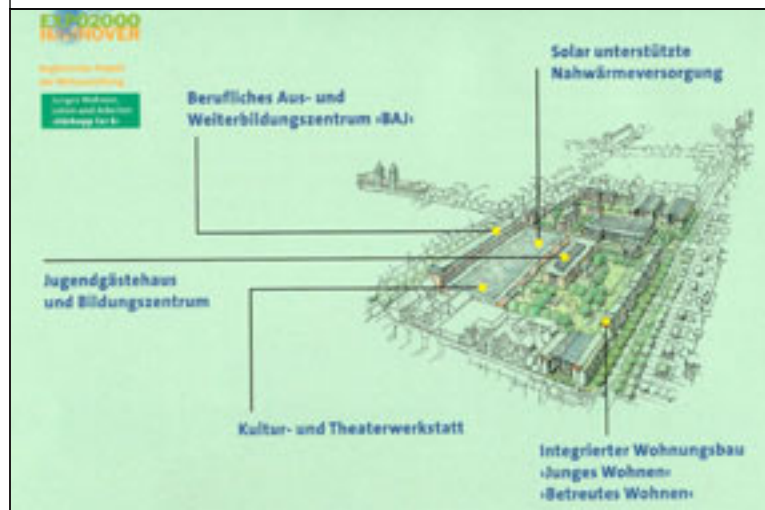
*Lage im Stadtgebiet*

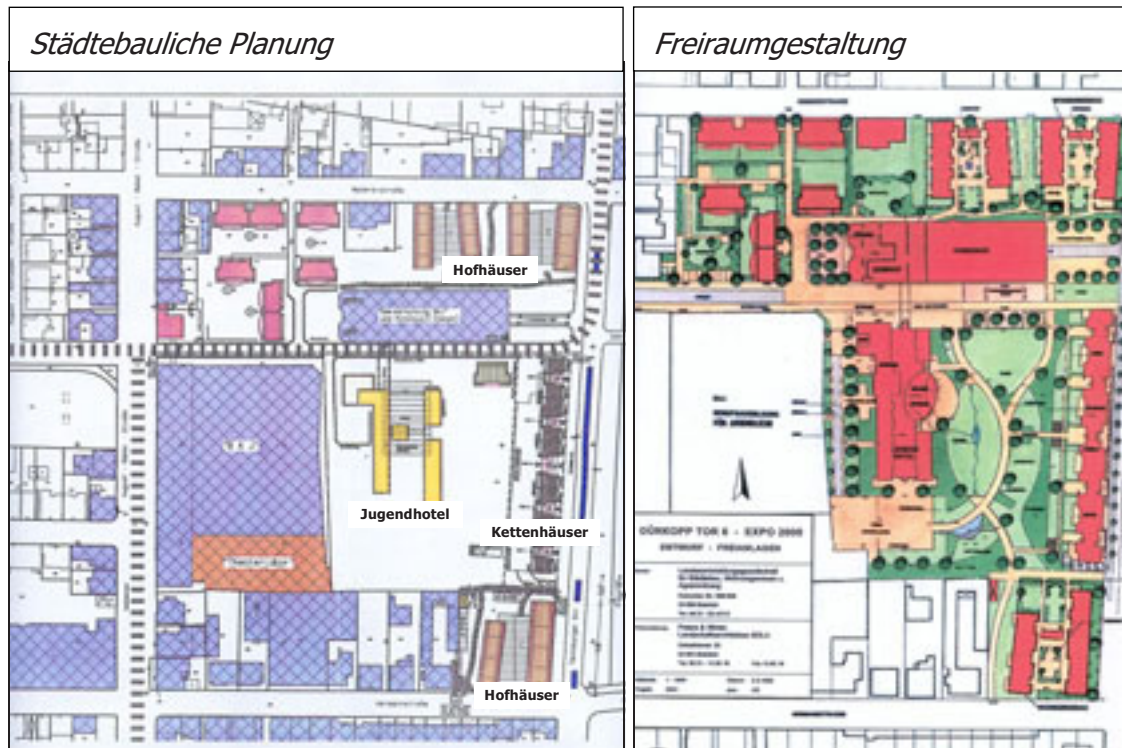


*Luftbild*



*Leitprojekte*





### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

Das Gebiet „Dürkopp 6“ lag innerhalb eines förmlich festgelegten Sanierungsgebietes. Ursprünglich war die Erhaltung der gewerblichen Nutzung Sanierungsziel. Nachdem die Aufgabe der gewerblichen Nutzung feststand, wurden die Sanierungsziele entsprechend geändert.

Es wurde ein Wettbewerb (städtebauliches Gutachterverfahren) durchgeführt.

Die Entwicklung der Fläche erfolgte durch einen Bebauungsplan im Rahmen des Sanierungsverfahrens.

### *Sonstige rechtliche Regelungen*

Sonstige rechtliche Regelungen, wie z.B. städtebauliche Verträge, gibt es nicht.

### *Organisation*

Nach Durchführung des städtebaulichen Gutachterverfahrens mit Auswahl der städtebaulichen Planung erfolgte die Weiterentwicklung der Fläche durch eine eigens eingerichtete Arbeitsgruppe („runder Tisch“) mit allen Beteiligten (v.a. Stadt, LEG, beteiligte Planungsbüros, Fördermittelgeber, zukünftige Nutzer wie BAJ (Berufliche Ausbildung und Qualifizierung Jugendlicher und Erwachsener e.V.), AWO etc.).

Die Arbeitsgruppentreffen erfolgten im 4-Wochen-Rhythmus und dienten vorrangig der Realisierung einzelner Teilprojekte.

### *Finanzierung*

Die Finanzierung erfolgte durch den Grundstücksfonds NRW und durch die Inanspruchnahme verschiedener Fördermittel (Städtebau- und Wohnungsbauförderung, Bundesministerium für Jugend, Familienministerium NRW, Jugendherbergswerk) sowie durch einen Eigenanteil der Stadt Bielefeld. Der Abstimmungsprozess („runder Tisch“) wurde durch das Ministerium für Bauen und Wohnen NRW gefördert.

### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Für die Wohnnutzung sind v.a. jüngere Bevölkerungsgruppen als Zielgruppe ausgewählt worden („junges Wohnen“). Die Wohnungsgrößen orientieren sich an den unteren Grenzen der gesetzlich vorgeschriebenen Wohnflächen, um besonders für junge Leute, Alleinerziehende und Benachteiligte preisgünstiges Wohnen zu ermöglichen.

Die Realisierung der 84 öffentlich geförderten Mietwohnungen erfolgte in Hofhäusern in dreigeschossiger Bauweise zuzüglich Dachgeschoss (Staffelgeschoss). Die horizontale Erschließung ist über Laubengänge gewährleistet. Der Innenhof ist glasüberdacht.



Die Realisierung der 40 frei finanzierten Eigentumswohnungen erfolgte in Kettenhäusern in dreigeschossiger Bauweise zuzüglich Dachgeschoss (Staffelgeschoss). Aufzüge und eine Tiefgarage sind in die Gebäude integriert.



Eine Nachfrage nach den Wohnungen besteht. Die Vermarktung ist zu etwa 90 % abgeschlossen.

#### *Problematik/Besonderheiten*

Altlasten waren vorhanden. Die Durchführung der Sanierung erfolgte über den Grundstücksfonds NRW.

Es handelt sich bei „Dürkopp 6“ um ein Expo-Projekt mit Modellcharakter.

#### *Fotos des Plangebietes*

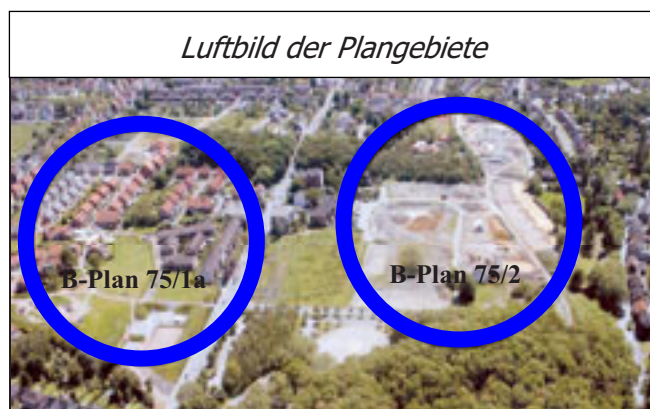
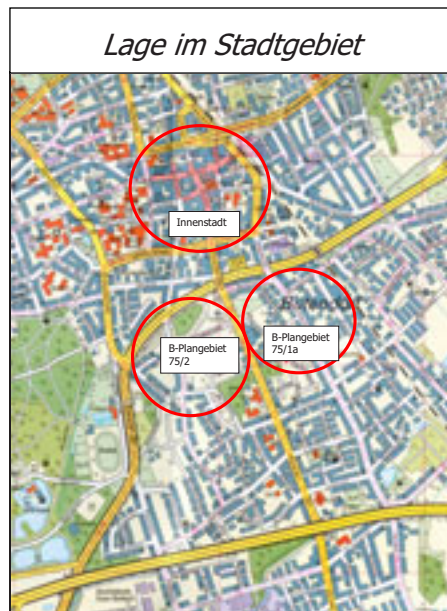


## Gladbeck-Butendorf

Umnutzung mindergenutzter Flächen (teilweise ehemals bergbaulich genutzte Flächen) als Wohngebiet für Schwellenhaushalte.

### Stadtprofil

|                             |                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Einwohnerzahl               | 78.000                                                                                                                                                                          |
| Raumordnerische Einstufung  | Mittelzentrum                                                                                                                                                                   |
| Preisniveau für Wohnbauland | 140,00 - 210,00 €/m <sup>2</sup> für freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser, 145,00 - 215,00 €/m <sup>2</sup> für Doppelhaushälften/ Reihenhäuser (erschließungsbeitragsfrei) |



### Kurzdarstellung des Projektes

|                               |                                                                                                                                                        |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Größe                         | Zwei Flächen mit 17,1 und 14,5 ha (31,6 ha)                                                                                                            |
| Lage                          | Gladbeck-Butendorf, südlich der Innenstadt                                                                                                             |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Stadt, Wohnungsbaugesellschaften, Privateigentümer u.a. (Bebauungsplangebiet 75/1a), hauptsächlich DSK (Bebauungsplangebiet 75/2)                      |
| Vornutzung                    | Z.T. landwirtschaftliche Nutzung, z.T. un- bzw. mindergenutzte Fläche (bergbauliche Vornutzung)                                                        |
| Geplante Nutzung              | Reihenhäuser, Doppelhäuser, Eigentumswohnungen (insgesamt ca. 530 Wohneinheiten mit Grundstücksgrößen von ca. 200 bis 400 m <sup>2</sup> ), Bürgerpark |

*Luftbild der Plangebiete (Realisierungsphase)*



### *Zielsetzung*

Zielsetzung ist die Beseitigung der negativen Stadtbildwirkung der vorhandenen mindergenutzten Fläche und Entwicklung von zwei Wohngebieten für verdichtete, flächensparende Wohnbebauung in günstiger Lage nahe der Gladbecker Innenstadt und Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung (Anlage von Freizeit- und Erholungsflächen).

### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

Es wurden Bebauungsplanverfahren durchgeführt. Die beiden rechtskräftigen Bebauungspläne stammen aus den Jahren 1982 und 1983. Für einen Bebauungsplan erfolgte ein Umlegungsverfahren.

### *Sonstige rechtliche Regelungen*

Mit den Bauträgern wurden städtebauliche Verträge (Erschließungsverträge) geschlossen.

Das Projekt passt sich in den Preisrahmen der städtischen Wohnbaulandpolitik für Schwellenhaushalte ein. Es wird aber bei den städtischen Marketingaktivitäten – obwohl völlig privat – zusammen mit den städtischen und kooperativ entwickelten Baugebieten beworben.

### *Organisation*

Initiator der Planung war die Stadt Gladbeck.

Die Planung und Umsetzung erfolgte im Rahmen der normalen Verwaltungstätigkeit.

### *Finanzierung*

Die Planungskosten wurden von der Stadt getragen.

Die Erschließungskosten wurden teilweise über Erschließungsbeiträge finanziert, teilweise wurde die Finanzierung durch städtebauliche Verträge mit den Bauträgern geregelt, teilweise wurden die Erschließungskosten vom Eigentümer der Fläche getragen (Bebauungsplangebiet 75/2).

Die Kosten für die Altlastensanierung (einschließlich der Gutachtenkosten) wurden teilweise von der Stadt getragen (Bebauungsplangebiet 75/1a) und teilweise vom den betroffenen Grundstückseigentümern (Bebauungsplangebiet 75/2).

Die Kosten für die Baugrundgutachten wurden von den jeweiligen Grundstückseigentümern getragen.

Fördermittel wurden nicht in Anspruch genommen, so dass von einer kostendeckenden Entwicklung auszugehen ist.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Abschließende Angaben sind hierzu jedoch nicht möglich, da die Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist und die Finanzierung nicht aus einer Hand erfolgte.

### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Zielgruppe sind v.a. junge Familien.

Die Realisierung und Vermarktung der Wohnbebauung findet durch Bauträger statt.

Es besteht eine Nachfrage nach den Grundstücken; die Vermarktung verläuft erfolgreich.

### *Problematik/Besonderheiten*

Die Bebauungspläne stammen aus den Jahren 1982/1983. Die Wohnbebauung ist noch nicht vollständig - aber inzwischen zu großen Teilen - realisiert. Der lange Realisierungszeitraum ist u.a. auf die Altlasten- und Baugrundprobleme (bergbauliche Vornutzung) zurückzuführen sowie auf die teilweise komplizierten Eigentumsverhältnisse und im Lauf des Planungsverfahrens mehrfachen Eigentümer- und Erschließungsträgerwechsel.

Das Nutzungskonzept wurde an die Altlastenbelastung der Flächen angepasst: In den Teilbereichen mit hohen Sanierungskosten erfolgte keine Bebauung, sondern eine Freizeit- und Erholungsnutzung.

### *Fotos der Plangebiete*



Graf Moltke I/II um 1969



B-Plangebiet 75/1a, Januar 1998



B-Plangebiet 75/2, März 1997

## **Hamm Depot Mark**

Umnutzung einer Konversionsfläche im Innenbereich zu einem Wohngebiet und Einzelhandelsnutzungen durch einen privaten Investor im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens i.V.m. städtebaulichem Vertrag.

### *Stadtprofil*

|                             |                                                                                                                              |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Einwohnerzahl               | Ca. 185.000                                                                                                                  |
| Raumordnerische Einstufung  | Mittelzentrum mit teilweise oberzentraler Funktion                                                                           |
| Preisniveau für Wohnbauland | Durchschnittlich 110,00 €/m <sup>2</sup> im Jahr 2002 (zuzügl. 50,00 €/m <sup>2</sup> durchschnittliche Erschließungskosten) |

### *Kurzdarstellung des Projektes*

|                               |                                                                                                        |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Größe                         | Ca. 11,5 ha                                                                                            |
| Lage                          | Nordöstlich des Zentrums Hamm im Stadtteil Uentrop                                                     |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Bundesrepublik Deutschland vertreten durch die OFD Münster                                             |
| Vornutzung                    | Militärische Nutzung (Heeres-Verpflegungsdepot)                                                        |
| Geplante Nutzung              | Wohnbaugebiet (ca. 200 Wohneinheiten) und Einkaufszentrum mit über 1.000 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche |

### *Zielsetzung*

Sanierung einer ehemaligen Militärfläche und Nachnutzung als Wohngebiet auf Grund der optimalen Lage der Fläche im bestehenden Wohngebietszusammenhang des Ortsteils Uentrop.

*Lage im Stadtgebiet*



*Luftbild*



### *Städtebauliche Planung*



### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

Vor Beginn der Planung lag ein Baugebietsplan vor, der eine Gemeinbedarfsfläche (fiskalische Nutzung) festgelegt hat. Der Flächennutzungsplan hat ebenfalls eine Gemeinbedarfsfläche dargestellt.

Die Fläche wurde durch einen privaten Investor entwickelt. Die Initiative für die Planung ging von der Stadt Hamm und der OFD Münster aus.

1994-1996 erfolgte gemeinsam durch die Stadt Hamm und die OFD Münster die Suche nach Investoren zur Entwicklung der Fläche.

1997 erfolgte ein Grundsatzbeschluss des Rates für den Investor und die Entwicklung der Fläche als Wohngebiet.

1998-2001 erfolgte das FNP-Änderungsverfahren und das Aufstellungsverfahren für den Bebauungsplan, parallel hierzu wurde die Altlastensanierung auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrages durchgeführt.

Die Erschließung des Geländes erfolgte 2001/2002.

Die Realisierung der Wohnbebauung durch eingebundene Bauträger und private Bauherren erfolgt seit 2002.

### *Sonstige rechtliche Regelungen*

Es wurde ein städtebaulicher Vertrag geschlossen, der u.a. Regelungen zur Altlastensanierung, zum Abriss der aufstehenden Gebäudesubstanz, zur Begrenzung der Zahl der Wohneinheiten und zur Verpflichtung von Fachbüros beinhaltet.

Darüber hinaus wurde auch ein Erschließungsvertrag geschlossen.

### *Organisation*

Es wurde eine Arbeitsgruppe aus Stadt Hamm (Planungsamt, Umweltamt, Tiefbauamt etc.), Investor und investorentseitig beauftragten Fachplanern gebildet.

### *Finanzierung*

Die Finanzierung erfolgte durch den privaten Investor. Genaue Angaben zur Wirtschaftlichkeit des Projektes gibt es daher nicht; es ist jedoch davon auszugehen, dass eine rentierliche Entwicklung erreicht werden konnte.

Positive Faktoren für eine wirtschaftliche Entwicklung sind:

- Erfahrungen/ eigene Durchführung der Altlastenbeseitigung und Erschließung durch den Investor als Tiefbauunternehmen.
- Kaufpreis der zu entwickelnden Fläche.
- Nachfragegerechte Einzel-, Doppel- und Reihenhausbauung sowie Einbindung von Bauträgern in die Realisierung.

Im Bereich der Altlastenanalyse und -beseitigung gab es Fördermittel.

### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Die Vermarktung verläuft erfolgreich, eine Nachfrage nach den angebotenen Bauformen ist vorhanden.

### *Problematik/Besonderheiten*

Starke Altlastenkontamination auf Grund der militärischen Vornutzung und vorhandene Gebäudesubstanz sowie die Erschließung und der Lärmschutz zu den Sportanlagen führten zu besonderen Anforderungen an die Planung.

## Hamm „Gesundes Haus“

Entwicklung einer ungenutzten Fläche im Innenbereich durch einen privaten Investor mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan.

### *Kurzdarstellung des Projektes*

|                               |                                                        |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Größe                         | Ca. 8.400 m <sup>2</sup>                               |
| Lage                          | Stadtteil Bockum-Hövel, nordwestlich des Zentrums Hamm |
| Eigentümer vor Planungsbeginn | Stadt Hamm                                             |
| Vornutzung                    | Ungenutzte Fläche                                      |
| Geplante Nutzung              | Ca. 50 Sozialwohnungen und 6 Miet- Einfamilienhäuser   |

### *Zielsetzung*

Realisierung ökologisch vorbildlicher Sozialwohnungen im Rahmen der Förderbedingungen des sozialen Wohnungsbaus NRW.

*Lage im Stadtgebiet*





#### *Planungsablauf und planungsrechtliches Instrumentarium*

Zu Beginn der Planung war kein Planungsrecht vorhanden. Initiatoren der Planung waren die Stadt Hamm und das Land NRW, da es sich um ein Modellprojekt im Rahmen des Projektes „ökologische Stadt der Zukunft“ handelt. Die Entwicklung der Fläche wurde von der städtischen Wohnungsbaugesellschaft mit starker Unterstützung der Stadt Hamm durchgeführt.

1992 wurde ein internationaler Wettbewerb für ökologisch vorbildliche Mietwohnungen, die nach den wirtschaftlichen Bedingungen des sozialen Wohnungsbaus umzusetzen waren, durchgeführt. 1994 wurden die Grundstücke an eine private Wohnungsbaugesellschaft verkauft, bei der die Stadt Hamm Mehrheitsgesellschafter ist. Mitte der 90er Jahre (1994/1995) wurde das Verfahren für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan (bzw. zum damaligen Zeitpunkt noch Vorhaben- und Erschließungsplan) durchgeführt. Die Realisierung des Vorhabens erfolgte 1995/1996 durch die städtische Baugesellschaft.

#### *Sonstige rechtliche Regelungen*

Über das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans hinausgehende rechtliche Regelungen wurden nicht getroffen.

### *Organisation*

Es wurde eine Arbeitsgruppe Stadtplanung/ Wohnungsbauförderung mit der städtischen Wohnungsbaugesellschaft und Architekten eingerichtet.

### *Finanzierung*

Die Finanzierung erfolgte unter privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten unter Einbeziehung von Fördermitteln:

- Privatwirtschaftlicher Erwerb eines städtischen Grundstücks durch die Wohnungsbaugesellschaft.
- Einbeziehung von Fördermitteln des Landes NRW für den sozialen Wohnungsbau.
- Vergabe eines städtischen Darlehns zur Unterstützung des Projektes an die städtische Wohnungsbaugesellschaft.

### *Zielgruppen/ Vermarktung*

Die Vermarktung der Wohnungen und Häuser ist abgeschlossen. Eine Nachfrage war vorhanden; die Wohnungen sind belegt.

### *Problematik/Besonderheiten*

Es handelt sich um ein Modellvorhaben im Rahmen des Projektes „Ökologische Stadt der Zukunft“.

Es gab einen Bergschadensverzicht für das Grundstück.

### *Foto des Plangebietes nach Abschluss der Entwicklung*



## **KAPITEL VI ORGANISATION DES BAULANDMANAGEMENTS IM RAHMEN DER ENTWICKLUNG DES INNENBEREICHES**

### **1 Ausgangssituation**

Vor dem Hintergrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung sind zukunftsorientierte Nutzungskonzepte Voraussetzung für ein zielgerichtetes kommunales Baulandmanagement. Interessen müssen gebündelt, analysiert und gefiltert werden. Risiken müssen kalkuliert und minimiert werden. Die Maßnahmen des Baulandmanagements müssen finanzierbar sein. Das gilt nicht nur für das Baulandmanagement am Stadtrand bei der Entwicklung neuer Baugebiete, sondern auch und gerade für ein Baulandmanagement im Innenbereich, wo die Restriktionen und Entwicklungskosten häufig höher sind als am Stadtrand.

Eine zielgerichtete und umsetzungsorientierte Herangehensweise ist Voraussetzung für einen erfolgreichen Projektabschluss. Die Kommune darf nicht eine von vielen Beteiligten in einem komplexen Entwicklungsprozess sein. Nur wenn sie eine Steuerungsfunktion einnimmt (ohne dabei jedoch die Interessen der Eigentümer aus den Augen zu verlieren), kann kommunales Baulandmanagement erfolgreich sein.

Die Tendenzen der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, die sich verändernde Alterszusammensetzung und die Folgewirkungen, die mit diesen Entwicklungen verbunden sind, v.a.

- sinkende Wohnungsnachfrage, v.a. in bestimmten Wohnungsmarktsegmenten und bestimmten Stadtvierteln (bis hin zu steigenden Leerständen bei nicht mehr nachfragegerechten Wohnungen und in Stadtvierteln mit negativem Image),
- mangelnde Auslastung der Infrastruktur mit entsprechenden finanziellen Belastungen für die kommunalen Haushalte und
- Stadtrand- und Stadt-Umland-Wanderung in Verbindung mit Entleerungstendenzen der Innenbereiche

erfordern umfassende Strategien der Gegensteuerung auf gesamtstädtischer Ebene.

Die Realisierung und der Erfolg von Konzepten zur Innenbereichsentwicklung hängt wesentlich von den beteiligten Akteuren ab: den privaten Eigentümern, den Wohnungsunternehmen und der Kommune. Ohne eine Kooperation zwischen den Eigentümern, insbesondere den Wohnungsunternehmen, und der Kommune sind zukunftsfähige Stadtentwicklungskonzepte auch aus Sicht des Baulandmanagements nicht realisierungsfähig. Unterschiedliche Interessen auf kommunaler und wohnungswirtschaftlicher Seite und die Konkurrenzsituationen zwischen den Wohnungsunter-

nehmen erfordern eine frühzeitige Zusammenarbeit und eine gemeinsame Entwicklung von Strategien des Umgangs mit den sich verändernden Rahmenbedingungen.

Neben der Kooperation mit privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen sind kommunale Entwicklungsgesellschaften und kommunale Wohnungsgesellschaften vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung und stagnierender oder rückläufiger Wohnungsnachfrage ein wichtiges Instrument der Kommunen im Rahmen der Innenentwicklung, auch wenn sich die Aufgaben in vielen Kommunen künftig verschieben und sich verstärkt im Bereich Bestandsentwicklung und Anpassungsmaßnahmen an die neuen Rahmenbedingungen konzentrieren werden.

## **2 Perspektiven und Strategien des Baulandmanagements aus organisatorischer Sicht**

### **2.1 Organisatorische Ansätze beim Baulandmanagement zur Steuerung der Entwicklung des Innenbereiches<sup>137</sup>**

Künftige Flächenentwicklungen können nicht ausschließlich die unbebauten Flächenpotentiale am Stadtrand beinhalten, sondern müssen sich verstärkt auf die Flächenpotentiale im Innenbereich konzentrieren, die fehl- oder mindergenutzt sind. Im Zuge von Abwanderungstendenzen und Attraktivitätsverlusten der Städte gewinnen solche Flächen zunehmend an Bedeutung.

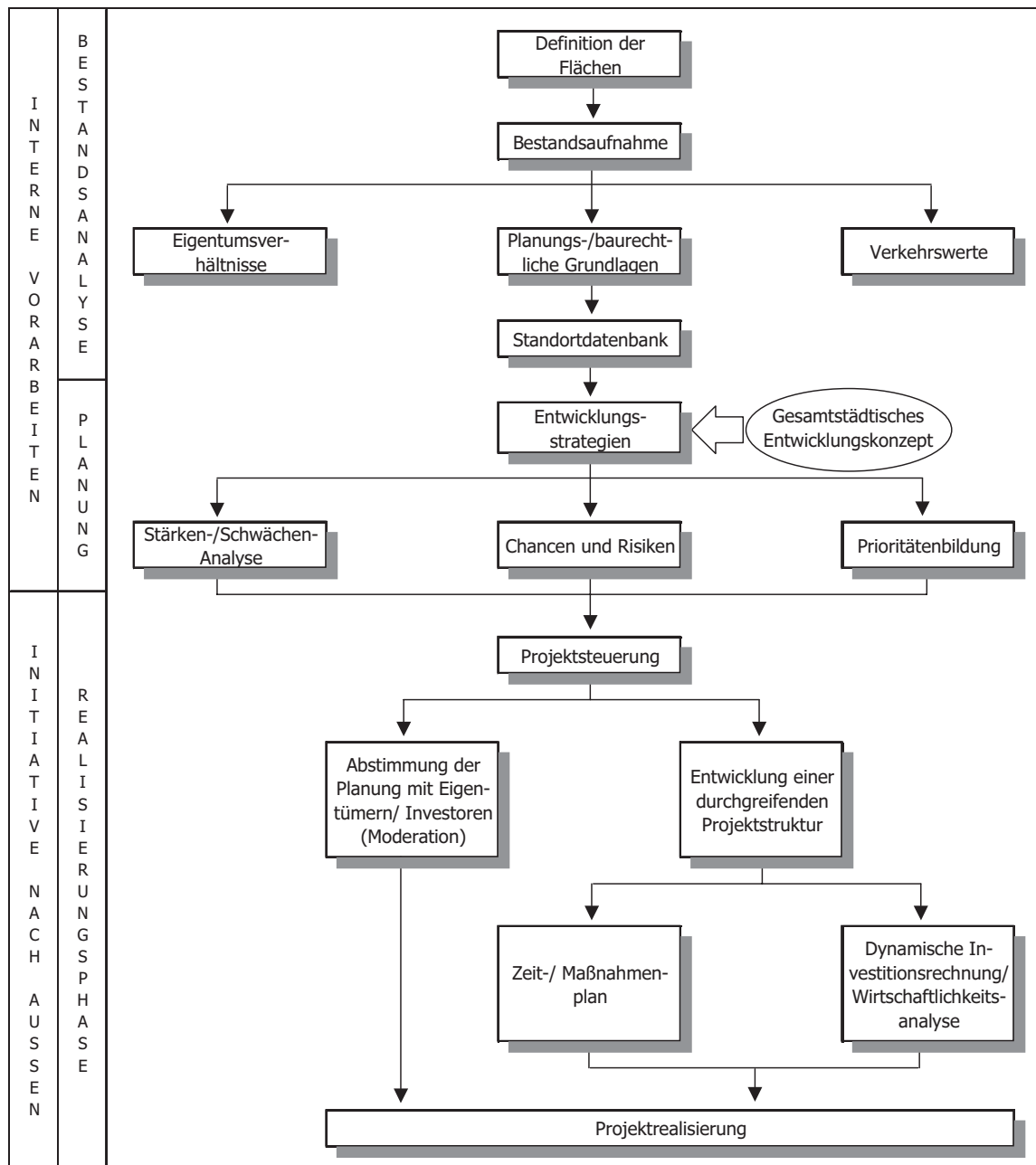
Die Gründe und Ursachen für den Stillstand in der Entwicklung solcher Flächen (Standorte) sind komplex. Regelmäßig liegen eigentums- und bodenrechtliche Hemmnisse zu Grunde sowie mangelndes Investitionspotential der Eigentümer. Lösungsansätze beschränken sich häufig auf bloße Ideen; ausgereifte Konzepte, Initiatoren und Akteure als Motor der Entwicklung fehlen. Hier kann eine gezielte Projektinitiative und –steuerung ansetzen. Das Bündeln von Interessen, die Entwicklung von Realisierungsmöglichkeiten, die Kalkulation und die Minimierung von Risiken und die Analyse der Wirtschaftlichkeit sind wesentliche Schritte zur Entwicklung von fehl- oder mindergenutzten Flächen. Ein derart umfassendes Vorgehen schafft Sicherheit für die Eigentümer und Investoren, die Realisierungswahrscheinlichkeit steigt.

Die **strategische und konzeptionelle Vorarbeit** für die Projektentwicklung von fehl- oder mindergenutzten bzw. sonstigen Problemflächen im Innenbereich umfasst zunächst den Aufbau einer Standortdatenbank. Hierzu ist eine Definition der betreffenden Flächen oder der zugeordneten Projekte erforderlich. Eine systematische Erfassung und Darstellung dieser Flächen mit eingeordneter Bestandsanalyse schafft die erforderliche Basis für die Projektarbeit. Die Bestandsanalyse umfasst neben der Zusammenstellung der Eigentumsverhältnisse sowie der planungs- und baurechtlichen Grundlagen auch die Ermittlung von Verkehrswerten (vgl. auch die folgende Abbildung).

---

<sup>137</sup> Dieses Kapitel beruht im Wesentlichen auf den Ausarbeitungen von Herrn Bußhoff, Stadt Bocholt.

Abbildung 12: Organisatorische und inhaltliche Gesichtspunkte des Baulandmanagements bei mindergenutzten Flächen im Innenbereich



Auf der Grundlage der Standortdatenbank können dann Entwicklungsstrategien (Revitalisierungsstrategien) erarbeitet werden, die eine Analyse von Stärken und Schwächen, die Bildung von Prioritäten der Entwicklung sowie das Aufzeigen von Chancen und Risiken ermöglichen. Diese standortbezogenen Entwicklungsstrategien müssen auf ein gesamtstädtisches (nachhaltiges) Entwicklungskonzept abgestimmt sein. Ziel ist es, eine Suburbanisierung zu vermeiden und die Innenbereiche als Lebensraum in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Erholung attraktiver zu gestalten.

Die Informationen und Grundlagen, die im Rahmen der Vorarbeiten ermittelt worden sind, bilden die Voraussetzung für die **Initiative „nach außen“**. Hierbei erweist sich Know-How und Erfahrung mit der Durchführung und Steuerung komplexer städtebaulicher Projekte als wichtig, da regelmäßig neben den Eigentümern zahlreiche Projektbeteiligte unterschiedlicher Interessenlagen die Entwicklung beeinflussen (wollen). Eine durchgreifende Projektstruktur, einschließlich der Erarbeitung eines Zeit- und Maßnahmenplans sowie eine dynamische Investitionsrechnung mit Wirtschaftlichkeitsanalyse sind notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektrealisierung. Eine behutsame Moderation der Beteiligten bietet Effizienz und schafft Raum für individuelle Problemlösungen.

Wichtig ist die Steuerungsfunktion der Kommune, wodurch ein Projekt häufig erst in Gang gesetzt wird. Unter der Steuerungsfunktion ist jedoch nicht die Übernahme der gesamten Entwicklungsverantwortung einschließlich der Realisierung zu verstehen, sondern die zielgerichtete Ausrichtung und erfolgreiche Begleitung eines Projektes unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten.

Die Übertragung der Projektsteuerung auf einen externen Projektentwickler (ohne kommunale Beteiligung) ist in den Fällen denkbar, in denen die Kommune in öffentlich-rechtlichen Verfahren eine Steuerungsrolle einnehmen kann, die zur Erreichung der städtebaulichen Zielsetzungen führt. Sind die Handlungsspielräume in öffentlich-rechtlichen Verfahren jedoch eingeschränkt oder nicht gegeben, gestaltet sich der kommunale Einfluss schwieriger. Privatrechtliche Handlungsfelder sind kaum gegeben - zumindest wenn sich die betreffenden Flächen nicht im Eigentum der Kommune befinden. Ob ein Zwischenerwerb solcher Flächen in Betracht kommt, um einen umfassenden kommunalen Einfluss auf die Entwicklung zu erhalten, kann nur im konkreten Einzelfall entschieden werden.

Das Organisationsprinzip beim kommunalen Baulandmanagement unterscheidet sich bei der Baulandbereitstellung/ -entwicklung im Innenbereich nicht grundlegend von der Baulandbereitstellung am Stadtrand. Der Steuerungsaufwand für die Kommune ist jedoch bei der Innenbereichsentwicklung i.d.R. erheblich höher. Es kann daher auf Grund der Komplexität der Aufgaben bei der Innenbereichsentwicklung sinnvoll sein, die Organisation innerhalb der Verwaltung entsprechend anzupassen.<sup>138</sup> Es bietet sich eine zentral operierende und Interessen wie Fachkompetenz bündelnde Organisationseinheit an. Diese hat zudem den Vorteil, als ein Ansprechpartner nach außen zu fungieren und den Beteiligten umständliche Kommunikationswege zu ersparen, Informationen zu bündeln und gezielt weiterzuleiten, gegenüber der Kommune externen Druck abzufangen und umfangreiche Maßnahmen außerhalb des öffentlich-rechtlich limitierten Handlungsrahmens durchzuführen. Die Funktion des eigentlichen Projektsteuerers bleibt dennoch in der Hand der Kommune selbst.

---

<sup>138</sup> Zu den möglichen Organisationsmodellen im Rahmen des Baulandmanagements s. Freckmann, J., Baulandbereitstellung: Innovative Organisationsmodelle - Arbeitshilfe -, November 2002.

Das kommunale Baulandmanagement ist im Bereich der Vorbereitung (Bestandsaufnahme, Planung) und im Bereich der Realisierung (Projektsteuerung, Abstimmung mit den beteiligten Akteuren/ Moderation, Wirtschaftlichkeitsanalyse etc.) von wesentlicher Bedeutung für den Erfolg eines Projektes. Es zeigt sich hieran sehr deutlich, dass Baulandmanagement nicht nur der Bereitstellung von (neuem) Bauland am Stadtrand dient, sondern ebenso wichtig für das künftig in den Mittelpunkt rückende Feld der Innenbereichsentwicklung ist.

## **2.2 Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen im Bereich der Bestandsentwicklung**

Zur erfolgreichen Durchführung einer verstärkten Innenentwicklung durch Nutzung der dort vorhandenen Potentiale im Bereich der Bestandsentwicklung sind integrierte Konzepte der Kommunen erforderlich, die die Wohnungsunternehmen als Eigentümer umfangreicher Wohnungsbestände einbeziehen.<sup>139</sup>

Nach den problematischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, die durch den Bau von Siedlungen „auf der grünen Wiese“ begünstigt wurden und entsprechende negativen Konsequenzen zur Folge hatten (Landschaftsverbrauch, Zersiedlung, Verkehrsbelastung, hohe Infrastrukturkosten, Funktionsverlust der Innenstädte etc.), müssen Wohnungsbau und Stadtentwicklung (einschließlich Baulandmanagement) zukünftig wieder in engerem Zusammenhang betrachtet werden. Gerade unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Bedeutung der Bestandsentwicklung ist es für die Wohnungsunternehmen wichtig, ihre Planung in den Kontext der gesamtstädtischen Entwicklung zu stellen.<sup>140</sup> Voraussetzung hierfür ist eine Kooperation zwischen den Wohnungsunternehmen und der Kommune.<sup>141</sup>

Eine Abstimmung zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen ist erforderlich, da ansonsten unabgestimmte und kontraproduktive Vorgehensweisen zu befürchten sind. Die Kommunen können die städtebauliche Entwicklung zwar steuern, stoßen aber bei der Bestandspflege privaten Eigentums, der Durchsetzung erforderlicher Rückbaumaß-

---

<sup>139</sup> Die Bedeutung der Kooperation zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen zeigt sich auch an den Kriterien der Fördermittelvergabe für den Stadtumbau Ost. Hier sollen bei der Verteilung der Fördermittel u.a. diejenigen Kommunen vorrangig berücksichtigt werden, die ein mit den Wohnungseigentümern abgestimmtes integriertes Stadtentwicklungskonzept erarbeitet haben. (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtumbau Ost - Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung - Städtebaurecht, Bilanzierung, Grundstücks- und Mietrecht, GdW Arbeitshilfe 39, Berlin/Köln, März 2002, S. 29)

<sup>140</sup> Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung für Aufwertung und Rückbau, GdW Arbeitshilfe 31, Berlin/Köln, Januar 2001, S. 10 f.

<sup>141</sup> Schwieriger als bei der Kooperation mit größeren Wohnungsunternehmen gestaltet sich dagegen die Einbeziehung privater Wohnungseigentümer in den Stadtumbauprozess - allein schon auf Grund der Vielzahl privater Eigentümer.

nahmen oder bei der Verhinderung der Realisierung bestehender Baurechte an die Grenzen ihrer Einflussnahmemöglichkeiten.<sup>142</sup>

Die Einbeziehung der Wohnungseigentümer (insbesondere der Wohnungsunternehmen, aber auch privater Einzeleigentümer) ist auch deshalb wichtig, weil im Rahmen der Innenbereichsentwicklung nicht reine Vermietbarkeitsüberlegungen im Vordergrund stehen sollten, sondern Aufwertungs-, Rückbau- und Neubaumaßnahmen nur im Rahmen städtebaulicher Gesamtkonzepte sinnvoll und zielgerichtet sind. Eine Umsetzung solcher Konzepte kann aber nur funktionieren, wenn die Wohnungseigentümer und insbesondere die Wohnungsbaugesellschaften frühzeitig in den Planungsprozess integriert werden.

Wohnungsunternehmen und Kommunen müssen ihr Vorgehen abstimmen und gemeinsam die räumliche und zeitliche Abfolge von Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus entwickeln. Vermarktungs- und Vermietbarkeitsüberlegungen müssen mit den Erfordernissen der Stadtplanung abgestimmt werden. Ein derartig koordiniertes Vorgehen erfordert eine hohe Kooperationsbereitschaft der Beteiligten (ggf. einschließlich der Offenlegung betrieblicher Interna), insbesondere der im Wettbewerb konkurrierenden privaten Investoren.<sup>143</sup>

Integrierte Konzepte müssen neben den städtebaulichen auch wohnungswirtschaftliche Gesichtspunkte auf gesamtstädtischer Ebene berücksichtigen, d.h. neben Leitbildern und Zielen der Stadtentwicklung und der Festlegung räumlicher und sachlicher Handlungsschwerpunkte spielt die Erarbeitung von Wohnungswirtschaftskonzepten, Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung der Wohnungsunternehmen und die Kooperation zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle.<sup>144</sup>

Zielsetzungen der Stadtentwicklung und wohnungswirtschaftliche Prioritäten sind nicht immer gleichgerichtet, so dass hieraus Probleme bei der Zusammenarbeit entstehen können. Dennoch gibt es auch gleichgerichtete Interessenslagen, die Anknüpfungspunkte für eine Kooperation darstellen können, z.B.:

- Funktionierende Mietergemeinschaften und längerfristige Mieter liegen im Interesse der Wohnungsbaugesellschaften; eine intakte Sozialstruktur als eine Voraussetzung hierfür liegt im Interesse der Stadtentwicklung.

---

<sup>142</sup> Mit Ausnahme der städtebaulichen Gebote des Baugesetzbuches, wie dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177) und dem Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179, gilt nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplans) gibt es nur wenig Eingriffsmöglichkeiten der Kommune.

<sup>143</sup> Informationskreis für Raumplanung e.V., Braunschweiger Erklärung zur neuen strategischen Ausrichtung der Wohnungsmarktpolitik, S. 1 (Quelle: <http://www.ifr-ev.de/aktuelles/21.htm>).

<sup>144</sup> Goldschmidt, J., Stadtumbau und Wohnungswirtschaft in: Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002, S. 312.

- Geringe Fluktuationsraten und hohe Mieterzufriedenheit als Vorteil für die Wohnungsunternehmen hängen auch mit einer entsprechenden Qualität des Wohnumfeldes zusammen, das wiederum unter stadtgestalterischen Gesichtspunkten und im Hinblick auf die Vermeidung von Einwohnerverlusten im Interesse der Stadtentwicklung liegt.

Ein erster und wichtiger Ansatzpunkt im Rahmen einer Kooperation zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen ist das Wohnraummanagement, das im Rahmen von Bestandspflege/ -entwicklung und integrierten Neubaumaßnahmen zunehmend an Bedeutung gewinnt, um eine langfristige Mieterbindung zu erzielen. Wohnraummanagement (auf gesamtstädtischer Ebene) meint:<sup>145</sup>

- Anpassung des Wohnungsangebotes an den Bedarf
- Analyse der Wohnungsnachfrage (insbesondere auch unter qualitativen Aspekten)
- Imagekampagnen
- Beratungsangebote für Wohnungssuchende (einschließlich Umzugsmanagement)
- Investitionshilfen und -vermittlung

Mögliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wohnungsbaugesellschaften:

- Abstimmung zwischen Kommune und Wohnungsbaugesellschaften auf informeller Ebene durch gemeinsame Gesprächsrunden mit Vertretern beider Seiten
- Einrichtung eines Arbeitskreises zur gemeinsamen Strategiefindung, bei dem auch externe Prozessbeteiligte, wie z.B. die Wohnungsbaugesellschaften eingebunden werden
- Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft mit verschiedenen Ebenen (Arbeitskreis, Lenkungsgruppe), wobei die Wohnungsbaugesellschaften auf allen Ebenen beteiligt werden und somit nicht nur in die allgemeinen Strategiediskussionen eingebunden sind, sondern auch aktiv an der Konzepterstellung mitwirken.

---

<sup>145</sup> Vgl. hierzu auch die Thesen und Forderungen „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte und Stadtumbau West“ vom Informationskreis für Raumplanung e.V. (IfR) AK Zukunft Wohnen vom 16.08.2002 (Quelle: <http://www-public.tu-bs.de:8080/~schroete/ifr/Thesen-2.pdf>)

In der Praxis lassen sich unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten unter Einbeziehung der Eigentümer unterscheiden:<sup>146</sup>

- Die Kommune tritt in Vorleistung und entwickelt (vorwiegend unter städtebaulichen Gesichtspunkten) ein Konzept, das eine gesamtstädtische Planung, aber auch Handlungsfelder in städtischen Teilräumen enthält. Das Konzept wird den Akteuren des Wohnungsmarktes vorgestellt, wobei der Versuch unternommen wird, diese für die Umsetzung des Konzeptes zu gewinnen. Eine frühzeitige Beteiligung der Wohnungsmarktakeure wird hierbei nicht unternommen bzw. musste in der Praxis als nicht weiterführend abgebrochen werden.  
Die Gefahr bei dieser Vorgehensweise besteht darin, dass ein städtebaulich gut begründetes Konzept nicht auf die erforderliche Akzeptanz stößt oder zu stark modifiziert werden muss oder handlungsirrelevant bleibt.
- Die Initiative wird von den Wohnungsunternehmen ergriffen. Hierbei stehen die wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkte i.d.R. im Vordergrund.  
Der Nachteil dieser Vorgehensweise besteht darin, dass nachträglich nur schwer übergeordnete städtebauliche Gesichtspunkte in das Konzept einzubringen sind und insbesondere Maßnahmen der Revitalisierung der Innenstadt kaum integriert werden können, da bei den Wohnungsunternehmen meist größere Wohnsiedlungen im Mittelpunkt ihrer konzeptionellen Überlegungen stehen.
- Erarbeitung eines Konzeptes durch die Kommune unter Einbeziehung der relevanten Wohnungseigentümer von Beginn an und kontinuierlich. Durch ein konsensuales Verfahren lassen sich spätere Abstimmungs- und Umsetzungskonflikte vermeiden.  
Diese Vorgehensweise kann vor allem dann durchgeführt werden, wenn die Zahl der Wohnungsunternehmen begrenzt ist. Je mehr Wohnungsunternehmen auf dem Markt agieren, desto schwieriger gestalten sich Abstimmungsgespräche.

---

<sup>146</sup> Es handelt sich hierbei um Erfahrungen aus dem Projekt „Stadtumbau Ost“ (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., ADVIS, i.A. des Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stadtumbau in den neuen Ländern, Berlin, November 2001, S. 12).

## KAPITEL VII THESEN

### Schwerpunkte eines zukunftsorientierten kommunalen Baulandmanagements

1. Das **kommunale Baulandmanagement muss sich künftig noch stärker als bisher auf die Entwicklung der Innenbereiche konzentrieren, da hier das Entwicklungspotenzial der Städte liegt.** Dabei sind die nachfolgenden Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Hinsichtlich des **Baulandpreisniveaus im Innenbereich** hat das kommunale Baulandmanagement dieselben Zielsetzungen wie bei der Baulandbereitstellung im Außenbereich: **Bauland muss auch im Innenbereich bezahlbar sein, um Abwanderungstendenzen zu verhindern.**

Im Zuge des kommunalen Baulandmanagements ist zu prüfen, ob hier künftig verstärkt Möglichkeiten der „Querfinanzierung“ im Rahmen privatrechtlicher Vereinbarungen zum Tragen kommen können, d.h. Überschüsse aus der Entwicklung von Bauland im Außenbereich könnte in die Baulandentwicklung im Innenbereich fließen.

- **Nachfragegerechte Wohnformen spielen in Zukunft eine noch wichtigere Rolle, um die Wohnfunktion der Innenbereiche zu stärken** (sowohl im Miet- als auch im Eigentumsbereich). Das gilt insbesondere in den Städten mit rückläufiger Nachfrage: Je größer die Auswahl auf dem Wohnungsmarkt desto wichtiger sind qualitative Merkmale von Wohnungsausstattung und Wohnumfeld.

Die künftigen Wohnformen müssen sich an den veränderten Nachfragegruppen orientieren: Die Familie als „Einheitsmieter“ verliert an Bedeutung, Single- und Kleinhaushalte sowie Seniorenhaushalte gewinnen dagegen an Bedeutung. Gleichzeitig müssen stadtgestalterische Ansprüche erfüllt werden, d.h. es gilt, nachfragegerechte und innenbereichsgerechte Wohnformen zu entwickeln und im Rahmen des kommunalen Baulandmanagements zu fördern.

- **Nicht mehr nachfragegerechte Wohnungsbestände** (insbesondere aus den 50er, 60er und 70er Jahren) **müssen an die sich wandelnden Nachfrageverhältnisse angepasst werden.** Kommunales Baulandmanagement kann sich somit in Zukunft nicht mehr nur auf die Entwicklung neuer Bauflächen beschränken, sondern muss sich auch mit der Umplanung des Bestandes und insbesondere mit der Nutzung in diesem Zusammenhang freierwerdender Flächen auseinandersetzen. In Abhängigkeit von der örtlichen Bedarfssituation kommen (temporäre oder dauerhafte) bauliche oder freiraumbezogene Nachfolgenutzungen i.V.m. Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung in Frage. Das kommunale Baulandmanagement kann hier durch die instrumentelle und finanzielle Steuerung von Rück- und Umbauprozessen dazu beitragen, dass der erforderliche Strukturwandel beim Wohnungsbestand realisiert wird. Die

Auseinandersetzung mit dem Problem sinkender Bodenwerte und der gerechten Verteilung zwischen verschiedenen Eigentümern stellt für das Baulandmanagement hierbei künftig eine besondere Herausforderung dar.

Das planungsrechtliche Instrumentarium reicht zur Bewältigung der neuen Aufgaben weitgehend aus, kann im Einzelfall jedoch sinnvollerweise noch vereinfacht werden, um die Anwendung im Rahmen der neuen Aufgaben des Baulandmanagements zu erleichtern (z.B. Rückbausatzung).

2. Die **Umnutzung bzw. Wiedernutzung mindergenutzter Flächen ist Voraussetzung für die Entwicklung der Innenbereiche**. Das kommunale Baulandmanagement wird sich daher verstärkt mit der Frage der Nutzung solcher Flächen beschäftigen. Neben den Möglichkeiten der Mobilisierung der Flächen und Steuerung der Entwicklung wird auch die Finanzierung der Entwicklung insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden rückläufigen Fördermittelvergabe an Bedeutung gewinnen.

In Städten mit einem Überangebot an solchen Flächen steht die Suche nach neuen Entwicklungsstrategien und Investoren im Mittelpunkt des Baulandmanagements, in Städten mit einem Entwicklungsdruck auf solche Flächen steht die Steuerung einer stadtentwicklungspolitisch gewünschten Nutzung im Mittelpunkt.

3. **Die neuen Schwerpunkte des kommunalen Baulandmanagements erfordern neue organisatorische Sichtweisen**. Auch wenn sich die Organisation des Baulandmanagements im Innenbereich nicht grundlegend vom Außenbereich unterscheidet, so werden die Steuerungsfunktionen bei der Vorbereitung, Steuerung und Realisierung im Innenbereich komplexer.

Die Akteure im Innenbereich können andere sein als im Außenbereich, das gilt insbesondere für die Bestandsentwicklung. Die Kooperation zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen wird daher künftig an Bedeutung gewinnen.

## **KAPITEL VIII LITERATURAUSWAHL ZUM THEMA**

Articus, S., Eigentumsbildung im Bestand stärken - Förderung neu orientieren? in: Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Heft 1, Januar 2000, S. 4

Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Auflage, München, 2002

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2001, Bonn 2001

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) i.A. des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stadtumbau West, Programm & Pilotstädte, Berlin, Oldenburg, Mai 2003

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), Stadterneuerung auf innerstädtischen Gewerbe- und Industriebrachen, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, 1984

Bundesministerium des Innern, Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2050, Juni 2000

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Bericht der unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches, Berlin, August 2002

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Daten und Fakten: Stadtentwicklung, Bauen & Wohnen, Februar 2002

Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland - unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Langfassung), o.J. (Quelle: <http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/html/infos.htm>)

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung für Aufwertung und Rückbau, GdW Arbeitshilfe 31, Berlin/Köln, Januar 2001

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Stadtumbau Ost - Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung - Städtebaurecht, Bilanzierung, Grundstücks- und Mietrecht, GdW Arbeitshilfe 39, Berlin/Köln, März 2002

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2002/2003, Oktober 2002

- Danielzyk, R., Wuschansky, B., Räumliche Verteilung der Eigenheimzulage in Nordrhein-Westfalen - aktueller Stand und Ausblick, in Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002, S. 282 ff.
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Arbeitsgruppe „Schrumpfende Stadt“, Die schrumpfende Stadt, Anmerkungen und Vorschläge zur Diskussion, Dortmund, Oktober 2002
- Deutscher Städtetag, Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenvirtschaft“, Mai 2002
- Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, Berlin, Juni 2001
- Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Neubauerneuerung, vom Rückbau zur Nachverdichtung, Berlin, Mai 1990
- Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002
- Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Stadtumbau - Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Bericht der vhw-Arbeitsgruppe, Berlin, Juni 2003
- Dieterich, H., Typische Problemsituationen von Industrie- und Gewerbebrachen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, 1984, S. 978 f.
- Dieterich, H./Koch, J., Stadtumbau - Wertermittlungsfragen, Entschädigungsfragen, Ausgleichsbeträge, in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 6, 2002, S. 344 ff.
- Dransfeld, E., Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation, VHW-Verlag, Bonn, Mai 2003
- Dransfeld, E., Pfeiffer, P., i.A. des Forum Baulandmanagement, Baulandbereitstellung: der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements - Arbeitshilfe -, Dortmund, 2002
- Dransfeld, E., Freckmann, J., Joeres, B., Pfeiffer, P. i.A. des Arbeitskreises Baulandmanagement sowie des Ministeriums für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Bausteine zum Baulandbeschluss, Dortmund, 2000
- Dransfeld, E., Osterhage, F., Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen - Expertise – Forum Baulandmanagement (Hrsg.), o.J.

- Empirica (i.A. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung), Wohneigentumsbildung und Stadterneuerung in den neuen Bundesländern, Berlin, August 2001 (Langfassung unter: <http://www.bbr.bund.de/wohnungswesen/download/endbericht.pdf>)
- Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Flächenmanagement in Brandenburg - Grundlagen, Aufgaben und Instrumente, November 1999
- Forschungsgruppe Stadt + Dorf i.A. des Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, Ergebnisse eines Planspiels, Dezember 2002
- Freckmann, J., Goedecke, S. i.A. des Forum Baulandmanagement (Hrsg.), Dokumentation der Auftaktveranstaltung des Forum Baulandmanagement, Dortmund, o.J.
- Halcour, F., Die Altlastenproblematik aus technischer, planerischer und ökonomischer Sicht, in: GuG 5/1991, S. 263 ff.
- Hanhörster, H. i.A. des Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Integration von Migrantinnen und Migranten im Wohnbereich, Dortmund, 2001
- Hardt, H., Kläser, R. (Hrsg.), Die Europäische Stadt auf der Schwelle zum 3. Jahrtausend - Stadterneuerung und Bevölkerungsentwicklung - 1. Xantener Stadtkongreß 1995, Dortmund, 1996
- Heitkamp, T., Motive und Strukturen der Stadt-Umland-Wanderungen im interkommunalen Vergleich, in VHW Forum Wohneigentum, Heft 1, Januar/Februar 2002
- Hornberger, O., Lühring, E., Neue Organisationsformen im kommunalen Baulandmanagement - Baulandentwicklung mit Hilfe kommunaler Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften, Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, 1999
- Informationskreis für Raumplanung e.V., Braunschweiger Erklärung zur neuen strategischen Ausrichtung der Wohnungspolitik, Dortmund, Juli 2001 (<http://www.ifr-ev.de/aktuelles/21.htm>)
- Institut für Bodenmanagement: Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Bonn, Oktober 1999
- Institut für Bodenmanagement hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Wohnen auf Brachen, LBS Stadtwappenwettbewerb 2000, April 2001

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Anders alt werden - anders alt sein, stadtentwicklungspolitische Aspekte veränderter Lebenslagen alter Menschen, Dortmund, 1991

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Aspekte der demographischen Entwicklung in NRW, Dokumentation des Workshops am 11. Oktober 2002 in Dortmund, Dortmund, 2003

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates am 13. Februar 2002

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Räumliche Verteilung der Eigenheimzulage in Nordrhein-Westfalen - aktueller Stand und Ausblick -, Dortmund, Januar 2003

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., ADVIS, i.A. des Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stadtumbau in den neuen Ländern, Berlin, November 2001

Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (IfS) (Hrsg.), Der Stellenwert des Wohneigentums im neuen Jahrzehnt, 37. Königsteiner Gespräch - Referate und Statements - 25./26. April 2002, ifs-Schriftenreihe, Band 64, Berlin, 2002

Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (IfS) (Hrsg.), Wohnungspolitik in Zeiten knapper Kassen, 38. Königsteiner Gespräch - Referate und Statements - 3./4. April 2003, ifs-Schriftenreihe, Band 65, Berlin 2003

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) i.A. des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001

Institut für Wohnen und Umwelt i.A. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Erneuerung älterer Wohnungsbestände in Stufen, Kurzbericht, Mai 2002

Jessen, J., Simon, C., Urbanes Wohnen - Wohnen im Eigentum ? Stadtstrukturelle Gegensätze und städtebauliche Annäherung, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 3, März 2000, S. 86 ff.

Juchelka, R. u.a., Immobilien-Standort-Entwicklung .- eine empirische Untersuchung zu Trends der Standortentwicklung auf Brachflächen in Innenstädten, Aachen, Februar 2003

Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 4. Auflage, Köln, 2002

Kraus, U., Soziale Mischung gegen Segregation? Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Dortmund 1999

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen, Statistischer Jahresbericht 2001, Düsseldorf, April 2002

LBS-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), LBS-Stadthaus - im Zentrum zu Hause, Unterlagen zur Fachtagung der LBS am 26.05.2003 in Dortmund

Lang, Thilo, Tenz, Eric, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City - Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung, Kurzfassung (Internetpublikation: <http://www.schrumpfende-stadt.de>)

Meyer, U., Eigenheimzulage - abschaffen oder reformieren?, in: ImmobilienManager 7+8/2003, S. 27

Mielke, B. u.a., Suburbanisierungs- und Dezentralisierungstendenzen bei Bevölkerung und Wirtschaftskraft in NRW, PlanungsDialog 3/2002, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dezember 2002

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Die Eigentumsförderung NRW, 2002

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Wohnungsamt Landeshauptstadt Düsseldorf, Wohneigentum in der Stadt, 2002

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Wohnraumförderungsbestimmungen (Runderlass vom 05.02.2003)

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Wohnungsbauprogramm 2003, RdErl. des MSWKS vom 05.02.2003 - IV A 3 - 250 - 16/03

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW, Wohnungsbau 2003, Fakten und Argumente zur Wohnungspolitik in NRW, o.J.

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsplanung des Landes Nordrhein-Westfalen, Zukunftsentwürfe für Wohnungsmarktregionen in NRW, Wohnungsbaukongress des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Dokumentation der Veranstaltung in Köln am 7. November 2001, Dortmund, März 2002

- Neumann, Bernd, Das Magdeburger Stadtumbaukonzept - eine Antwort auf den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland, in Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 5/2002, 207 ff.
- Nordhorn, V., Stabile Quartiere durch Wohneigentum, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 1, Januar 2000, S. 22 ff.
- Pestel Institut für Systemforschung (i.A. der LBS), Der Wohnungsmarkt in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2015 - Bedarf, Nachfrage und wohnungspolitische Implikationen, Münster, Juli 2003
- Planungsgruppe Elberg, Convent Planung und Beratung GmbH, Wohnen in der Innenstadt, Durchführung einer beispielunterlegten Intensivuntersuchung im Rahmen des Planspiels Innenstadt des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), Kurzfassung zum Endbericht, Hamburg, September 2002
- Reuter, F., Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, Vortrag beim 447. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung“ vom 05. bis 07. Mai 2003 in Berlin
- Rosemann, H. J., Wege für urbane Wohnformen im Eigentum, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 3, März 2000, S. 81 f.
- Scheidler, T., Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Wohnquartiere auf innerstädtischen Brachflächen, Dortmund, 1997
- Schmidt-Eichstaedt, G., Stadtumbau – Stadtrückbau – Ist das Städtebaurecht den neuen Aufgaben gewachsen? in: Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002, S. 300 ff.
- Schmidt-Eichstaedt, G., Vorbereitung auf den Stadtumbau im Zeichen der Schrumpfung – städtebauliche, planungsrechtliche, boden- und wohnungspolitische Handlungserfordernisse, Vortragmanuskript, Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Flächen- und Projektmanagement in der Kommunalentwicklung“, 08. – 10.04.2002 in Berlin
- Schröter, F., Zielgruppen statt Einheitsmieter, Vortrag anlässlich des 10jährigen Bestehens der iwB Entwicklungsgesellschaft mbH, 24. und 25. September 2002 ([http://www.iwb-e.de/publikation/jubilaum/V01\\_Schroeter\\_Mieterzielgruppen.pdf](http://www.iwb-e.de/publikation/jubilaum/V01_Schroeter_Mieterzielgruppen.pdf))
- Schulze, M., Wohnungsmarktperspektiven im Westen - Paradoxe Verhältnisse, in: ImmobilienManager Nr. 5, Mai 2003, S. 12 f.

Segebade, F., Vom Potenzial zum Angebot - Wohneigentumsbildung als Schlüsselstrategie des Stadtumbaus, in: Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw), Forum Wohneigentum, Schwerpunkt Stadtumbau, Heft 6, Dezember 2002, S. 318 ff.

Stadt Dortmund, Themenheft Bevölkerungsbewegung, o.J.

Tomerius, S., Barczewski, B., Knobloch, J., Schrenk, V. (Hrsg.), Finanzierung von Flächenrecycling - Dokumentation des 1. deutsch-amerikanischen Workshops am 11./12.11.2002, Berlin, Juni 2003

Welter, T., Konsequente Bodenschutzpolitik, Nachhaltigkeit und Flächeninanspruchnahme - Versuch einer Positionsbestimmung, in: DAB 8/03, S. 26

Wertermittlungsforum Aktuell, 2/2002

Wohnbund, Neue Herausforderungen an die Wohnungspolitik, Positionspapier des Wohnbundes, Kongress am 14. und 15. Februar 2002 in Hamburg, Juli 2001

Wohnbund, Stellungnahme des Wohnbundes zur Wohnungsprognose 2015 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages am 24. April 2002), o.J.

Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Perspektiven für die Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen, Dokumentation des Werkstattgesprächs am 17. September 2001 in Düsseldorf, Düsseldorf, Oktober 2001

Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen Info 2002 zur Situation der Wohnungsmärkte, Düsseldorf, September 2002

Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Wohnungsmarktregion östliches Ruhrgebiet, Dokumentation der Tagung am 13. November 2002 in Lünen, Düsseldorf, Februar 2003

## **ANHANG: ENTWICKLUNG DER BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR IN NORDRHEIN-WESTFALEN**

### **1 Bevölkerungsentwicklung**

#### **1.1 Entwicklung der Bevölkerungszahlen**

Im Jahr 1970 lag die Bevölkerungszahl in Nordrhein-Westfalen bei 17 Millionen und fiel (nach einem Anstieg auf 17,2 Millionen im Jahr 1973) bis zum Jahr 1983 auf 16,7 Millionen. In den Folgejahren war ein Anstieg der Bevölkerung zu verzeichnen (1999: 18 Millionen).<sup>147</sup>

Ende des Jahres 2001 stieg die Bevölkerung auf knapp über 18 Millionen.<sup>148</sup> Die Geburtenzahl ist seit längerem rückläufig, so dass bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ein Negativsaldo besteht. Der Bevölkerungsanstieg in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren ist daher ausschließlich auf ein positives Wanderungssaldo zurückzuführen.<sup>149</sup>

Die Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen hat sich nicht gleichmäßig vollzogen. Nach den Raumkategorien unterschieden zeigt sich, dass die Verdichtungskerne am stärksten von Bevölkerungsverlusten betroffen waren und im Zeitraum 1975 - 2000 - trotz einer Zuwanderungswelle Ende der 80er/ Anfang der 90er Jahre - deutliche Einwohnerrückgänge zu verzeichnen waren. Teile des ländlichen Raumes und der Ballungsrandzonen hatten dagegen deutliche Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen.<sup>150</sup> Ursächlich für diese räumlich differenzierte Entwicklung sind vor allem Wanderungsbewegungen (v.a. Stadt-Umland-Wanderung), teilweise aber auch Unterschiede in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburtenüberschüsse).

Dezentralisierungstendenzen sind nicht nur bei der Bevölkerung, sondern auch bei den Beschäftigten zu beobachten (vgl. auch die folgende Abbildung).

---

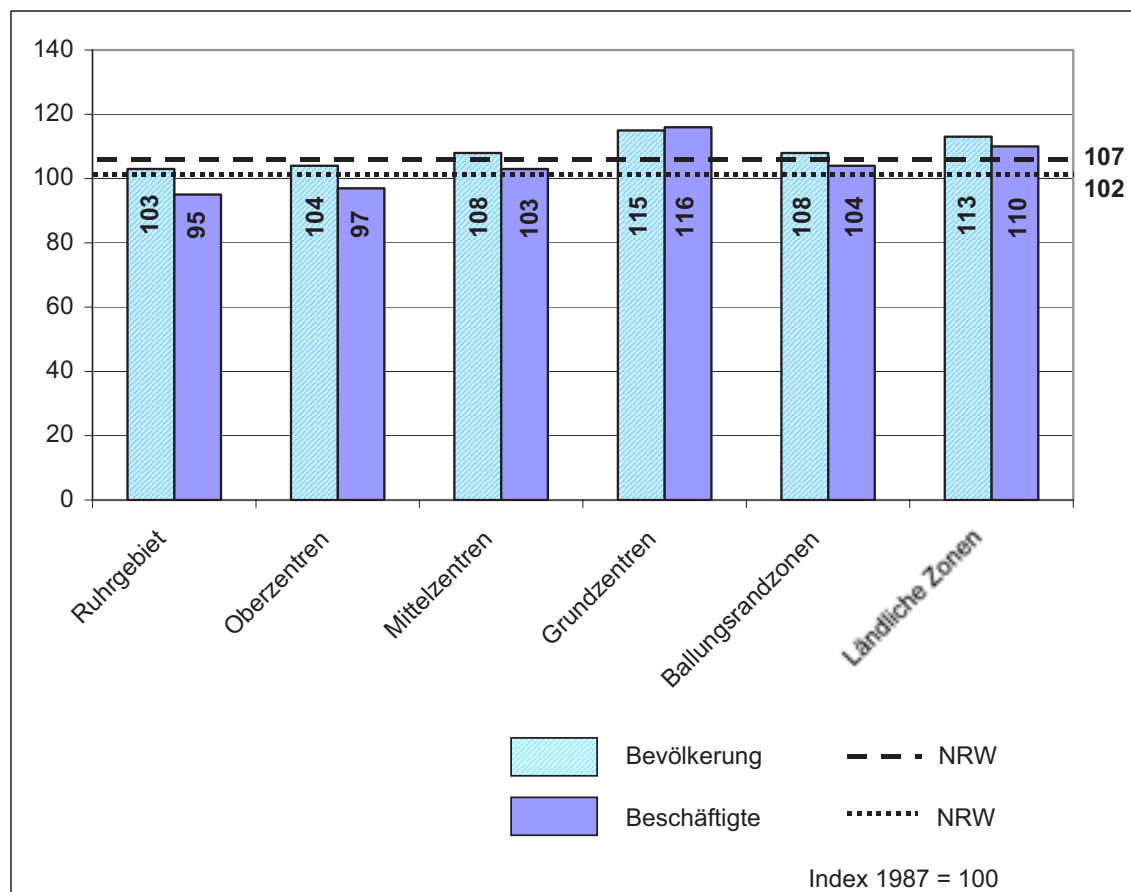
<sup>147</sup> Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates am 13. Februar 2002, S. 4.

<sup>148</sup> Es handelt sich hierbei um einen Schätzwert des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) (in: Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen, Statistischer Jahresbericht 2001, April 2002, S. 21).

<sup>149</sup> LDS, a.a.O., S. 21.

<sup>150</sup> ILS, a.a.O., S. 4.

Abbildung: Dezentralisierung der Bevölkerung und der Beschäftigten 1987 - 1997



Eigene Darstellung (nach ILS, Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, S. 4)

Bei den Einwohnerzahlen waren 1997 gegenüber 1987 zwar noch in allen Raumkategorien Zuwächse zu verzeichnen, diese lagen jedoch im Ruhrgebiet und den Oberzentren unterhalb des Landesdurchschnitts. Überdurchschnittliche Bevölkerungszuwächse waren dagegen in den Grundzentren und den ländlichen Zonen zu verzeichnen.

Bei den Beschäftigtenzahlen waren 1997 gegenüber 1987 landesweit Zuwächse zu verzeichnen, lediglich im Ruhrgebiet und den Oberzentren war die Entwicklung rückläufig. Im Vergleich zum Land NRW fiel die Entwicklung in den Grundzentren und den ländlichen Zonen - wie bei der Bevölkerungsentwicklung - überdurchschnittlich aus.

Seit Mitte der 60er Jahre reicht die Geburtenzahl nicht mehr aus, um die Bevölkerungszahl in Deutschland zu halten. Seit Mitte der 70er Jahre liegt die Geburtenzahl pro Frau relativ konstant bei 1,3. Die Folgen dieser Entwicklung schienen auf Grund des Struktureffektes (Hineinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre in die Fami-

lienbildungsphase) sowie wegen der Zuwanderung aus dem Ausland und den ostdeutschen Ländern Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre zunächst nicht wesentlich.<sup>151</sup>

Die „Bevölkerungsprognose 1999 bis 2015/2040“ des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) kommt zu dem Ergebnis, dass die Einwohnerzahl Nordrhein-Westfalens etwa ab dem Jahr 2003 zurückgehen wird. Bis 2007 wird demzufolge die 18-Millionen-Einwohner-Marke wieder unterschritten.<sup>152</sup> Bis 2040 wird eine Bevölkerungszahl von unter 17 Millionen prognostiziert. Auch wenn diese Entwicklung zunächst nicht dramatisch aussieht, so sind insbesondere folgende Gesichtspunkte zu beachten:<sup>153</sup>

- Bei kleinräumiger Betrachtung (auf Ebene der Kreise und Kommunen) können wesentlich ausgeprägtere Entwicklungen eintreten.
- Nach einer neueren Modellrechnung würde die Bevölkerungszahl in Nordrhein-Westfalen ohne Wanderung bis zum Ende des Jahrhunderts auf 5,6 Millionen Einwohner sinken.

Es ist damit zu rechnen, dass sich die Bevölkerungsverluste fortsetzen werden, die sich in den vergangenen Jahren in den meisten Kernstädten gezeigt haben, auch wenn nicht alle Städte in gleichem Maße betroffen sind. So werden beispielsweise für das Ruhrgebiet im Zeitraum 2000 - 2015 Abnahmen prognostiziert, die zwischen 5 und 12 % liegen, während für Aachen und Münster sowie für einen Teil der Kreise im ländlichen Raum und im Umland der Verdichtungsräume steigende Bevölkerungszahlen prognostiziert werden. Auch in diesen Kommunen und Kreisen wird die Bevölkerungszunahme gegenüber der Vergangenheit jedoch erheblich zurückgehen.<sup>154</sup>

## **1.2 Wanderungsbewegungen und -motive**

Als Ursache der unterschiedlichen Entwicklungen der Bevölkerung in den nordrhein-westfälischen Teilräumen sind vor allem die Wanderungen anzusehen, denn auch die meisten Kommunen und Kreise mit Bevölkerungszuwächsen weisen eine negative natürliche Bevölkerungsbilanz auf. Wanderungsverluste gehören daher zu den Hauptursachen für den Rückgang der Einwohnerzahlen (vgl. hierzu die folgende Abbildung).<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> ILS, a.a.O., S. 5.

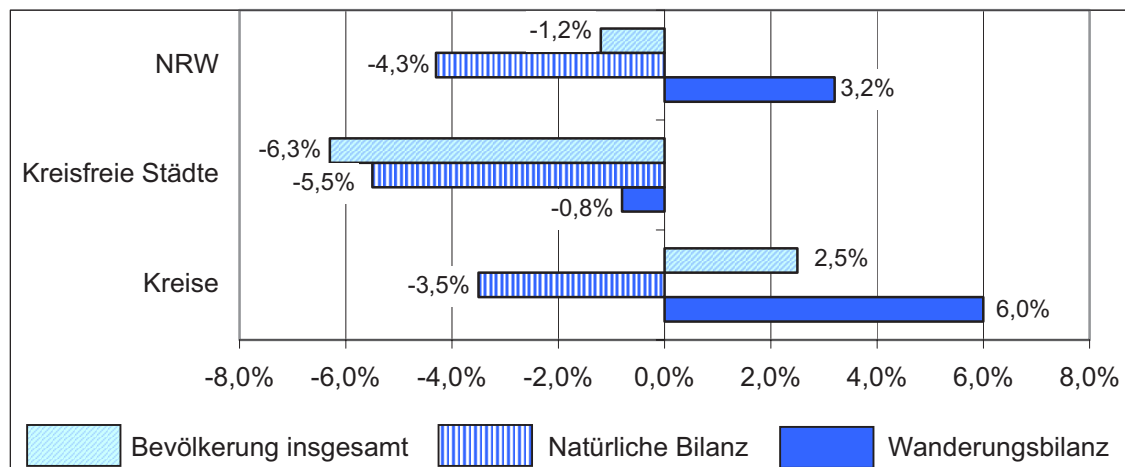
<sup>152</sup> LDS, Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen, Statistischer Jahresbericht 2001, S. 21.

<sup>153</sup> ILS, a.a.O., S. 6.

<sup>154</sup> Nach Prognosen des statistischen Bundesamtes ist im Zeitraum 2015-2050 bundesweit mit deutlich stärkeren Bevölkerungsverlusten zu rechnen als in den Jahren zuvor. Prognostiziert wird (je nach Zuwanderung) ein Bevölkerungsrückgang von 10,6 bis 15,1 Mio. Personen (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2002/2003, Oktober 2002, S. 38).

<sup>155</sup> ILS, a.a.O., S. 6 f.

*Abbildung: Veränderung der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen 1998 bis 2015 nach Komponenten*



Eigene Darstellung (nach ILS, Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, 2002, S. 8)

In letzter Zeit sind vielfach Haushaltsbefragungen durchgeführt worden, um Aufschluss über die Wanderungsmotive der Bevölkerung zu erhalten. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigen, dass nur ein Teil der Abwandernden (ca. 1/3) Paare mit Kindern sind. Zum überwiegenden Teil (ca. 40 %) handelt es sich um kinderlose Paare. Einpersonenhaushalte bilden mit gut 20 % die kleinste Gruppe bei den Abwandernden. Die Mehrheit der abwandernden Haushalte sind demnach Ein- und Zweipersonenhaushalte und nicht Familien.<sup>156</sup>

Umfragen in verschiedenen nordrhein-westfälischen Städten zeigen, dass v.a. Haushalte mit einem Nettohaushaltseinkommen zwischen rund 1.500 und 2.500 € ins Umland abwandern. 25 - 30 % der abwandernden Haushalte in Dortmund, Essen und Münster haben ein Nettohaushaltseinkommen von weniger als 1.500 €. Der Anteil der zuziehenden Haushalte mit einem Nettoeinkommen von weniger als 1.500 € liegt in Dortmund und Essen bei über 50 %. Allerdings handelt es sich hier vielfach auch um Studentenhaushalte, bei denen später mit höheren Einkommen zu rechnen ist.<sup>157</sup>

<sup>156</sup> ILS, a.a.O., S. 11. Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch Heitfeld in seiner Auswertung von Untersuchungen über Wanderungsmotive in verschiedenen nordrhein-westfälischen Städten (Heitkamp, T., Motive und Strukturen der Stadt-Umland-Wanderungen im interkommunalen Vergleich, in vhw Forum Wohneigentum, Heft 1, Januar/Februar 2002, S. 12).

<sup>157</sup> Heitfeld, T., a.a.O., S. 11.

Wichtige Motive für eine Abwanderung sind der Bezug eines Einfamilienhauses und die Eigentumsbildung (jedoch nicht nur bezogen auf Einfamilienhäuser, sondern auch auf Eigentumswohnungen); ein größerer Teil der Abwandernden bezieht jedoch im Umland eine Geschosswohnung (Mietwohnung). Die Eigentumsbildung stellt somit zwar ein wichtiges, aber nicht das Hauptabwanderungsmotiv dar. Mehrheitlich werden Mietverträge abgeschlossen.<sup>158</sup>

Der Wunsch nach besseren Umwelt- und Freiraumqualitäten spielt bei der Abwanderung ebenfalls eine wichtige Rolle. Soziale Probleme, Vandalismus, Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls, fehlende Überschaubarkeit und Mängel im Wohnumfeld werden als Motive für eine Abwanderung genannt.<sup>159</sup>

Finanzielle Gesichtspunkte spielen bei der Entscheidung über eine Abwanderung ebenfalls eine Rolle. Der steigende Bedarf nach größeren Wohnungen lässt sich innerhalb der Stadt nicht immer befriedigen. Größere Entfernungen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz werden durch ein gut ausgebautes Straßennetz überwindbar und zudem steuerlich gefördert.

Interessant ist, dass viele Abwanderer in der Stadt geblieben wären, wenn sie eine ihren Vorstellungen und finanziellen Möglichkeiten entsprechende Wohnung gefunden hätten. Für viele ist das Einfamilienhaus im Umland nicht die absolute Wunschvorstellung, sondern eine „Second-best-Lösung“. <sup>160</sup>

Für Fernwanderungen, d.h. Abwanderungen in andere Regionen, sind v.a. arbeitsmarktbezogene Motive (Wechsel des Arbeitsplatzes oder Ausbildungsplatzes) von Bedeutung, während Nahwanderungen eher wohnungsbezogen sind.<sup>161</sup>

### **1.3 Entwicklung der Haushaltszahlen**

Die folgenden Aussagen basieren auf einer Untersuchung des IfS,<sup>162</sup> in der eine Aufteilung des Landes Nordrhein-Westfalen in sechs Wohnungsmarkttypen vorgenommen wird, um die regionalen Unterschiede der Entwicklungstendenzen ausreichend erfassen zu können. Bei den Wohnungsmarkttypen werden daher Gebiete mit ähnlichen Entwicklungsperspektiven zusammengefasst (s. die folgende Tabelle).

---

<sup>158</sup> In Dortmund, Düsseldorf und Essen beziehen über 70 % der abwandernden Haushalte Mietwohnungen (Heitfeld, T., a.a.O., S. 12).

<sup>159</sup> ILS, a.a.O., S. 11.

<sup>160</sup> Wanderungsuntersuchungen zeigen, dass z.B. in Dortmund 61 % der Abwanderer ins Umland in den Geschosswohnungsbau (Miete oder Eigentum) umziehen (ILS, a.a.O., S. 11).

<sup>161</sup> Heitkamp, T., a.a.O., S. 10.

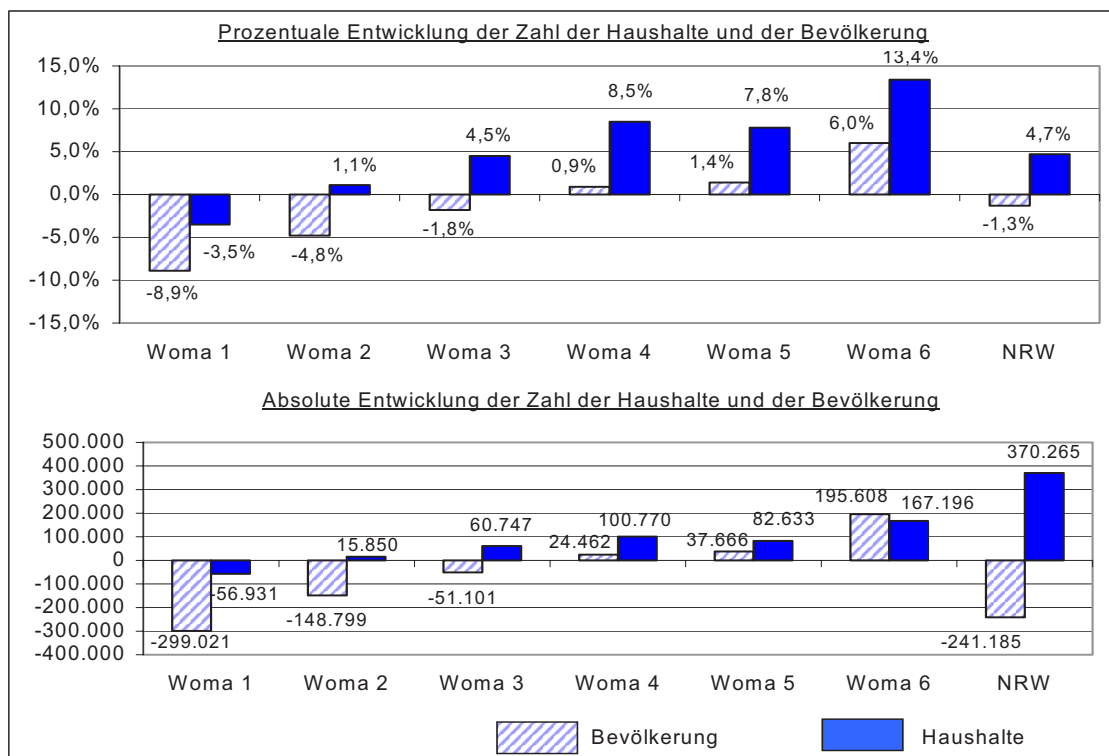
<sup>162</sup> Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS), Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001.

Tabelle: *Wohnungsmarkttypen in Nordrhein-Westfalen*

| <b>Wohnungs-<br/>markttyp</b> | <b>Städte</b>                                                                                                                                                                                                                                                | <b>Entwicklungs-<br/>tendenzen</b>                                   |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 1                             | <b><i>Kreisfreie Ruhrgebietsstädte:</i></b><br>Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen                                                                                                         | Höchste Bevölkerungsverluste in Nordrhein-Westfalen                  |
| 2                             | <b><i>Ballungskerne und -randzone:</i></b><br>Bottrop, Düsseldorf, Krefeld, Leverkusen, Remscheid, Wuppertal, Ennepe-Ruhr-Kreis, Kreis Mettmann, Kreis Recklinghausen                                                                                        | Hohe Bevölkerungsverluste, jedoch geringer als in Wohnungsmarkttyp 1 |
| 3                             | <b><i>Übrige kreisfreie Städte, die nicht den Wohnungsmarkttypen 1 und 2 zuzuordnen sind:</i></b><br>Stadt Aachen, Bielefeld, Bonn, Köln, Mönchengladbach, Münster, Solingen, Kreis Siegen-Wittgenstein                                                      | Relativ geringe Bevölkerungsverluste bzw. teilweise Stagnation       |
| 4                             | <b><i>Umlandkreise der Ballungsgebiete Rhein und Ruhr:</i></b><br>Kreis Aachen, Erftkreis, Märkischer Kreis, Kreis Neuss, Rheinisch-Bergischer Kreis, Kreis Unna, Kreis Wesel                                                                                | Stagnierende bzw. leicht wachsende Bevölkerung                       |
| 5                             | <b><i>Kreise des ländlichen Raumes, schwerpunktmäßig im östlichen Teil von NRW:</i></b><br>Kreis Düren, Kreis Herford, Hochsauerlandkreis, Kreis Höxter, Kreis Lippe, Kreis Minden-Lübbecke, Oberbergischer Kreis, Kreis Olpe, Kreis Soest, Kreis Warendorf  | Positive Bevölkerungsentwicklung                                     |
| 6                             | <b><i>Kreise des ländlichen Raumes, schwerpunktmäßig im westlichen Teil von NRW:</i></b><br>Kreis Borken, Kreis Coesfeld, Kreis Euskirchen, Kreis Gütersloh, Kreis Heinsberg, Kreis Kleve, Kreis Paderborn, Rhein-Sieg-Kreis, Kreis Steinfurt, Kreis Viersen | Positivste Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen            |

Bezüglich der Haushaltszahlen ist für die einzelnen Wohnungsmarkttypen mit unterschiedlichen Entwicklungen zu rechnen (vgl. hierzu auch die folgende Abbildung).

*Abbildung: Prozentuale und absolute Veränderung der Zahl privater Haushalte und der Bevölkerung von 1999 - 2014 nach Wohnungsmarkttyp*



Eigene Darstellung (nach Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001, S. 34 ff.)

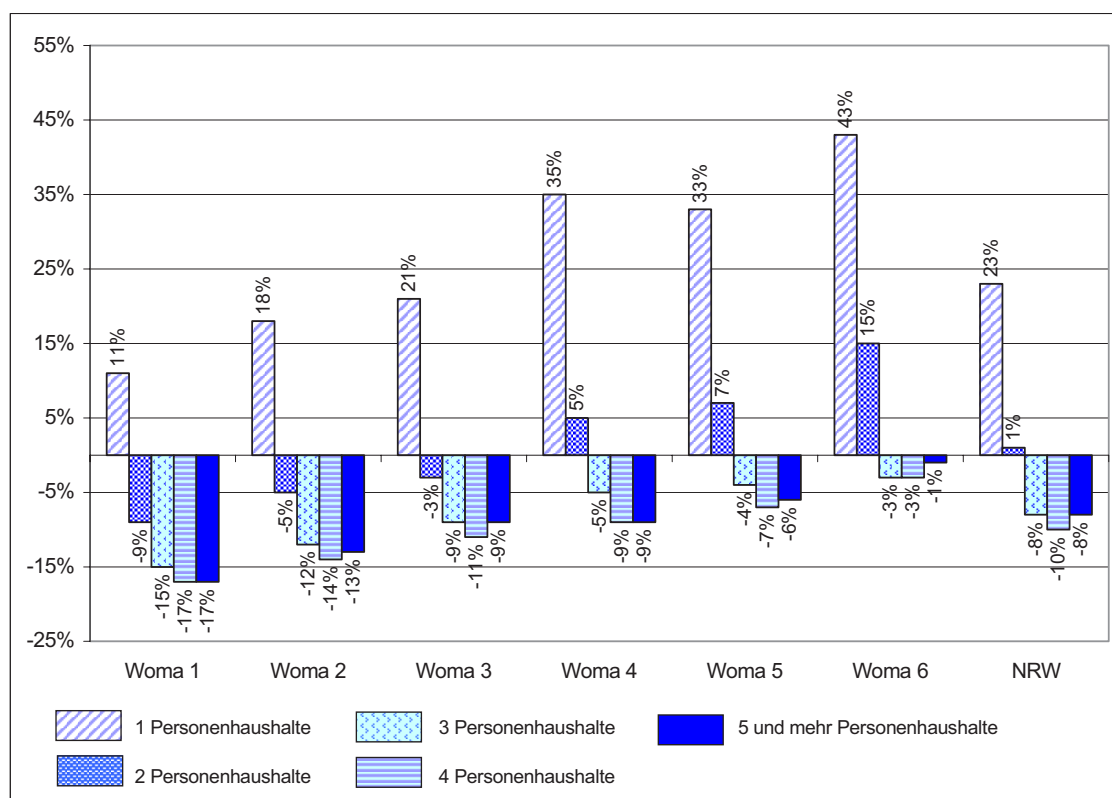
Der Wohnungsmarkttyp 1 (kreisfreie Ruhrgebietsstädte) weist als einziger eine rückläufige Zahl von Haushalten auf. Der Bevölkerungsrückgang ist in diesen Städten so ausgeprägt, dass die Verkleinerung der Haushaltsgrößen diesen Verlust nicht kompensieren kann. Beim Typ 2 (Ballungkerne und Ballungsrandzone) ist die Bevölkerungsentwicklung bis 2014 zwar auch (wenn auch in geringerem Ausmaß) negativ, auf Grund der Entwicklung der Haushaltsgrößen ist die Zahl der Haushalte dennoch steigend. Der Wohnungsmarkttyp 3 (mit leichten Bevölkerungsverlusten und einem Anstieg der Haushalte um 4,5 %) entspricht etwa dem Landesdurchschnitt. Die übrigen Wohnungsmarkttypen (Umlandkreise der Ballungsräume Rhein und Ruhr sowie ländliche Kreise) weisen sowohl hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung als auch hinsichtlich der Haushaltszahlen eine positive (und im Vergleich zu NRW überdurchschnittliche) Tendenz auf.

## 1.4 Entwicklung der Haushaltsgrößen

Die Struktur der Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt wird sich ändern. Die Haushaltsgröße ist ein Einflussfaktor hierfür. Die Zahl der Kleinhaushalte nimmt zu, während die Zahl der Haushalte ab drei Personen zurückgeht. Im Jahr 2001 lag die durchschnittliche Haushaltsgröße bei 2,15 Personen.<sup>163</sup>

Die künftigen Veränderungen in Bezug auf die Haushaltsgrößen unterscheiden sich zwar zwischen den einzelnen Wohnungsmarkttypen, Gemeinsamkeiten zeigen sich jedoch im Hinblick darauf, dass in allen Wohnungsmarkttypen die Anzahl der kleineren Haushalte steigt und die Zahl der größeren Haushalte (ab drei Personen) sinkt (vgl. auch die folgende Abbildung).

*Abbildung: Prozentuale Veränderung der Haushalte von 1999 - 2014 nach Haushaltsgröße und Wohnungsmarkttyp*



Eigene Darstellung (nach Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001, S. 38)

<sup>163</sup> Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen Info 2002 zur Situation der Wohnungsmärkte, Düsseldorf, September 2002, S. 4.

Bei den Wohnungsmarkttypen 1, 2 und 3 steigt nur die Zahl der Einpersonenhaushalte, während die Zahl aller Haushaltsgrößen ab 2 Personen sinkt.

In den kommenden Jahren wird in Nordrhein-Westfalen die Zahl von Familien mit einem oder mehreren Kindern deutlich abnehmen, d.h. die Zahl der Haushalte ab drei Personen sinkt. Etwa konstant wird die Zahl der Mehrpersonenhaushalte ohne Kinder bzw. der Alleinerziehenden mit einem Kind (Zweipersonenhaushalte) auf Landesebene bleiben. In den Ballungsgebieten und den Ballungsrandzonen sind die Zweipersonenhaushalte rückläufig, in den ländlichen Gebieten steigen sie dagegen.

Die Zahl der Einpersonenhaushalte in Nordrhein-Westfalen zeigte in der Vergangenheit einen steigenden Trend: 1992 lebten 15,2 % der Bevölkerung in Einpersonenhaushalten, 1995 waren es 15,7 % und 1999 bereits 16,4 %. 1999 lag der Anteil der Einpersonenhaushalte in Orten über 200.000 Einwohnern bei 20,3 %, in Orten von 50.000 bis 200.000 Einwohnern bei 15,8 % und in Orten unter 50.000 Einwohnern bei 11,8 %.<sup>164</sup>

Der Trend hinsichtlich der Haushaltsgrößenentwicklung wird sich auf Landesebene und in allen Wohnungsmarkttypen fortsetzen. Dies ist auf die zunehmende Alterung (Anstieg des Anteils älterer Personen, die in kleinen Haushalten leben) und Singularisierung der Bevölkerung (Anstieg des Anteils der Bevölkerung in jungem und mittlerem Alter, der alleine lebt) zurückzuführen.<sup>165</sup>

Der Einfluss des Anteils der älteren Personen an der Gesamtbevölkerung für die Zahl der Einpersonenhaushalte in Nordrhein-Westfalen wird auch aus der folgenden Abbildung ersichtlich.

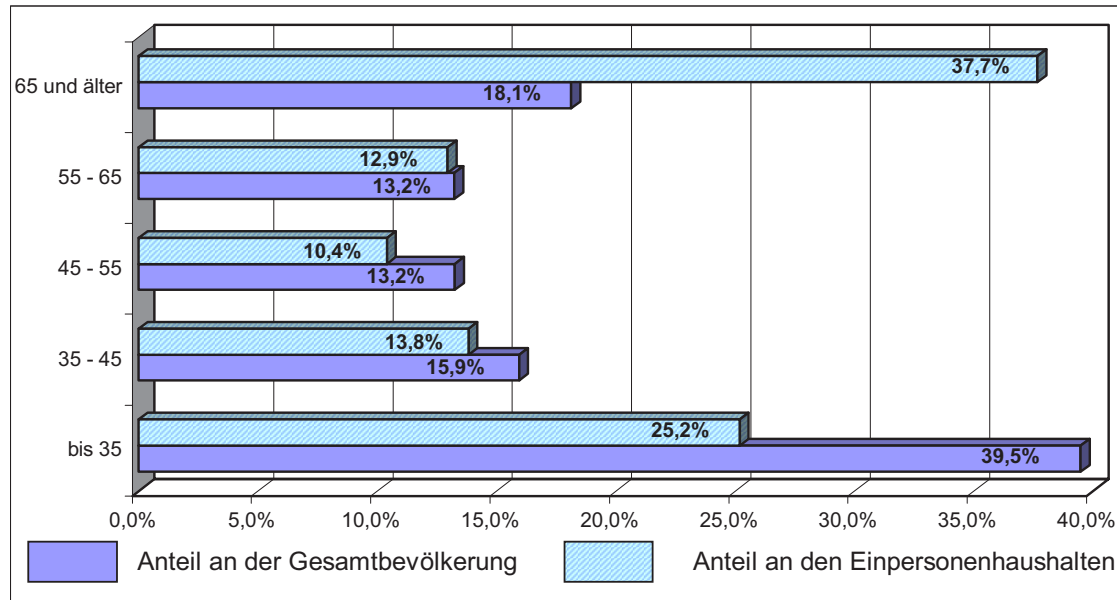
Es zeigt sich, dass die Einpersonenhaushalte zu einem großen Teil Seniorenhaushalte sind. Knapp 38 % der allein lebenden Personen sind über 65 Jahre alt, nur rund 25 % der Singles sind unter 35 Jahre.

---

<sup>164</sup> IfS, a.a.O., S. 29.

<sup>165</sup> IfS, a.a.O., S. 38.

*Abbildung: Zusammensetzung der Bevölkerung und der Einpersonenhaushalte in Nordrhein-Westfalen nach Altersklassen (Stand: April 2001)*



Eigene Darstellung (nach LDS, Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen, Statistischer Jahresbericht 2001, S. 23)

## 1.5 Entwicklung der Wohnungsnachfrage

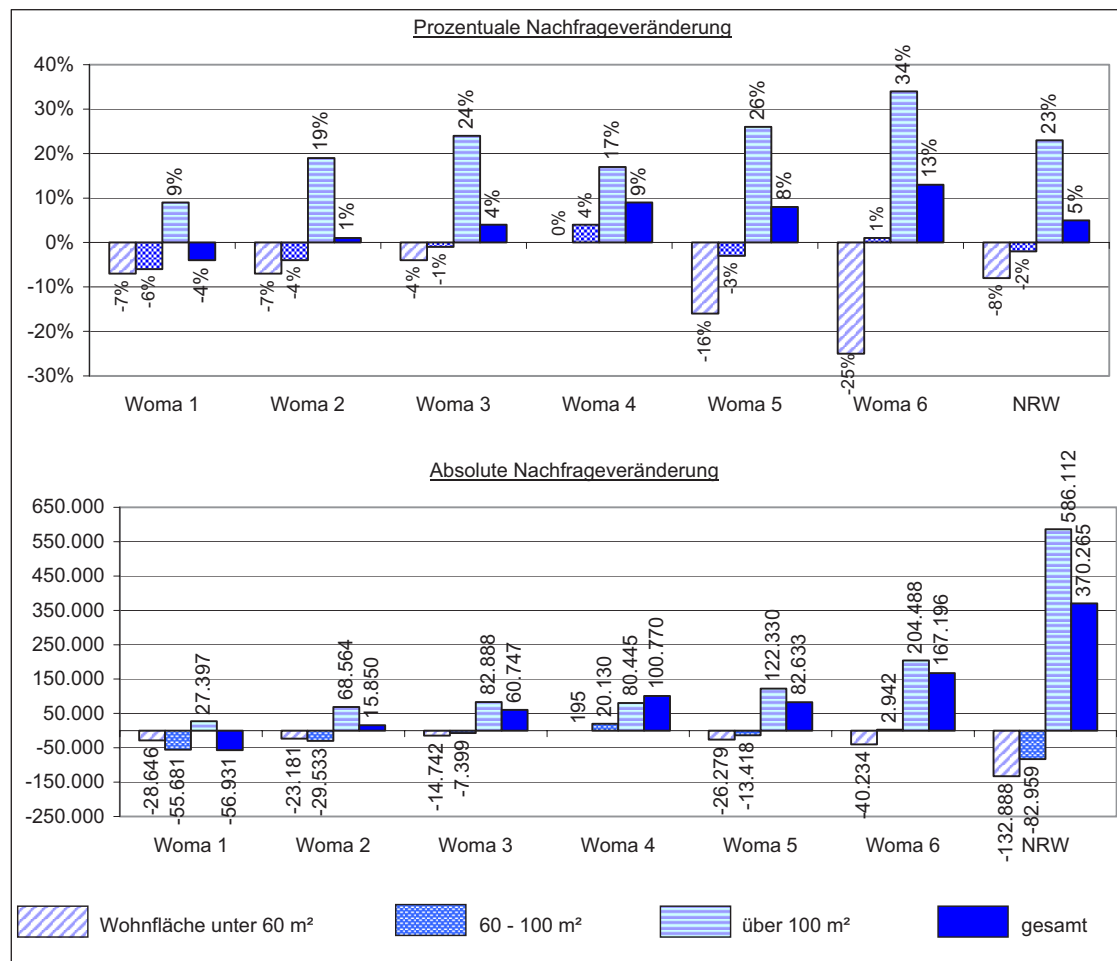
Die Nachfrage nach Wohnfläche weist eine steigende Tendenz auf (vgl. auch die folgende Abbildung). Dabei werden nicht nur bei großen, sondern insbesondere auch bei kleinen Haushalten große Wohnungen nachgefragt. So hat sich z.B. bei den Ein- und Zweipersonenhaushalten im Zeitraum 1972 - 1998 die Nachfrage nach Wohnungen über 100 m<sup>2</sup> vervierfacht. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass von jungen oder mittleren Altersgruppen bezogene Wohnungen häufig auch dann nicht aufgegeben werden, wenn sich der Haushalt verkleinert. In der Folge erhöht sich die pro Person bewohnte Wohnfläche in der Wohnung. Diese Entwicklung ist insbesondere im Bereich des Wohneigentums festzustellen.<sup>166</sup>

Die Wohnungsgrößennachfrage wird sich auch künftig zu Gunsten größerer Wohnungen verschieben.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> IfS, a.a.O., S. 40.

<sup>167</sup> Vgl. auch die folgende Abbildung, die die Nachfrageveränderung im Jahr 2014 gegenüber 1999 zeigt (dargestellt sind die nachgefragten Wohnungen - in der oberen Abbildung die Veränderung der Nachfrage in Prozent, in der unteren Abbildung die absolute Nachfrageveränderung (Zahl der Wohnungen)).

Abbildung: Veränderung der Nachfrage der Haushalte nach Wohnfläche 2014 gegenüber 1999, differenziert nach Wohnungsmarkttypen



Eigene Darstellung (nach Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001, S. 42 f.)

Während die Nachfrage nach Wohnungen bis 60 m<sup>2</sup> in allen Wohnungsmarkttypen zurückgehen wird, steigt die Nachfrage nach Wohnungen über 100 m<sup>2</sup> in allen Wohnungsmarkttypen weiter an. Der Trend der steigenden Nachfrage nach größeren Wohnungen zeigt sich trotz der zunehmenden Singularisierungstendenzen. Trotz steigender Zahl von Einpersonenhaushalten wird die Zahl der Einpersonenhaushalte, die kleinere Wohnungen bewohnen, nicht zunehmen. Dies liegt vor allem daran, dass künftige Einpersonenhaushalte heute häufig noch als Zwei- und Mehrpersonenhaushalte leben und später die größere Wohnung nicht unbedingt zu Gunsten einer kleineren Wohnung aufgeben. Der Wohnflächenanteil pro Person steigt hierdurch. Ähnliches gilt auch für jüngere Haushalte: im Fall von Trennung bzw. Scheidung oder Auszug von Kindern wird die Wohnung trotz kleinerer Haushaltsgröße oft beibehalten. Die zunehmende Zahl der Einpersonenhaushalte führt daher im Ergebnis nicht zu einer Zunahme der Nachfrage nach kleineren Wohnungen. Die steigende Nachfrage nach Wohnungen über

100 m<sup>2</sup> ist vor allem durch die fortschreitende Eigentumsbildung bedingt. Auf große Mietwohnungen ist der Anstieg der Nachfrage nicht ohne Weiteres übertragbar.<sup>168</sup>

Mit Ausnahme des Wohnungsmarkttyps 1 (Ruhrgebietsstädte) ist in allen Wohnungsmarkttypen (und auch im Landesdurchschnitt) mit einem Anstieg der Nachfrage nach Wohnfläche zu rechnen. In Nordrhein-Westfalen insgesamt steigt die Nachfrage um 5 % bzw. rund 370.000 Wohnungen.

In den Ruhrgebietsstädten ist insgesamt mit einem Rückgang der Nachfrage nach Wohnfläche in Höhe von 4 % (= rund 57.000 Wohnungen) zu rechnen: einem Nachfragerückgang von rund 84.000 Wohnungen bei Wohnungen unter 100 m<sup>2</sup> steht ein Nachfrageanstieg von rund 27.000 Wohnungen bei Wohnungen über 100 m<sup>2</sup> gegenüber.

Insgesamt führt die Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung zu einer steigenden Nachfrage nach Wohnungen in allen nordrhein-westfälischen Wohnungsmarkttypen mit Ausnahme der kreisfreien Ruhrgebietsstädte.

## **1.6 Entwicklung des Neubaubedarfs**

Der Neubaubedarf ist erheblich, liegt jedoch unterhalb der Bautätigkeit der letzten Jahre. In den von Ballungsräumen geprägten Wohnungsmarkttypen ist das derzeitige Niveau der Bautätigkeit im Vergleich zum prognostizierten Neubaubedarf viel zu hoch. Dies liegt insbesondere in der Bautätigkeit des Geschosswohnungsbaus begründet. Im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser ist dagegen (mit Ausnahme der kreisfreien Ruhrgebietsstädte) eine Steigerung der Bautätigkeit zur Bedarfsdeckung erforderlich.

Einen Einfluss auf den künftigen Neubaubedarf<sup>169</sup> haben

- die Zahl der Haushalte,
- die Zahl der Untermieter,
- die Zahl der Zweitwohnungen,
- die Mobilitätsreserve,
- der Ersatzbedarf und
- die Anpassung der Wohnungsbestandsstruktur an die künftig veränderte Nachfrage.

---

<sup>168</sup> IfS, a.a.O., S. 43 f.

<sup>169</sup> IfS, a.a.O., S. 46 ff. (die Prognose des IfS basiert auf der Basisvariante der Bevölkerungsprognose des LDS).

Die Haushaltszahl zeigt landesweit und in den einzelnen Wohnungsmarkttypen eine steigende Tendenz - mit Ausnahme der großen Ruhrgebietsstädte: hier wird eine Abnahme von 3,5 % bis zum Jahr 2014 prognostiziert.<sup>170</sup>

Hinsichtlich der Zahl der Untermieter ist künftig von einer allenfalls geringfügigen Veränderung auszugehen. In der Vergangenheit hat die Zahl der Untermieter in Nordrhein-Westfalen geringfügig abgenommen (von 2,4 % im Jahr 1978 auf 1,7 % im Jahr 1998).

Die Zahl der Zweitwohnungen, die aus beruflichen, familiären oder freizeitbezogenen Gründen nachgefragt werden, wird künftig eher zunehmen. Im Zeitraum von 1978 bis 1987 waren hier starke Zuwächse zu verzeichnen.

Als erforderliche Mobilitätsreserve werden im Allgemeinen 2 - 3 % des Wohnungsbestandes angehalten. Die Mobilitätsreserve wirkt sich jedoch nur dann bedarfserhöhend aus, wenn sie nicht durch entsprechende Leerstände im Wohnungsbestand abgedeckt wird. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass eine ausreichend große Mobilitätsreserve landesweit und in den einzelnen Wohnungsmarkttypen vorhanden ist, so dass die Mobilitätsreserve bedarfsneutral bewertet werden kann.

Der Ersatzbedarf entsteht durch Wohnungsabgänge, z.B. durch Abriss, Zusammenlegung von Wohnungen oder Umwidmung von Wohnraum in Gewerbe. Im früheren Bundesdurchschnitt lag die Zahl der Wohnungsabgänge bei jährlich 0,4 % des Wohnungsbestandes. Dieser Wert erscheint auch künftig angemessen.

Auf Grund der sich verändernden Nachfragestruktur (Nachfrage nach bestimmten Wohnungstypen) ist eine Veränderung der Wohnungsbestandsstruktur (Anpassungsbedarf) erforderlich. Insbesondere betrifft dies den Bau von großen Wohnungen (über 100 m<sup>2</sup>) und von Ein- und Zweifamilienhäusern.

Der Anpassungsbedarf kann teilweise im Rahmen des für den durch die steigenden Haushaltszahlen hervorgerufenen Neubaubedarfs und im Rahmen des Ersatzwohnungsbaus gedeckt werden. Dies reicht jedoch nicht in allen Wohnungsmarkttypen aus, um den Anpassungsbedarf vollständig zu decken.

Im Ergebnis ergibt sich unter Berücksichtigung aller relevanten Komponenten landesweit sowie auch in allen Wohnungsmarkttypen ein Neubaubedarf (auch in den kreisfreien Ruhrgebietsstädten mit rückläufiger Entwicklung von Bevölkerung und Haushaltszahlen). Der Neubaubedarf ist im Einzelnen aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

---

<sup>170</sup> Vgl. im Einzelnen S. 160 ff. und insbesondere die Abbildung auf S. 162.

Tabelle: *Künftiger Neubaubedarf bis 2014 nach Komponenten*

|        | Veränderung der Zahl der Haushalte | Zusätzliche Zweitwohnungen | Ersatzbedarf | Verbleibender Anpassungsbedarf | <b>Neubaubedarf</b> |
|--------|------------------------------------|----------------------------|--------------|--------------------------------|---------------------|
| Woma 1 | -56.931                            | 12.116                     | 98.899       | 6.285                          | <b>60.369</b>       |
| Woma 2 | 15.850                             | 10.986                     | 89.676       | 0                              | <b>116.512</b>      |
| Woma 3 | 60.747                             | 10.160                     | 82.931       | 0                              | <b>153.838</b>      |
| Woma 4 | 100.770                            | 8.846                      | 72.212       | 0                              | <b>181.828</b>      |
| Woma 5 | 82.633                             | 7.900                      | 64.488       | 15.190                         | <b>170.211</b>      |
| Woma 6 | 167.196                            | 9.343                      | 76.269       | 29.155                         | <b>281.963</b>      |
| NRW    | 370.265                            | 59.351                     | 484.475      | 50.630                         | <b>964.721</b>      |

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001, S. 46 ff.

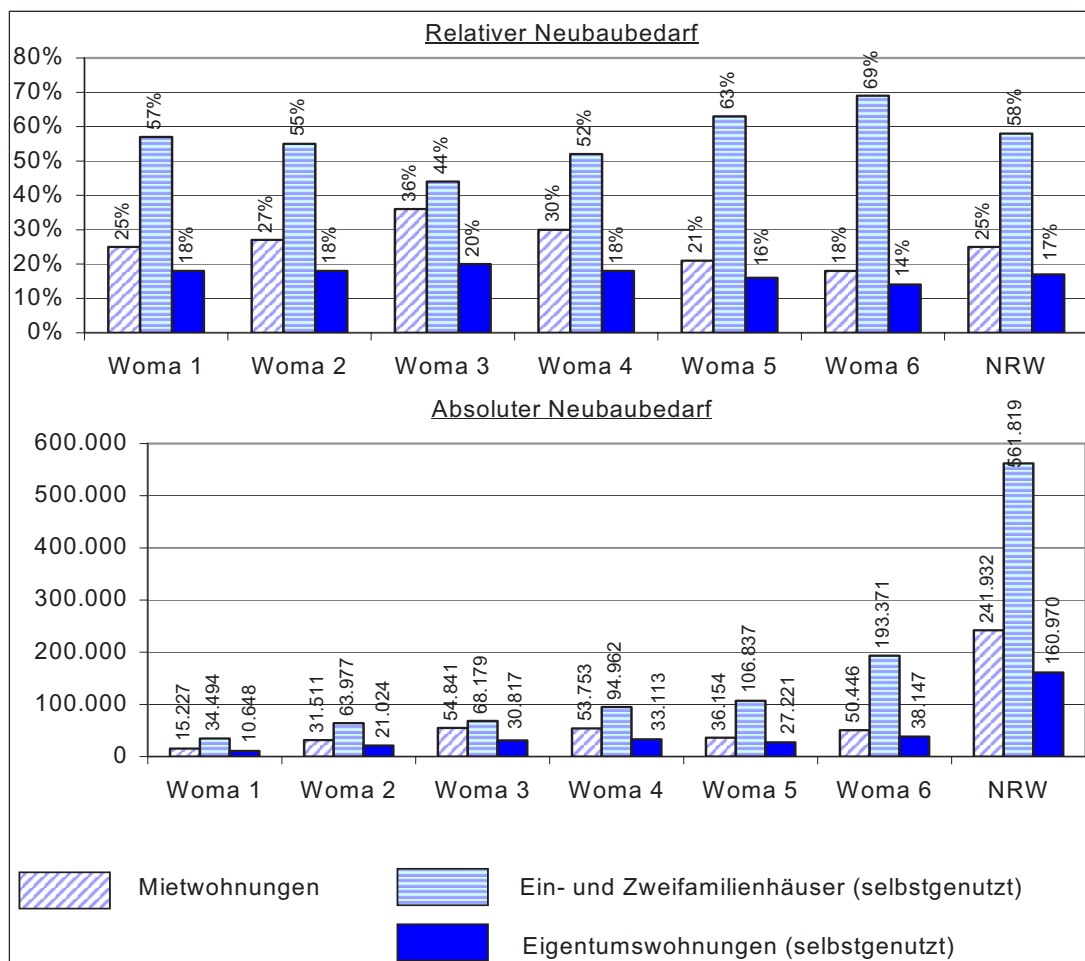
Der Neubaubedarf fällt in den einzelnen Wohnungsmarkttypen sehr unterschiedlich aus. In den ländlichen Regionen ist der größte Bedarf zu verzeichnen, in den kreisfreien Ruhrgebietsstädten der geringste. Trotz sinkender Haushaltszahlen ist in den Ruhrgebietsstädten v.a. wegen des erforderlichen Ersatzbedarfs ein Neubaubedarf vorhanden. Der Ersatzbedarf spielt in den anderen Wohnungsmarkttypen eine geringere Rolle. Hier wird der Neubaubedarf eher durch die steigende Zahl der Haushalte bestimmt.

Der Neubaubedarf bis zum Jahr 2014 differiert nach Eigentums- und Bauformen. Landesweit und in allen Wohnungsmarkttypen besteht überwiegend ein Bedarf an selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäusern. An zweiter Stelle stehen Mietwohnungen und an dritter Stelle selbstgenutzte Eigentumswohnungen (vgl. die folgende Abbildung).

Der landesweite Neubaubedarf setzt sich zu 58 % aus selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäusern, zu 25 % aus Mietwohnungen und zu 17 % aus selbstgenutzten Eigentumswohnungen zusammen. Zwischen den einzelnen Wohnungsmarkttypen gibt es z.T. erhebliche Unterschiede. Bei den großen Ruhrgebietsstädten (Wohnungsmarkttyp 1) und im Bereich der Ballungskerne/ Ballungsrandzonen (Wohnungsmarkttyp 2) entspricht der Anteil der Mietwohnungen am Neubaubedarf mit 25 % bzw. 27 % etwa dem Landesdurchschnitt. Die übrigen Wohnungsmarkttypen haben mit maximal 20 % einen geringeren Anteil der Mietwohnungen am Neubaubedarf zu verzeichnen.

Der Anteil der selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäuser am Neubaubedarf in den Wohnungsmarkttypen 1 und 2 liegt mit 57 % bzw. 55 % ebenfalls im Bereich des Landesdurchschnitts von 58 %. In den Wohnungsmarkttypen 3 und 4 ist der Anteil der selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäuser am Neubaubedarf unterdurchschnittlich, in den ländlichen Regionen dagegen überdurchschnittlich. Beim Anteil der selbstgenutzten Eigentumswohnungen am Neubaubedarf liegen die Wohnungsmarkttypen 1-4 mit 16 - 18 % im Bereich des Landesdurchschnitts von 17 %. In den ländlichen Regionen ist dieser Anteil mit 14 % bzw. 16 % vergleichsweise niedriger.

Abbildung: Anteile der Wohnungen am Neubaubedarf bis 2014 nach Eigentums-/ Bauform (prozentual und absolut)



Eigene Darstellung (nach Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktreionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001, S. 58 f.)

Vergleicht man den Neubaubedarf mit den Bautätigkeiten der letzten Jahre<sup>171</sup>, so zeigt sich, dass auf Landesebene - trotz eines zu erwartenden leichten Rückgangs der Bautätigkeit - der Neubaubedarf unter der Bautätigkeit liegt, d.h. dass sich der Wohnungsmarkt auf Landesebene entspannt bzw. die Tendenz zu einem gewissen Überangebot erkennbar ist.

Die Bautätigkeit liegt nicht nur auf Landesebene über dem Neubaubedarf, sondern in allen Wohnungsmarkttypen, auch wenn in den ballungsraumgeprägten Wohnungsmarkttypen 1-3 die Diskrepanz zwischen Bautätigkeit und Neubaubedarf besonders hoch ausfällt. Beim Wohnungsmarkttyp 1 (kreisfreie Ruhrgebietsstädte) liegt das Niveau der Bautätigkeit der Jahre 1997 - 1999 bei durchschnittlich rund 9.300 Wohnungen pro Jahr, der Neubaubedarf der Jahre 2000 - 2004 jedoch bei lediglich rund 4.100

<sup>171</sup> IfS, a.a.O., S. 60 ff.

Wohnungen pro Jahr, d.h. lediglich bei knapp 45 % des Niveaus der Bautätigkeit. Bei anhaltender Neubautätigkeit kann hier ein Überangebot an Wohnungen entstehen. Allerdings handelt es sich um ein rein rechnerisches Überangebot, denn nicht alle bestehenden Wohnungen werden auf dem Markt tatsächlich nachgefragt, so dass es Kommunen gibt, bei denen sich Neubauten trotz entspannter Märkte und vorhandener Leerstände problemlos vermarkten lassen.<sup>172</sup> Gerade die größeren Kommunen, die von Einwohnerverlusten betroffen sind, stehen daher häufig vor der Wahl trotz vorhandener Leerstände und trotz sinkenden Neubaubedarfs Wohnungen zu errichten, die den heutigen Anforderungen an die Wohnverhältnisse entsprechen, um dem Einwohnerverlust durch wohnungsmotivierte Nahwanderungen entgegenzuwirken, auch wenn hierdurch die Leerstandsquoten (bei den nicht mehr marktgerechten Wohnungsbeständen) erhöht werden.<sup>173</sup>

In den ländlichen Regionen ist die Abweichung der Bautätigkeit vom Neubaubedarf wesentlich geringer als im Ballungsraum und den Ballungsrandzonen (der Neubaubedarf liegt bei 75 - 90 % des Niveaus der Bautätigkeit). Auch bei diesen Wohnungsmarkttypen ist jedoch eine Absenkung der Bautätigkeit erforderlich, wenn man (rechnerische) Überkapazitäten vermeiden will.

Die Diskrepanz zwischen Bautätigkeit und Neubaubedarf betrifft v.a. Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (Mietwohnungen und selbstgenutzte Eigentumswohnungen); bei Ein- und Zweifamilienhäusern ist eine andere Situation vorzufinden. Während bei Wohnungsmarkttyp 1 die Bautätigkeit und der Neubaubedarf sich in etwa auf gleichem Niveau bewegen, ist bei den anderen Wohnungsmarkttypen eine Steigerung der Bautätigkeit erforderlich, um den künftigen Bedarf zu decken.

Die Entwicklung von Bevölkerungs- und Haushaltszahlen beeinflusst die künftige Nachfrage nach Wohnungen und den Neubaubedarf in erheblichem Umfang. In den verschiedenen Wohnungsmarkttypen in Nordrhein-Westfalen gestaltet sich die künftige Entwicklung des Wohnungsmarktes auf Grund der differenzierten Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung z.T. sehr unterschiedlich.

Neben vielfältigen anderen Einflussfaktoren hat auch die Einkommenssituation der Privathaushalte einen wichtigen Einfluss auf die Wohnungsnachfrage. Sie bestimmt letztlich, ob sich Wohnungsbedarf und Wohnungswünsche in marktwirksame Nachfrage umsetzen. D.h. die Zahl der Arbeitslosen und der Sozialhilfeempfänger sowie die Entwicklung der verfügbaren Einkommen wirken sich direkt auf die Wohnungsnachfrage aus.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> So z.B. in Dortmund. (Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Perspektiven der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen, Dokumentation eines Werkstattgesprächs am 17. September 2001 in Düsseldorf, Düsseldorf, Oktober 2001, S. 20)

<sup>173</sup> Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Perspektiven der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 20.

<sup>174</sup> Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA), Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen Info 2002 zur Situation der Wohnungsmärkte, Düsseldorf, September 2002, S. 19.

## 1.7 Zusammenfassung

Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Entwicklungstendenzen der sechs Wohnungsmarkttypen in Nordrhein-Westfalen bis 2014 zusammen.

*Tabelle: Wesentliche Faktoren der Entwicklung von Bevölkerung, Haushaltszahl, Wohnungsnachfrage und Neubaubedarf bis 2014*

|                                                                |            | Woma 1   | Woma 2   | Woma 3  | Woma 4  | Woma 5  | Woma 6  | NRW      |
|----------------------------------------------------------------|------------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Bevölkerungsentwicklung                                        | absolut    | -299.021 | -148.799 | -51.101 | 24.462  | 37.666  | 195.608 | -241.185 |
|                                                                | prozentual | -8,9%    | -4,8%    | -1,8%   | 0,9%    | 1,4%    | 6,0%    | -1,3%    |
| Entwicklung der Haushaltszahlen                                | absolut    | -56.931  | 15.850   | 60.747  | 100.770 | 82.633  | 167.196 | 370.265  |
|                                                                | prozentual | -3,5%    | 1,1%     | 4,5%    | 8,5%    | 7,8%    | 13,4%   | 4,7%     |
| Entwicklung der Wohnungsnachfrage                              | absolut    | -56.931  | 15.850   | 60.747  | 100.770 | 82.633  | 167.196 | 370.265  |
|                                                                | prozentual | -4,0%    | 1,0%     | 4,0%    | 9,0%    | 8,0%    | 13,0%   | 5,0%     |
| Entwicklung der Nachfrage (Wohnungen über 100 m <sup>2</sup> ) | absolut    | 27.397   | 68.564   | 82.888  | 80.445  | 122.330 | 204.488 | 586.112  |
|                                                                | prozentual | 9,0%     | 19,0%    | 24,0%   | 17,0%   | 26,0%   | 34,0%   | 23,0%    |
| Neubaubedarf*                                                  | absolut    | 60.369   | 116.512  | 153.838 | 181.828 | 170.211 | 281.963 | 964.721  |
|                                                                | prozentual | 3,7%     | 8,0%     | 11,3%   | 15,5%   | 16,1%   | 22,6%   | 12,2%    |
| Neubaubedarf an 1-2 Familienhäusern*                           | absolut    | 34.494   | 63.977   | 68.179  | 94.962  | 106.837 | 193.371 | 561.819  |
|                                                                | prozentual | 2,1%     | 4,4%     | 5,0%    | 8,1%    | 10,1%   | 15,5%   | 7,1%     |
| Neubaubedarf an Eigentumswohnungen*                            | absolut    | 10.648   | 21.024   | 30.817  | 33.113  | 27.221  | 38.147  | 160.970  |
|                                                                | prozentual | 0,7%     | 1,4%     | 2,3%    | 2,8%    | 2,6%    | 3,1%    | 2,0%     |
| Neubaubedarf an Mietwohnungen*                                 | absolut    | 15.227   | 31.511   | 54.841  | 53.753  | 36.154  | 50.446  | 241.932  |
|                                                                | prozentual | 0,9%     | 2,2%     | 4,0%    | 4,6%    | 3,4%    | 4,0%    | 3,1%     |

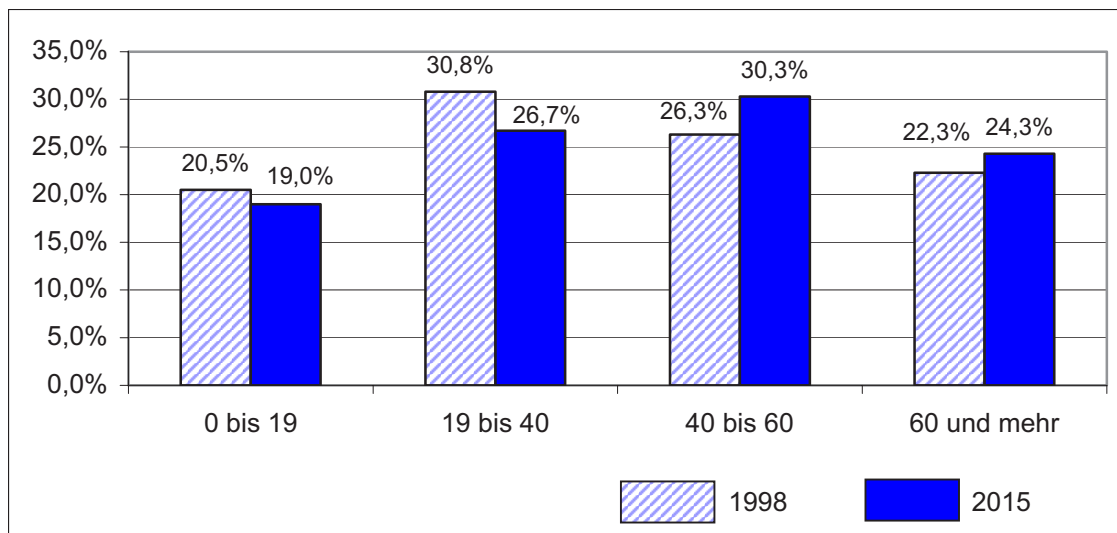
\* bezogen auf den Wohnungsbestand von 1999

Eigene Darstellung (nach Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, 2001)

## 2 Entwicklung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung

Die Alterszusammensetzung der Bevölkerung ist durch einen zunehmenden Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen und durch eine Abnahme jüngerer Gruppen gekennzeichnet (vgl. auch die folgende Abbildung).

*Abbildung: Veränderung der Altersstruktur in Nordrhein-Westfalen 1998 - 2015*

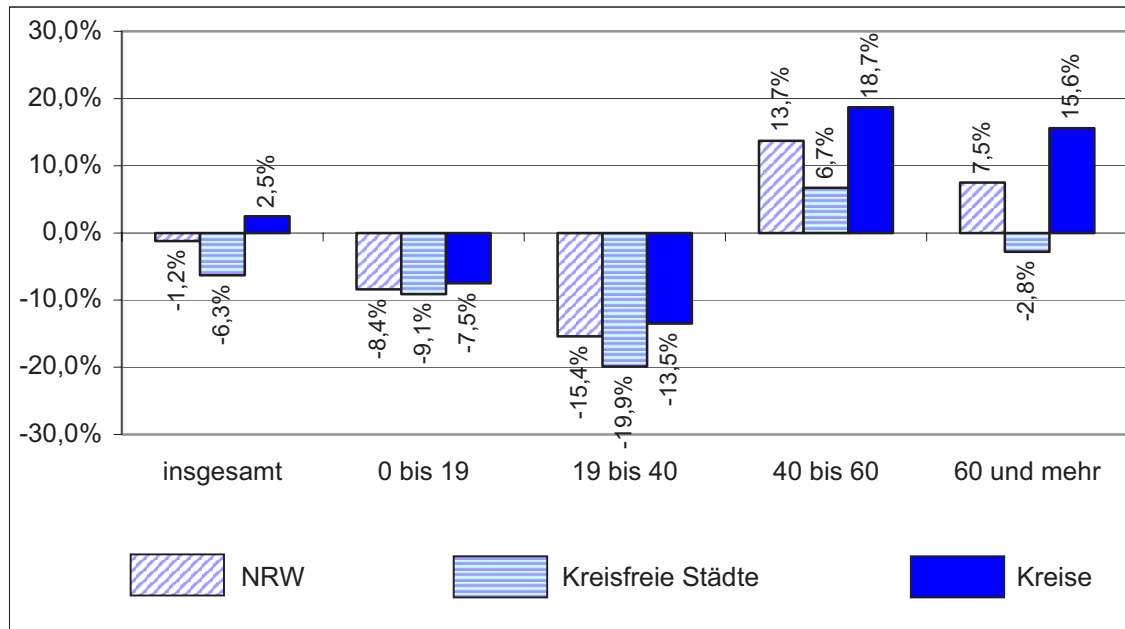


Eigene Darstellung (nach ILS, Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, S. 9)

In Nordrhein-Westfalen ist bis zum Jahr 2015 mit einem Rückgang der Altersgruppe der bis zu 19jährigen von 20,5 % auf 19 % zu rechnen. Besonders deutlich fällt der Rückgang der Altersgruppe der 19-40jährigen aus: hier ist ein Rückgang von 30,8 % im Jahr 1998 auf 26,7 % im Jahr 2015 zu erwarten. Die Altersgruppen der 40-60jährigen und der über 60jährigen werden dagegen zunehmen. Im Jahr 2015 werden fast 55 % der nordrhein-westfälischen Bevölkerung älter als 40 Jahre sein, ca. 25 % sogar älter als 60 Jahre.

Vergleichbar mit der Bevölkerungsentwicklung insgesamt verlaufen die Alterungsprozesse in Nordrhein-Westfalen nicht einheitlich; es findet eine Dezentralisierung statt (vgl. auch die folgende Abbildung).

Abbildung: Veränderung der Bevölkerungszahl in den einzelnen Altersgruppen in Nordrhein-Westfalen 1998 - 2015



Anm.: Darstellung der prozentualen Veränderung im Jahr 2015 ausgehend vom Bestand 1998

Eigene Darstellung (nach ILS, Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt, S. 9)

Der Trend zur Abnahme der jüngeren Bevölkerungsgruppen ist in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens überdurchschnittlich ausgeprägt. Insbesondere die Altersgruppe der 19-40jährigen ist von einem Rückgang von fast 20 % betroffen (Landesdurchschnitt: 15,4 %). Der Zuwachs bei den älteren Bevölkerungsgruppen bis zum Jahr 2015 fällt dagegen in den kreisfreien Städten deutlich geringer aus als in den Kreisen und auch auf Landesebene (Rund 7 % in den kreisfreien Städten gegenüber knapp 19 % in den Kreisen). In der Altersgruppe der über 60jährigen ist in den kreisfreien Städten sogar mit einem leichten Rückgang von rund 3 % zu rechnen, während die Kreise hier bis 2015 einen Zuwachs von 15,6 % zu verzeichnen haben.

Die Tendenz der zunehmenden Alterung der Bevölkerung führt zu geänderten Anforderungen an die Wohnungswirtschaft:

- durch die hiermit verbundene Zunahme von Singlehaushalten (bereits heute haben die über 65jährigen einen Anteil von fast 40 % an den Singlehaushalten<sup>175</sup>) sowie
- durch die spezifischen Ansprüche von älteren Bevölkerungsgruppen an die Wohnung und das Wohnumfeld.

<sup>175</sup> Vgl. hierzu auch S. 164 f.

Auf Grund der steigenden Lebenserwartung, eines besseren gesundheitlichen Zustandes und einer besseren finanziellen Absicherung im Vergleich zu früheren Generationen nimmt die Bedeutung eines möglichst langen selbständigen Wohnens zu. Bei den Hochbetagten (über 80jährigen) nehmen gesundheitliche Probleme, Hilfe- und Pflegebedürftigkeit zu. Aus dieser Entwicklung ergeben sich spezifische Anforderungen an seniorengerechtes Wohnen, die sich sowohl auf den Neubau als auch auf den Wohnungsbestand beziehen.

Auch hinsichtlich der öffentlichen Infrastruktur ergeben sich mit der Alterung der Bevölkerung geänderte Rahmenbedingungen: während der Bedarf an Kindergärten, Schulen und Jugendeinrichtungen künftig abnimmt, nimmt der Bedarf an seniorenspezifischen Einrichtungen, z.B. Kommunikations- und Bildungseinrichtungen, zu.

Arbeitsgruppe „Stadtregionale Zusammenarbeit“

## **Baulandmanagement in stadtregionaler Zusammenarbeit**

**Egbert Dransfeld, Gaby Boele-Keimer**

## **Mitglieder der Arbeitsgruppe „Stadtregionale Zusammenarbeit“**

|                      |                                                                                                    |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Frau Boele-Keimer    | Institut für Bodenmanagement                                                                       |
| Herr Brackmann       | Stadt Bottrop, Leiter der Arbeitsgruppe                                                            |
| Herr Dr. Dransfeld   | Institut für Bodenmanagement                                                                       |
| Herr Erben           | Stadt Düsseldorf                                                                                   |
| Herr Fischer         | Stadt Düsseldorf                                                                                   |
| Frau Freckmann       | Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und<br>Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen |
| Herr Giebelstein     | Stadt Bottrop                                                                                      |
| Herr Hölzle          | Stadt Ratingen                                                                                     |
| Herr Isselmann       | Stadt Bonn                                                                                         |
| Frau Jost            | Stadt Gladbeck                                                                                     |
| Herr Kampmann        | Stadt Unna                                                                                         |
| Herr Konze           | Bezirksregierung Düsseldorf                                                                        |
| Herr Kraus           | Wohnungsbauförderungsanstalt                                                                       |
| Her Köppen           | Stadt Gladbeck                                                                                     |
| Frau Nakelski        | Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport                                             |
| Herr Dr. Schwarzmann | Städte- und Gemeindebund NRW                                                                       |
| Herr Tischler        | Stadt Bottrop                                                                                      |
| Herr Tum             | Kommunalverband Ruhr                                                                               |
| Herr Voge            | Stadt Gelsenkirchen                                                                                |
| Herr von der Mühlen  | Stadt Gelsenkirchen                                                                                |

## Inhaltsverzeichnis

|     |                                                                                                           |    |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Zukunftsaufgabe „Stadtregionales Baulandmanagement“ .....                                                 | 3  |
| 2   | Rahmenbedingungen stadtregionaler Kooperationen .....                                                     | 5  |
| 2.1 | Raumbezug .....                                                                                           | 5  |
| 2.2 | Wanderungsmotive .....                                                                                    | 6  |
| 2.3 | Voraussetzungen für das Zustandekommen von Kooperationen .....                                            | 6  |
| 2.4 | Chancen und Hemmnisse stadtregionaler Kooperation .....                                                   | 7  |
| 2.5 | Der Wohnungs- und Wohnbaulandmarkt in NRW .....                                                           | 10 |
| 2.6 | Einfluss von Einwohnerveränderungen auf die kommunalen Finanzen .....                                     | 13 |
| 3   | Erfolgsfaktoren .....                                                                                     | 15 |
| 3.1 | Erfolgsfaktor Konzept .....                                                                               | 15 |
| 3.2 | Erfolgsfaktor Kosten-Nutzen-Verteilung .....                                                              | 18 |
| 3.3 | Erfolgsfaktor Mensch .....                                                                                | 19 |
| 3.4 | Erfolgsfaktor Organisationsform .....                                                                     | 21 |
| 4   | Fallstudien .....                                                                                         | 26 |
| 4.1 | Gemeinsame Informationsbereitstellung – regionale Wohnungsmarktuntersuchung im östlichen Ruhrgebiet ..... | 26 |
| 4.2 | Gemeinsame Siedlungskonzepte – Masterplan der Region Bitterfeld - Wolfen .....                            | 28 |
| 4.3 | Regionales Wohnungsbauförderungsbudget – Bonn/Rhein-Sieg .....                                            | 31 |
| 4.4 | Gemeinsamer Flächennutzungsplan – Nachbarschaftsverband Karlsruhe .....                                   | 36 |
| 4.5 | Gemeinsame Projektentwicklung – Kooperation zwischen Rendsburg und Osterrönfeld .....                     | 39 |
| 5   | Handlungsempfehlungen und Zukunftsinstrumente .....                                                       | 42 |
| 5.1 | Handlungsempfehlungen .....                                                                               | 42 |
| 5.2 | Zukunftsinstrumente .....                                                                                 | 46 |
| 6   | Fazit - Thesen .....                                                                                      | 50 |
|     | Literaturverzeichnis .....                                                                                | 53 |
|     | Anhang .....                                                                                              | 55 |

## **Abbildungsverzeichnis**

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Chancen und Hemmnisse stadtregionaler Kooperationen in der Baulandausweisung .....            | 9  |
| Abbildung 2: Umsatzanteile und Durchschnittspreise von Bauland 1999 (alte Länder) .....                    | 10 |
| Abbildung 3: Einzelne Aspekte der Wohnungsmarktprognose für die einzelnen Wohnungsmarkttypen bis 2014..... | 11 |
| Abbildung 4: Kooperationskonzepte im Baulandmanagement .....                                               | 17 |
| Abbildung 5: Direkte und indirekte Kosten und Einnahmen bei der Entwicklung von Wohngebieten .....         | 18 |
| Abbildung 6: Einnahmen- und Ausgabenarten von Zweckverbänden in interkommunalen Gewerbegebieten .....      | 55 |
| Abbildung 7: Öffentlich-rechtlich Kooperationsformen .....                                                 | 56 |
| Abbildung 9: Privatrechtliche Organisationsformen .....                                                    | 57 |
| Abbildung 10: Ausgewählte Beispiele für Ansätze regionalen Flächenmanagements .....                        | 58 |

## **1 Zukunftsaufgabe „Stadtregionales Baulandmanagement“**

Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kernstädte und zur Stärkung der Position einer Stadtregion im internationalen Wettbewerb muss eine Verbesserung und Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften stattfinden. Stadtregionale Kooperationen können dabei ein weites Spektrum möglicher Handlungsfelder umfassen. In den Aufgabenfeldern ÖPNV, Ver- und Entsorgung ergibt sich die Notwendigkeit stadtregionaler Abstimmung schon durch die direkte Abhängigkeit benachbarter Gemeinden untereinander. Auch im Bereich der Tourismusförderung, des regionalen Marketings und der digitalen Datenverarbeitung sind Kooperationen weit verbreitet.

Im Baulandmanagement, wo die mangelnde Kongruenz zwischen Funktions-, Verwaltungs- und Planungsräumen besonders intensive interkommunale Abstimmung erfordert, sind Kooperationen sehr selten. Geringe Kooperationsbereitschaft prosperierender Umlandgemeinden, unüberschaubare finanzielle und politische Auswirkungen, psychologische Barrieren und Konkurrenzdenken sowie schlichte Unkenntnis über Kooperationsmöglichkeiten wirken der dringend notwendigen Zusammenarbeit entgegen. Auf Grund intensiver funktionaler Vernetzungen in Stadtregionen ist es notwendig, insbesondere die langfristige Notwendigkeit von Kooperationen im Bereich des Baulandmanagements zu verdeutlichen und über Kooperationsmöglichkeiten zu informieren. Vor dem Hintergrund des bevorstehenden Bevölkerungsrückgangs ist sogar von einer Verschärfung der interkommunalen Konkurrenz um neue Einwohner und Betriebe auszugehen. Umso wichtiger ist es, bereits heute nachhaltige Kooperationen aufzubauen, die auch bei rückläufigen Einwohnerzahlen eine Zusammenarbeit und somit eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung ermöglichen.

Das vorliegende Arbeitspapier behandelt schwerpunktmäßig die regionale Abstimmung der Wohnbaulandausweisung. Obwohl in diesem Bereich auf Grund der Suburbanisierungsentwicklung besonderer Bedarf an regionalen Konzepten besteht, wird die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene im günstigsten Fall als „nicht notwendig“, im ungünstigsten Fall als „kontraproduktiv für die Entwicklung der eigenen Gemeinde“ eingestuft. Aus der Literatur wird deutlich, dass die interkommunale Kooperation bei der Wohnbauflächenentwicklung nur selten praktiziert wird und hier nur auf wenige und sehr unterschiedlich geartete Beispiele zurückgegriffen werden kann. So kooperierten zum Beispiel in den 60er Jahren (zu Zeiten der großen Wohnungsnot) die Städte Frankfurt am Main, Hamburg, München und Hannover mit einzelnen Umlandgemeinden bei der Wohnflächenentwicklung im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. Neben den Mitteln des Landes übernahmen in diesen Kooperationsformen die Kernstädte die Restfinanzierung von Wohnungsprojekten in den Umlandgemeinden und erhielten im Gegenzug sämtliche Belegungsrechte. Die Wende bei diesen Kooperationen trat Mitte der 70er Jahre ein, als einzelne Landratsämter gegen die Belegungspolitik der Stadt München klagten.

Ziel dieses Arbeitspapiers ist es, Mut zu machen und die Einführung stadtreionaler Kooperationen bei der Wohnbaulandausweisung zu unterstützen. Auch bei den schwierigen Rahmenbedingungen können individuelle Ansätze gefunden werden, die zu maßgeschneiderten Kooperationen führen.

Das Arbeitspapier ist folgendermaßen aufgebaut:

- Im zweiten Kapitel werden die Rahmenbedingungen von interkommunalen Kooperationen aufgezeigt.
- Daran anschließend wird im dritten Kapitel näher auf die Kooperationsfaktoren Konzept, Mensch und Prozess eingegangen.
- Im vierten Kapitel werden erfolgversprechende aktuelle Ansätze zur stadtreionalen Wohnbaulandausweisung vorgestellt. Dabei handelt es sich um Formen der Zusammenarbeit in unterschiedlichster Kooperationsintensität, die auf ihre Inhalte und Nutzen-Lasten-Verteilungen in der Wohnbaulandbereitstellung untersucht werden.
- Im fünften Kapitel werden konkrete Handlungsempfehlungen gegeben, wie stadtreional Kooperationen kleinschrittig begonnen werden können. Außerdem werden Instrumente vorgestellt, die es derzeit (noch) nicht gibt, die aber in Zukunft zur stadtreionalen Zusammenarbeit beitragen können.
- Die Ergebnisse werden anschließend im Schlusskapitel gemeinsam diskutiert.

## 2 Rahmenbedingungen stadtregionaler Kooperationen

### 2.1 Raumbezug

Kooperationen können ganz unterschiedliche Raumbezüge aufweisen, so können sie sich lediglich auf die Zusammenarbeit zweier benachbarter Kommunen beziehen, den Stadt-Umland-Bereich erfassen, oder auf Kreis-, Regional- bzw. Landesebene angesiedelt sein. Mit wachsender räumlicher Ausdehnung ist eine zunehmende Zahl von Akteuren einzubeziehen, was bei der Organisationsgestaltung zu berücksichtigen ist. Bezüglich der Intensität und Komplexität der administrativen Zusammenarbeit lässt sich generell zwischen folgenden Möglichkeiten unterscheiden:<sup>1</sup>

- Kooperation auf kommunaler Ebene: Auf kommunaler Ebene ist das Spektrum möglicher Formen der Zusammenarbeit besonders breit, es reicht von Arbeitsgruppen, Netzwerken und Foren über die Gründung interkommunaler GmbHs und Zweckverbänden bis zu regionalen Planungs- und Mehrzweckverbänden.
- Regionalmanagement/Regionalplanung: Mittels der Aufstellung von Regionalplänen kann ein wesentlicher Beitrag zur Koordination der stadtregionalen Baulandausweisung geleistet werden. Seit einigen Jahren wird die Regionalplanung zunehmend durch projektorientierte Ansätze (Regionalmanagement) ergänzt.
- Regionalkreismodelle: Das Regionalkreismodell unterscheidet sich von regionalen Verbänden durch die Schaffung einer regionalen Körperschaft, die nicht nur bei der Aufgabenwahrnehmung an die Stelle der originär zuständigen Gebietskörperschaft tritt, sondern als kommunaler Zusammenschluss Aufgaben übernimmt, die nach Umfang und Gewicht denen der übrigen Gebietskörperschaften gleichen, und Gebietshoheit besitzen. Beispiele hierfür sind die Regionen Hannover und Stuttgart.

Die Arbeitsgruppe „Stadtregionale Zusammenarbeit“ hat sich entschlossen, in erster Linie Kooperationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene im Bereich der Wohnbaulandbereitstellung zu diskutieren. Damit sind Kooperationsformen gemeint, die auf kommunaler Ebene initiiert worden sind und/oder deren räumliche Ausdehnung sich auf eine überschaubare Anzahl von Kommunen beschränkt.

Ausgangspunkt für eine regionale Kooperation im Bereich der Wohnbaulandausweisung ist die Abgrenzung einer Wohnungsmarktregion. Hierzu gibt es keine amtlichen Standards, mögliche Ansätze sind:

- Zeitungsauswertung: Anhand der Eigenheim-Angebote in den Tageszeitungen wird die Struktur der Eigenheim-Märkte nachgezeichnet.

---

<sup>1</sup> Zur Vollständigkeit der Übersicht über Formen der administrativen Zusammenarbeit sind eigentlich auch Eingemeindungen zu nennen, obwohl sie in Nordrhein-Westfalen sicherlich keine Lösungsmöglichkeit darstellen.

- Pendlerverflechtungen: Die Messung des absoluten und relativen Pendlersaldos gibt Auskunft über die räumlich-funktionalen Verflechtungen. Anhand von Grenzkriterien können Einteilungen in Kernstadt, Kerngebiet und Pendlereinzugsbereiche vorgenommen werden.

Bei Großstädten sind neben der kommunalen Ebene zusätzlich kleinräumige Beobachtungen z.B. auf Stadtteil- oder sogar Siedlungsebene durchzuführen. Die Stadt Dortmund ist gerade dabei, für ihr Beobachtungssystem einen solchen kleinräumigen Baustein zu entwickeln.

In den letzten Jahrzehnten ist die Siedlungsentwicklung in NRW vor allem durch die „klassische“ Stadt-Umland-Wanderung geprägt worden. Insbesondere junge, kaufkräftige Familien sind aus den Kernstädten ins Eigenheim im Umland gezogen, was zu einer Polarisierung der Sozialstruktur zwischen Städten und Umland sowie zu einer Umverteilung der Finanzmittel geführt hat. Da die Gemeinden mit einem Anteil an dem Lohn- und Einkommensteueraufkommen teilnehmen, verlieren sie mit jedem wegziehenden Einwohner an Finanzkraft. Dieser Einkommensteueranteil beträgt knapp 15% der gesamten Einnahmen kommunaler Haushalte.<sup>2</sup> Verschärft wird diese Entwicklung durch die Konzentration von einkommensschwachen und den kommunalen Haushalt zusätzlich belastenden Bevölkerungsgruppen in den Kernstädten.

## **2.2 Wanderungsmotive**

Neuere Wanderungsuntersuchungen zeigen, dass die Wanderungsbewegungen deutlich vielschichtiger geworden sind. Zwar spielt auch die „klassische“ Suburbanisierung (Familien, die ins Eigentum ziehen) noch eine Rolle, doch wandern heute überwiegend „städtische“ Haushaltstypen (1-2 Personen-Haushalte, die im Geschosswohnungsbau mieten) an die Regionsränder ab. Neben den bisherigen Motiven der günstigeren Bodenpreise und der Suche nach einem intakten oder kinderfreundlichen Wohnumfeld, spielt aktuell auch das Vorhandensein von Arbeitsplätzen im Umland eine Rolle für den Umzug. Gleichzeitig verzeichnen aber auch einige Großstädte Zuzüge aus dem Umland. Unabhängig von den Wanderungssaldi für die einzelnen Gemeinden, ist in Zukunft mit einer Erhöhung des Wanderungsvolumens zu rechnen. Das liegt zum einen am relativ entspannten Wohnungsmarkt, zum anderen an den zunehmend ausdifferenzierten Regionen und der wachsenden Anzahl von Arbeitsplätzen im suburbanen Raum.

## **2.3 Voraussetzungen für das Zustandekommen von Kooperationen**

Selbst wenn die von der Suburbanisierung besonders betroffenen Kernstädte die dringende Notwendigkeit einer regional abgestimmten Siedlungsentwicklung anmahnen, bestehen bei den prosperierenden Umlandgemeinden Bedenken. Sie befürchten, dass ihre Entwicklungschancen eingeschränkt werden und dass Kooperationen von den

---

<sup>2</sup> Dransfeld, Egbert; Osterhage, Frank (2002): Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen – Expertise, Herausgeber: Forum Baulandmanagement NRW, S. 15.

Kernstädten dominiert werden könnten. Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Kooperationsbereitschaft unter bestimmten externen Bedingungen erheblich gestärkt werden kann. So können der regionale Verlust von Arbeitsplätzen oder Infrastruktureinrichtungen oder gemeinsam wahrgenommene Strukturschwächen zur Entstehung einer Betroffenheitsregion führen, innerhalb derer die Konkurrenz überwunden werden kann. Insofern kann eine ursprünglich als Bedrohung angesehene Entwicklung den notwendigen Impuls für regionale Kooperationen geben, die wiederum langfristig für deutlich bessere Entwicklungschancen sorgen.

Auch erfolgreiche Kooperationserfahrungen in anderen Handlungsfeldern oder ein traditionelles regionales Zusammengehörigkeitsgefühl können die Kooperationsbereitschaft erheblich erhöhen.

Die interkommunale Entwicklung z. B. von Gewerbegebieten findet am ehesten statt, wenn:

- Gemeinden auf Grund von Flächendefiziten auf die benachbarten Gemeinden dringend angewiesen sind,
- gerade kleinere Gemeinden wegen geringer Verwaltungs- und Finanzkapazitäten zu kooperativen Ansätzen gezwungen sind und/oder
- Projekte von ihrem Konzept her gemeindeübergreifende, regionale Bezüge und Gewinne aufweisen.

Auch wenn die genannten Situationen eher bei der Gewerbegebietsentwicklung auftauchen, sind die Erfahrungen durchaus auch auf die Entwicklung von Wohngebieten übertragbar.<sup>3</sup>

## **2.4 Chancen und Hemmnisse stadtreionaler Kooperation**

Langfristiges Ziel der Zusammenarbeit sollte die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Städte und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Stadtregionen sein. So ermöglichen Kooperationen die Kompensation von Flächen-, Verwaltungs- oder Finanzdefiziten einzelner Gemeinden und führen zur Stärkung der gesamten Region.

Ergebnis des massiven Wettbewerbs zwischen Gemeinden ist ihre aktive Ausweitung des Baulandangebots. Diese permanente Anstrengung um Neuansiedlungen, die kurzfristig zu Wanderungsgewinnen führt, ist langfristig mit erheblichen Verteilungskämpfen verbunden. „So verkehrt sich die für die einzelne Gemeinde profitable Baulandstrategie in ihr Gegenteil, je mehr Gemeinden Baulandbestände im Außenbereich ausweiten.“<sup>4</sup> Besondere Nachteile ergeben sich für Gemeinde, die eine konsequente Innenentwicklungsstrategie verfolgen. Durch das zusätzliche preisgünstige Bauland in den

---

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 5.2 – Gemeinsame Wohnbaulandentwicklung

<sup>4</sup> Einig, K.: Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Berichte Band 16, 2003, S. 105-125.

Außenbereichen der Nachbargemeinden riskieren sie, für bestimmte Zielgruppen unattraktiv zu sein.

Ein regional abgestimmtes Vorgehen bedeutet mehr Gewicht im Gespräch mit übergeordneten Planungsebenen. In manchen Bundesländern ist die Vergabe von Fördermitteln daran geknüpft, inwieweit das Vorhaben regional abgestimmt ist. Auch die Verhandlungsposition gegenüber Investoren kann durch interkommunale Absprachen erheblich verbessert werden. Das klassische „gegeneinander Ausspielen“ benachbarter Kommunen ist dann nicht mehr möglich. Durch die Vermeidung von Doppelangeboten ergeben sich Vermarktungsvorteile, die wiederum einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel gewährleisten.

Durch die gezielte Lenkung von Neuansiedlungen entlang bestehender Straßen und ÖPNV-Achsen können Erschließungskosten gemindert und die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen sichergestellt werden. Auch Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten bedürfen einer gewissen Siedlungsdichte im näheren Umkreis, die durch eine abgestimmte Ausweisung erreicht werden kann.

Hinzu kommt die Möglichkeit, durch zentrumsnahe Ausweisung die Neuinanspruchnahme von Freiflächen zu verringern. Bei nur geringer Zunahme von Bevölkerungs- und Erwerbstätigenzahlen wuchs die Siedlungsfläche in den letzten 40 Jahren nahezu stetig um fast 80%. Dabei hat der Suburbanisierungsprozess kontinuierlich durch Radius-erweiterung und zunehmende funktionale Anreicherung eine Verschärfung erfahren. Zwar konnte für das Jahr 2001 erstmals eine leichte Verringerung der Flächenneuanspruchnahme festgestellt werden, doch liegt die Zunahme der Siedlungsfläche noch immer bei ca. 117 ha/Tag.<sup>5</sup> Als negative Begleiterscheinungen dieser Entwicklungen sind ökologische Effekte (z. B. Bodenversiegelung, Biotopzerschneidung), städtebauliche Effekte (z. B. Erhöhung des Verkehrsaufkommens, Verödung der Innenstädte), aber auch stadtwirtschaftliche Effekte, wie die Verzerrung der kommunalen Haushalte zu Lasten der Ober- und Mittelzentren, zu nennen.<sup>6</sup> Der steigende Flächenverbrauch zeigt, dass die bestehenden ordnungspolitischen Anstrengungen zur Minderung der Neuinanspruchnahme bisher nicht ausgereicht haben. Stadtregionale Kooperationen könnten hier einen neuen Weg aufzeigen und zu einer freiflächenschonenderen Siedlungsentwicklung führen.

Das größte Hemmnis interkommunaler Kooperationen besteht darin, dass seitens der kleineren, prosperierenden Kommunen einer Stadtregion häufig kein Kooperationsbedarf gesehen wird. Insbesondere die Entwicklung von Wohnbauland und die Ansiedlung von privaten Haushalten bedeuten für die Gemeinden erhebliche Einnahmen, die nicht freiwillig verringert werden. Vor dem Hintergrund der eigenen positiven Entwicklung der vergangenen Jahre (zu Lasten der Kernstädte), werden Kooperationen als „Verlustgeschäft“ eingeschätzt und darum abgelehnt.

---

<sup>5</sup> Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes, vgl. [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)

<sup>6</sup> Dransfeld, Egbert; Osterhage, Frank (2002): *Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen – Expertise*, Herausgeber: Forum Baulandmanagement NRW, S. 54 f.

Hemmend wirkt sich auch die Unüberschaubarkeit der finanziellen und politischen Auswirkungen stadtreionaler Baulandausweisung aus, da gerade bei Baulandprojekten die indirekten Auswirkungen sehr komplex sind. Häufig steht bei den Akteuren nicht die Frage nach den absoluten Vorteilen für die eigene Kommune im Vordergrund, „sondern vielmehr der potentielle, relative Nachteil gegenüber einem Partner“.<sup>7</sup> Hinzu kommt die Angst vor dem Verlust an Selbstständigkeit. Gerade die Bauleitplanung als eine der Kernaufgaben kommunaler Selbstverwaltung wird freiwillig nur unter besonderen Umständen reduziert.

Weitere Hemmnisse kooperativer Verfahren können psychologische Barrieren sein, wie z.B. „traditionelle“ Unverträglichkeiten zwischen Gebietskörperschaften, die bei den politisch Verantwortlichen eine irrationale Ablehnung hervorruft. Problematisch stellt sich auch die Unkenntnis von Kooperationsmöglichkeiten und die Sorge vor unausgewogenen Kooperationsstrukturen dar. Eine Vielzahl von Organisations- und Rechtsformen ermöglicht es, auf den Einzelfall zugeschnittene Formate zu finden, allerdings erfordert die Verteilung von Kosten und Einnahmen eine genaue Auseinandersetzung mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen der einzelnen Kommunen. Bezüglich der unausgewogenen Kooperationsstrukturen besteht gerade bei den kleineren Koalitionspartnern die Sorge, sich gegen kernstädtische Belange nicht adäquat durchsetzen zu können.

*Abbildung 1: Chancen und Hemmnisse stadtreionaler Kooperationen in der Baulandausweisung*

| Chancen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Hemmnisse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompensation von Flächendefiziten</li> <li>- Kompensation von Verwaltungs- und Finanzdefiziten</li> <li>- Vermeidung von Doppelangeboten</li> <li>- Vermarktungsvorteile</li> <li>- bessere Verhandlungsposition gegenüber Investoren und höheren Planungsebenen</li> <li>- Minderung von Erschließungskosten und Neuinanspruchnahme von Flächen</li> <li>- bessere Auslastung von Einrichtungen des ÖPNV</li> <li>- bessere Auslastung der sozialen Infrastruktur</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Konkurrenz, mangelnde Kooperationsbereitschaft gerade bei prosperierenden Umlandgemeinden</li> <li>- Sorge kleinerer Gemeinde, von den Großstädten benachteiligt zu werden (bessere Kontakte zu Förderinstitutionen und Unternehmen)</li> <li>- Unüberschaubarkeit der finanziellen und politischen Auswirkungen</li> <li>- Befürchtung des Autonomieverlusts der einzelnen Gemeinden</li> <li>- zusätzlicher Aufwand durch komplexere Entscheidungsprozesse und erhöhten Abstimmungsbedarf</li> <li>- Unkenntnis über Kooperationsmöglichkeiten</li> <li>- psychologische Barrieren</li> </ul> |

<sup>7</sup> Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur: Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte. -Erfurt 1998. S. 23.

## 2.5 Der Wohnungs- und Wohnbaulandmarkt in NRW

Eine wichtige Rahmenbedingung für die stadtreionale Abstimmung von Wohnbaulandentwicklungen ist die allgemeine Entwicklung des Wohnungs- und Wohnbaulandmarktes in NRW. Vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) sind im Rahmen der regelmäßigen Baulandumfrage unter Kommunen für 1999 Zahlen zur Wohnbaulandbereitstellung in den alten Bundesländern ermittelt worden.

Abbildung 2: Umsatzanteile und Durchschnittspreise von Bauland 1999 (alte Länder)

|                                  | große Kernstädte | kleine Kernstädte | Umlandkreise | ländliche Kreise | insgesamt |
|----------------------------------|------------------|-------------------|--------------|------------------|-----------|
| <b>Individueller Wohnungsbau</b> |                  |                   |              |                  |           |
| Fälle (% Umsatz)                 | 86,5             | 88,6              | 96,7         | 97,8             | 96,0      |
| Flächen (% Umsatz)               | 70,4             | 80,8              | 93,5         | 96,7             | 92,3      |
| Preise (DM/m <sup>2</sup> )      | 403              | 296               | 193          | 92               | 169       |
| <b>Geschosswohnungsbau</b>       |                  |                   |              |                  |           |
| Fälle (% Umsatz)                 | 13,5             | 11,4              | 3,3          | 2,2              | 4,0       |
| Flächen (% Umsatz)               | 29,6             | 19,2              | 6,5          | 3,3              | 7,7       |
| Preise (DM/m <sup>2</sup> )      | 495              | 418               | 315          | 174              | 361       |

Quelle: BBR: Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2001, in: BBR: Berichte Band 9, S. 8.

Der Statistik sind folgende grundsätzliche Gegebenheiten zu entnehmen:

- Zwischen großen Kernstädten und ländlichen Kreisen besteht ein erhebliches Baulandpreisgefälle.
- Der Anteil des individuellen Wohnungsbaus nimmt zwischen großen Kernstädten und ländlichen Kreisen zu.
- Der Anteil des Geschosswohnungsbaus nimmt zwischen großen Kernstädten und ländlichen Kreisen ab.

Auch wenn die Daten bereits einige Jahre alt sind, können die Grundtendenzen noch als aktuell angesehen werden. Sie sind bei der Analyse der einzelnen Wohnungsmarkregionen NRWs bzw. bei der Berechnung des Bedarfs zu berücksichtigen.

Im Jahr 2001 ist vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) eine Untersuchung zur Entwicklung des künftigen Wohnungsbedarfs in NRW bearbeitet worden.<sup>8</sup> Dazu ist das Land in sechs Wohnungsmarkttypen eingeteilt worden:<sup>9</sup>

- Typ 1 – Ruhrgebietsstädte

<sup>8</sup> Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH: Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarkregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2001.

<sup>9</sup> Kriterien für die Einteilung waren ähnliche Entwicklungsperspektiven der Regionen, Siedlungsstruktur und räumliche Zusammenhänge.

- Typ 2 - übrige nördliche Ballungsgebiete
- Typ 3 - Ballungsgebiete im Südwesten des Landes und solitäre Verdichtungsgebiete
- Typ 4 - Umlandkreise der Ballungsgebiete
- Typ 5 – überwiegend ländlicher Raum
- Typ 6 - ländliche Kreise entlang der Landesgrenzen

Die entscheidenden Faktoren für die Entwicklung des Wohnungsmarktes sind:

- die Bevölkerungsentwicklung,
- Trends bezüglich der Größe von Haushalten und
- Trends bezüglich der Größe der nachgefragten Wohnungen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen differenzierten Überblick über die angesprochenen Aspekte in den unterschiedlichen Wohnungsmarkttypen. Außerdem gibt sie Auskunft über den künftigen Neubaubedarf.

*Abbildung 3: Einzelne Aspekte der Wohnungsmarktprognose für die einzelnen Wohnungsmarkttypen bis 2014*

|                                                                        | NRW      | Typ 1   | Typ 2   | Typ 3    | Typ 4    | Typ 5    | Typ 6    |
|------------------------------------------------------------------------|----------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Bevölkerungsentwicklung</b>                                         | - 1,3 %  | - 8,9 % | - 4,8 % | - 1,8 %  | + 0,9 %  | + 1,4 %  | + 6,0 %  |
| <b>Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte</b>                     | +4,7 %   | -3,5 %  | + 1,1 % | + 4,5 %  | + 8,5 %  | + 7,8 %  | + 13,4 % |
| <b>Entwicklung der Nachfrage nach Wohnungen über 100 m<sup>2</sup></b> | + 23 %   | + 9 %   | + 19 %  | + 24 %   | + 17 %   | + 26 %   | + 34 %   |
| <b>Neubaubedarf bezogen auf den Wohnungsbestand von 1999</b>           | + 12,2 % | + 3,7 % | + 8,0 % | + 11,4 % | + 15,4 % | + 16,2 % | + 22,6 % |
| Neubaubedarf an 1-2 Familienhäusern                                    | + 7,1 %  | + 2,1 % | + 4,4 % | + 5,0 %  | + 8,1 %  | + 10,1 % | + 15,5 % |
| Neubaubedarf an Mietwohnungen                                          | + 3,1 %  | + 0,9 % | + 2,2 % | + 4,0 %  | + 4,6 %  | + 3,4 %  | + 4,0 %  |
| Neubaubedarf an selbstgenutzten Eigentumswohnungen                     | + 2,0 %  | + 0,7 % | + 1,4 % | + 2,3 %  | + 2,8 %  | + 2,6 %  | + 3,1 %  |

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH: Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2001.

#### Vergleich zwischen den „Ballungsraum-Wohnungsmarkttypen“ und den „Umland-Wohnungsmarkttypen“

Die von Ballungsgebieten geprägten Wohnungsmärkte 1, 2 und 3 sind künftig von einer stagnierenden Zahl der Haushalte gekennzeichnet, im Ruhrgebiet signalisiert die Entwicklung der Haushaltszahlen sogar Schrumpfungstendenzen. Diese Wohnungs-

märkte weisen den niedrigsten Neubaubedarf auf und werden den stärksten Rückgang des Wohnungsbaus erfahren. Der Neubaubedarf setzt sich zum weit überwiegenden Teil (im Ruhrgebiet sogar vollständig) aus Ersatzbedarf zusammen.

Die übrigen drei Wohnungsmarkttypen, die von Umlandkreisen und ländlichen Gebieten geprägt sind, haben weitaus bessere Entwicklungschancen. Sie weisen künftig eine spürbare Zunahme der Haushalte auf, was auf Haushaltsverkleinerungen und auf eine wachsende Bevölkerungszahl (Wanderungsgewinne gegenüber den Ballungsgebieten) zurückzuführen ist. Überwiegend aus dieser Zunahme der Haushalte und nur zu einem geringeren Teil aus dem Ersatzbedarf resultiert ein erheblicher Neubaubedarf, der sich besonders auf Ein- und Zweifamilienhäuser richtet.

### Fazit

Insgesamt weisen die Wohnungsmarkttypen innerhalb des Landes eine sehr unterschiedliche, teilweise sogar entgegengerichtete Entwicklungsdynamik bei Bevölkerung, Haushalten und Neubaubedarf auf. Die Ballungsgebiete müssen sich überwiegend auf eine anhaltende Stagnationsphase im Wohnungsbau einrichten, bei der der geringere Wohnungsbau optimal dazu genutzt werden muss, die nachfragegerechte und zukunftsgerichtete Anpassung der Wohnungsbestandsstruktur vorzunehmen und mögliche Impulse der Bauvorhaben für die Stadtentwicklung zu nutzen. Es wird in Zukunft weniger die Aufgabe der Kommunen sein, neue Flächen auszuweisen, sondern vielmehr die nachgefragte Qualität des Angebotes durch Rückbau/Abbruch und Neubau sicherzustellen. Die Umlandkreise und ländlich geprägten Gebiete werden es generell wesentlich leichter haben, da das Niveau des Wohnungsbaus höher ist und in höherem Maße für die Gemeinde- oder Stadtentwicklung genutzt werden kann.

Diese Ausgangsbedingungen werden auch Einfluss auf stadtreionale Kooperationen haben. Es wird deutlich, dass der Wettbewerb um Einwohner zukünftig nicht mehr über die Quantität, sondern über die Qualität des Wohnungsangebotes entschieden wird. Die Abstimmung von Qualitätskriterien innerhalb von Kooperationen wird also an Bedeutung gewinnen. Außerdem werden die starken Unterschiede bezüglich der Entwicklungsdynamik Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft der Kommunen haben, wobei die Richtung dieses Einflusses noch unklar ist. So können einerseits die negativen Entwicklungschancen der Ballungsräume zu einer Verstärkung der Konkurrenz und zu einer Verringerung der Kooperationsbereitschaft führen. Andererseits können sie auch die notwendige gemeinsame Betroffenheit hervorrufen und die Akteure zu Kooperationen motivieren. Ähnliches kann auch für die ländlichen Gemeinden festgestellt werden. Einerseits besteht die Gefahr, dass die positiven Entwicklungschancen das Kirchurmdenken verstärken. Andererseits könnte die Tatsache, dass es hier noch Vorteile zu verteilen gibt, die Kooperationsbereitschaft erhöhen und so ein zusätzlicher Ausbau der Entwicklungschancen gegenüber den Ballungsräumen stattfinden.

## 2.6 Einfluss von Einwohnerveränderungen auf die kommunalen Finanzen

Das größte Hemmnis interkommunaler Kooperationen im Bereich der Wohnbaulandausweisung stellt derzeit die Gemeindefinanzierung dar. Einwohnerveränderungen wirken sich über eine Kette mit mehreren Gliedern auf die Entwicklung der laufenden Kosten einer Gemeinde aus. Zunächst wird die Nachfrage nach kommunalen Leistungen von der Zahl und von der Struktur der Einwohner beeinflusst. Dabei müssen Änderungen der Nachfrage nicht parallel zu den Einwohnerveränderungen verlaufen. So ist im Rahmen der Stadt-Umland-Wanderung anzunehmen, dass auch vom neuen Wohnstandort im Umland aus eine Reihe von Leistungen der Kernstadt in Anspruch genommen werden.<sup>10</sup>

Die Auswirkungen für die einzelnen Haushaltspläne sind:

- starke Verluste im Quellgebiet (Kommune A) und starke Gewinne im Zielgebiet (Kommune B)
- Sprung-Investitionen<sup>11</sup> im Zielgebiet, z.B. Kindergärten, Buslinien etc.
- Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen des Landes.

Bezogen auf die Gliederungssystematik kommunaler Haushaltspläne, ist durch Einwohnerveränderungen mit folgenden Konsequenzen zu rechnen:

- Allgemeine Verwaltung: Einer Anpassung an eine verringerte Nachfrage steht die Inflexibilität kommunaler Personalausgaben „nach unten“ entgegen. Zum einen treten Unterauslastungen oftmals nicht offen zutage, zum anderen vollzieht sich der Personalabbau häufig nur im Rahmen einer natürlichen Fluktuation, also vielfach an der falschen Stelle.
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung: Mit sinkender Einwohnerzahl verringert sich die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Einsatzfällen, bei steigender Einwohnerzahl erhöht sich die Wahrscheinlichkeit. Durch neue Wohngebiete ergeben sich Verlängerungen von Einsatzwegen und ggf. die Notwendigkeit neuer Einrichtungen. Extreme Abnahme der Bevölkerungsdichte in „Quellgebieten“ kann zu sozialen Brennpunkten führen und somit zu erheblichen Ausgaben führen.
- Schulen: Bei einer Verringerung/Erhöhung der Zahl der Schüler pro Klasse bleiben die Sparpotentiale variabel. Die Verringerung der Zahl der Klassen bedeutet allerdings ein Einsparpotential (das häufig nicht ausgeschöpft werden kann), die Erhöhung der Klassen zusätzlich Ausgaben. Erhebliche Einsparungen ergeben sich nur bei der Schließung einer ganzen Schule (allerdings sehr unpopuläre Maßnahme), die Eröffnung bedeutet erhebliche Ausgaben.

---

<sup>10</sup> Dransfeld, Egbert; Osterhage, Frank (2002): Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen, Expertise im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW, S. 17.

<sup>11</sup> Sprung-Investitionen fallen an, wenn Kapazitätsgrenzen erreicht werden, strukturelle Änderungen notwendig sind und deshalb der lineare Anstieg von Kosten unterbrochen wird.

- Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege: Die Kosten und Ausgaben der Volkshochschulen lassen sich wegen des hohen Anteils freier Mitarbeiter leichter anpassen. Insbesondere lokale Kulturangebote (Stadtteilbibliotheken, Gemeindezentren etc.) sind stark von der Inanspruchnahme durch die lokale Bevölkerung abhängig. Auch hier sind Einsparungen durch Schließungen als unpopuläre Maßnahmen zu bewerten.
- Soziale Sicherung: Die Transferleistungen (z. B. Sozialhilfe) sind ein bedeutender Ausgabenfaktor. Eine Veränderung der Anzahl der Empfangsberechtigten schlägt sich direkt in den Ausgaben nieder. Zu beachten ist besonders die soziale Selektivität der Stadt-Umland-Wanderung.
- Gesundheit, Sport, Erholung: Bei Bevölkerungsrückgang vermindert sich die Anzahl von Krankenhauspatienten. Für Schwimmbäder und andere Einrichtungen bedeuten sinkende Einwohnerzahlen steigende (z. T. sprungfixe) Kosten; steigende Einwohnerzahlen bewirken sinkende Kosten. Die Schließung von solchen Einrichtungen ist eine besonders unpopuläre Maßnahme.
- Bau- und Wohnungswesen, Verkehr: Die Ausgaben werden durch Personalkosten dominiert, hier sind wegen der mangelnden Flexibilität und der Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen kaum Einschränkungen möglich. Ausgaben im Verkehrsreich sind weitgehend unabhängig von einer Leistungsanspruchnahme, höchstens langfristig können Veränderungen berücksichtigt werden. Bei klassischer Stadt-Umland-Wanderung ist mit einer Erhöhung des Verkehrsaufkommens zu rechnen.
- Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen: Da höhere Kosten auf die Kunden umgelegt werden, entstehen bei Einwohnerverlusten keine zusätzlichen Kosten.

Die Auswirkungen von Einwohnerveränderungen sind in den einzelnen Bereichen sehr unterschiedlich. Dies spielt insbesondere bei der Berechnung der indirekten Effekte bei interkommunaler Ausweisung von Wohngebieten eine erhebliche Rolle.

### 3 Erfolgsfaktoren

Für jede Form von Kooperation sind vier Faktoren von Bedeutung:<sup>12</sup>

- das Konzept, das auf die regionale Situation zugeschnitten ist;
- eine Kosten-Nutzen-Verteilung, die zu einer win-win-Situation führen sollte,
- die Menschen, die sich als Einzelperson oder Mitglied einer Institution für die regionale Entwicklung engagieren und über die dafür erforderliche Umsetzungskompetenz verfügen, und
- die Organisationsform, d.h. die im Rahmen der Kooperation entwickelten Strukturen, Abläufe und Verfahren.

#### 3.1 Erfolgsfaktor Konzept

Erfolg bzw. Misserfolg von Kooperationen hängen stets von den formulierten Zielen und Strategien ab. Das bedeutet generell:

- integriert und auf eine längere Perspektive ausgerichtet zu handeln und dieses Handeln laufend zu reflektieren,
- individuelle, auf die Akteure und ihre Situation einzeln zugeschnittene Kooperationsmodelle zu kreieren und
- die formulierten Ziele, Strategien und Projekte konsequent zu verfolgen und umzusetzen.

Im Bereich des Baulandmanagements ist eine Vielzahl von Kooperationskonzepten vorstellbar, abhängig von den Zielen, der räumlichen Ausdehnung, den beteiligten Verwaltungsebenen, der Beteiligung des privaten Sektors, der Kooperationsintensität und -dauer etc. Im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Regionales Flächenmanagement – Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung“ des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung wurden bis August 2001 bundesweit 32 Beispiele für regionale Kooperationsmöglichkeiten im Bereich des Flächenmanagements gefunden.<sup>13</sup> Sie reichen von landesweitem Baulandmonitoring, der landesweiten Wohnbaulandbefragung, Baulandpotenzialabschätzungen, gemeinsamer Flächennutzungsplanung, Stadt-Umland-Konzepten, regionalen Einzelhandelskonzepten, Teilraumgutachten, Steuerungsansätzen in der Regionalplanung bis zu raumordnerischen Verträgen und Projektentwicklungen im Rahmen von Public-Private-Partnerships. Einen umfassenden Überblick liefert Abbildung 9 im Anhang.

---

<sup>12</sup> In Anlehnung an: Fachhochschule Neubrandenburg (2003): Kooperative Regionalentwicklung – Managementleitfaden, im Auftrag des Umweltbundesamtes, Kapitel 1.1.

<sup>13</sup> Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS): Regionales Flächenmanagement – Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung, 2. Zwischenbericht, November 2001, unveröffentlicht.

Die Arbeitsgruppe „Stadtreionale Zusammenarbeit“ hat sich entschlossen, in erster Linie Kooperationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene im Bereich der Wohnbaulandbereitstellung zu diskutieren. Folgende Handlungsfelder können im kommunalen Baulandmanagement abgegrenzt werden:<sup>14</sup>

- Entwicklung neuer Bauflächen: Nach dem Bauland- und Immobilienbericht 2001 des BBR wird im Durchschnitt jede Gemeinde in den nächsten 10-15 Jahren rd. 80 ha neues zusätzliches Bauland entwickeln.
- Revitalisierung von Brachflächen: Bei der künftigen Stadtentwicklung nimmt gerade in Nordrhein-Westfalen die Brachflächenproblematik eine zentrale Rolle ein. Angesichts der vielschichtigen Restriktionen für die Standortrevitalisierung bedarf es gerade hier einer effizienten und idealerweise stadtreional abgestimmten Vorgehensweise.
- Stadtumbau: Auch wenn der Schwerpunkt von Rückbaumaßnahmen von Wohneinheiten derzeit in den neuen Bundesländern liegt, sind zukünftig auch vermehrt Städte in NRW von der Leerstandsproblematik betroffen. Diese Rückbaumaßnahmen bedürfen ebenso wie Neuausweisungen der stadtreionalen Koordination.

Daneben ist beim Baulandmanagement zwischen strategischen und projektorientierten Ansätzen zu unterscheiden.<sup>15</sup> Während das strategische Flächenmanagement sich auf das gesamte Gemeindegebiet bezieht und auf der Ebene der Flächennutzungsplanung eine langfristig angelegte und vorausschauende Grundlage für die Siedlungsentwicklung liefert, ist das projektorientierte Flächenmanagement durch konkrete städtebauliche Zielsetzungen sowie durch klare finanzielle, rechtliche, zeitliche und personelle Restriktionen gekennzeichnet. Auf beiden Ebenen kann interkommunal kooperiert werden. Die Grenzen sind dabei fließend, Kooperationen, die auf strategischer Ebene begonnen haben, können mit der Zeit konkreter werden und auf projektorientierter Ebene fortgesetzt werden. Nach Kreibich entwickeln sich Zusammenarbeiten in drei Phasen:<sup>16</sup>

1. Schritt: Informations- und Erfahrungsaustausch:
  - kennen lernen
  - gemeinsame Problemanalyse (z. B. Alterung)
  - „gute Beispiele“ (z. B. Baulandmarketing)

---

<sup>14</sup> Kötter, Theo: Städtebauliche Kalkulation als Aufgabe des projektorientierten Flächenmanagements, in FuB 3/2002, S. 143-151.

<sup>15</sup> Kötter, Theo: Städtebauliche Kalkulation als Aufgabe des projektorientierten Flächenmanagements, in FuB 3/2002, S. 143-151.

<sup>16</sup> Kreibich; Volker: Chancen kooperativen Handelns, in: Tagungsdokumentation „Wohnungsmarktregion Östliches Ruhrgebiet“ – Tagung am 13. November 2002 in Lünen – bearbeitet von der Wfa.

2. Schritt: Gemeinsame Projekte, z.B.:
  - Wohnungsmarktbeobachtung und Baulandmonitoring
  - Wanderungsbefragung
  - gemeinsames Marketing
3. Schritt: Gemeinsame Vereinbarung:
  - Spielregeln und Strukturen festlegen
  - Strategien und Standards festlegen
  - Verteilung des Siedlungswachstums mit Kompensation

Unter Berücksichtigung der oben genannten Handlungsfelder, der Kooperationsebenen und der einzelnen Kooperationsschritte lässt sich folgender Überblick über mögliche Kooperationskonzepte geben:

Abbildung 4: Kooperationskonzepte im Baulandmanagement

|                                | Kooperation zur Informationsbereitstellung                           | Konzeptionelle Kooperation                                                       |                                       | Projektbezogene Kooperation                                        |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                | allg. Datensammlung und Prognosen                                    | formelle und informelle Konzepte                                                 | regionale Budgetierung                | konkrete Projektentwicklung                                        |
| <b>Gewerbe</b>                 | Gewerbebaulandprognose                                               | Einzelhandelskonzepte                                                            | Wirtschaftsförderungsbudgetierung     | interkommunale Gewerbegebiete                                      |
| <b>Wohnen</b>                  | Mietpreissammlungen, Wohnungsbauprognosen (1)                        | Wohngebietskonzepte (2)                                                          | Wohnungsbauförderungsbudgetierung (3) | interkommunale Wohngebiete (5)                                     |
| <b>ges. Flächenentwicklung</b> | Immobilien- und Baulandmarktuntersuchungen, Brachflächenuntersuchung | Stadtentwicklungskonzepte, Rückbaukonzepte, gem. Flächennutzungsplanung (2), (4) |                                       | interkommunale Mischentwicklungen (z.B. Wohn- und Technologiepark) |

Im Kapitel 4 werden folgende Fallbeispiele interkommunaler Kooperationen näher erläutert (die Zahlen in den Klammern zeigen die Einordnung der Fallstudie innerhalb der Übersicht in Abbildung 4):

- Regionale Wohnungsmarktuntersuchung im östlichen Ruhrgebiet bzw. im Münsterland (Nordrhein-Westfalen) (1)
- Regionales Siedlungskonzept Westliche Mulde, Bitterfeld/ Wolfen (Sachsen-Anhalt) (2)
- Regionales Wohnungsbauförderungsbudget Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Nordrhein-Westfalen) (3)
- Interkommunaler Flächennutzungsplan im Nachbarschaftsverband Karlsruhe (Baden-Württemberg) (4)
- Gemeinsame Flächenentwicklung in Rendsburg/Osterröfeld (Schleswig-Holstein) (5)

### 3.2 Erfolgsfaktor Kosten-Nutzen-Verteilung

Letztendlich hängt das Zustandekommen einer Kooperation von einer allseits akzeptierten Kosten-Nutzen-Verteilung ab. Wichtigster Schritt ist also bei jeder Kooperationsform die Einigung bezüglich der Finanzierung. Um einen gerechten und ausgewogenen Modus zu finden, müssen die Wirkungen, die von dem geplanten Vorhaben voraussichtlich auf jede der beteiligten Gebietskörperschaften ausgehen, in etwa ermittelt werden. Sowohl Kooperationen zur Informationsbereitstellung als auch rein konzeptionelle Kooperationen, die sich auf die Erstellung stadtregionaler Planungsgrundlagen und Pläne beschränken, führen oft zu keinen unmittelbaren Einnahmen und überschaubaren Kosten. Dies vereinfacht die Verteilung. Als Verteilungsschlüssel für die zu erbringenden Eigenanteile der Kommunen sind in dieser Phase vor allem einwohnerorientierte Schlüssel zu empfehlen, die am ehesten die Finanzkraft und die Verwaltungskraft einer Kommune widerspiegeln.

Bei projektbezogenen Kooperationen, die die gemeinsame Entwicklung von städtebaulichen Projekten beinhalten, sind die gegebenenfalls nicht unerheblichen Auswirkungen auf das Steueraufkommen ein wesentlicher Konfliktfaktor. Grundsätzlich müssen sämtliche finanziellen Auswirkungen für die beteiligten Kommunen untersucht werden. Während allerdings direkte Effekte, wie z. B. die Kosten der Planungsleistung, relativ leicht zu erfassen sind, sind indirekte Effekte, die sich z. B. durch neue Arbeitsplätze oder Einwohnerzuwächse ergeben, nur ungenau bestimmbar.<sup>17</sup>

*Abbildung 5: Direkte und indirekte Kosten und Einnahmen bei der Entwicklung von Wohngebieten*

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| direkte Kosten   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planung und Vorbereitung: Voruntersuchung, Vermessung, Wertermittlung, Planung, Entwicklungsträger, Verfahrenskosten, Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>- Grunderwerb: Ankauf, Entschädigung, Grunderwerbsnebenkosten, Rückübertragungskosten</li> <li>- Bodenordnung: Umlegung, Freilegung, Altlastensanierung</li> <li>- Erschließung: Straßen, Plätze, Grünanlagen, Parkplätze, Ver- und Entsorgung</li> <li>- Ausgleichsmaßnahmen</li> <li>- Zwischenfinanzierung</li> <li>- Folgekosten: Kindergärten, Schulen, Sportanlagen</li> <li>- Vermarktung</li> </ul> |
| indirekte Kosten | <ul style="list-style-type: none"> <li>- zusätzlicher ÖPNV</li> <li>- Zunahme des MIV</li> <li>- höhere Verwaltungskosten</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

<sup>17</sup> Dransfeld, Egbert; Osterhage, Frank (2002): Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen – Expertise, Herausgeber: Forum Baulandmanagement NRW.

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| direkte Einnahmen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einnahmen aus Grundstückverkäufen</li> <li>- Einkommensteuer</li> <li>- Grundsteuer</li> </ul>                                                                                                                                                            |
| indirekte Einnahmen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewerbesteuereinnahmen des tätigen Baugewerbes,</li> <li>- Verbesserung des Standortprofils,</li> <li>- Bedeutungsgewinn in der Hierarchie der zentralen Orte</li> <li>- bessere Auslastung vorhandener sozialer und technischer Infrastruktur</li> </ul> |

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen einmaligen Zahlungen oder wiederkehrenden Zahlungen. Dabei können nicht nur Finanzmittel (Haushaltsmittel, Kreditmittel, Leasing oder Fördermittel), sondern auch Sachmittel und Personalressourcen eingebracht werden. Einen Überblick über die Kosten und Einnahmen bei Zweckverbänden für interkommunale Gewerbegebiete gibt Abbildung 6 im Anhang.

### 3.3 Erfolgsfaktor Mensch

Kooperationen leben von Personen. Die richtigen Mitstreiter in ausreichender Zahl für das Vorhaben zu gewinnen, in einem Netzwerk zusammenzuführen (Aufbauorganisation) und in einen arbeitsfähigen Kontext zu stellen (Ablauforganisation), ist für das Vorhaben von entscheidender Bedeutung.<sup>18</sup>

Auf unterschiedlichen Ebenen werden unterschiedliche Anforderungen an die Beteiligten einer Kooperation gestellt. Wichtig ist, dass der Kreis der Beteiligten überschaubar bleibt:

- strategische, fachliche, finanzielle oder personelle Entscheidungen müssen auf der Entscheidungsebene getroffen und die Verantwortung dafür übernommen werden,
- auf der Arbeitsebene muss inhaltlich gearbeitet werden, aus Visionen müssen Strategien abgeleitet und umgesetzt werden,
- der Kooperationsprozess muss organisatorisch gemanagt werden.

Diese Aufgaben können, müssen jedoch nicht, in einer Hand liegen. Mit zunehmender Komplexität erfolgt in der Regel auch eine Ausdifferenzierung der Ebenen und Funktionen. Wichtig ist die personelle Kontinuität, da im Lauf der Zeit angesammeltes Wissen, Kontakte und Netzwerkbeziehungen nur schwer weitergegeben werden können und mit einem Personenwechsel stets Informations- und Wissensverluste verbunden sind.

<sup>18</sup> Fachhochschule Neubrandenburg: Kooperative Regionalentwicklung – Managementleitfaden, im Auftrag des UBA, 2003, Kapitel 2.1.

### Die Entscheidungsebene (Machtpromotoren)

Die Kooperationsverantwortlichen treffen die Weichenstellungen und Entscheidungen. Diese Funktion üben in der Regel Personen aus, die auf einer höheren Hierarchieebene angesiedelt sind und über Einfluss, Ressourcen und Kontakte verfügen. In den Entscheidungsgremien sind daher im Regelfall die politische Spitze, die Leiter von Verwaltungen und Behörden, Geschäftsführer, Vorstände etc. vertreten. Durch ihr persönliches Engagement, durch die Bereitstellung von Personen aus ihren Institutionen, durch finanzielles Engagement und die Selbstverpflichtung zu kooperativem Handeln im Interesse der Region tragen sie auch im Sinne einer Vorbildfunktion maßgeblich zum Gelingen der Kooperation bei.

### Die Arbeitsebene (Fachpromotoren)

Beschlüsse der Entscheidungsebene müssen vorbereitet und umgesetzt werden. Dies ist Aufgabe der Arbeitsebene. Da die Entscheider vielfach nicht über die dafür erforderliche Zeit verfügen, werden konkrete Abwicklungen und Umsetzungen der Kooperation anderen Personen oder Institutionen übertragen. Hierbei kann es sich um Mitarbeiter oder Institutionen der Kooperationsverantwortlichen handeln oder auch um andere Einrichtungen und Organisationen, die bereits bestehen oder speziell für die Betreuung und Umsetzung der Kooperation neu geschaffen werden. Grundsätzlich können sich jedoch auch die Entscheider intensiv mit fachlichen oder organisatorischen Lösungen beschäftigen oder in Arbeitsgruppen bzw. konkreten Projekten mitwirken.

### Unterstützung durch externe Experten (Prozesspromotoren)

Bei komplexen regionalen Entwicklungsprozessen sind die anfallenden organisatorischen Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Personen vielfach nur schwer bzw. nicht zu bewältigen. In diesen Fällen werden zusätzliche Prozessbeteiligte hinzugezogen, die die Entscheidungs- und Umsetzungsebene beraten, unterstützen oder entlasten. Es kann zwischen folgenden externen Beteiligten unterschieden werden:<sup>19</sup>

- Moderatoren sind Motoren in noch nicht verstetigten Kooperationen. Dabei handelt es sich meist um verwaltungsexterne Fachleute, die gerade in der Anfangsphase eingesetzt werden und nicht selten auch die fachliche Grundlagen der Kooperation erarbeiten.
- Manager lösen Moderatoren häufig dann ab, wenn der politische Wille vorhanden ist, ein kooperatives Netzwerk zu einer institutionalisierbaren Kooperation weiter zu entwickeln.
- Mediatoren versuchen bei konkreten Konflikten zu vermitteln und eine einvernehmliche Lösung zu erzielen.
- Gutachter können gerade in schwierigen Situationen durch externe Stellungnahmen dem Prozess eine neue Orientierung und neuen Schwung geben.

---

<sup>19</sup> ähnlich: Diller, Christian: Mehr als nur Öl im Getriebe – die Rolle von Moderatoren, Mediatoren und Managern in kooperativen Planungsprozessen, in: RaumPlanung 104, S. 256-261.

### 3.4 Erfolgsfaktor Organisationsform

Der Erfolg kooperativer Maßnahmen hängt wesentlich von der Festlegung der richtigen Rechts- und Kooperationsform ab. Die rechtliche Fähigkeit von Gemeinden zur Zusammenarbeit wird durch das „Eigenverantwortlichkeitsprinzip“ nach Art. 28 Abs. 2 GG gedeckt. Gemeinden haben die Organisationshoheit über die Erfüllung ihrer Aufgaben, wozu auch die Kooperationshoheit gehört. Eine Gemeinde kann also durchaus ihren Pflichten nachkommen, indem sie Aufgaben durch andere Gebietskörperschaften erledigen lässt. Allerdings gibt es verfassungsimmanente Schranken, welche die Möglichkeiten zu Auslagerung von Aufgaben begrenzen. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten, in deren Rahmen die Gemeinden, Städte und Kreise grundsätzlich freie Wahl haben, sind in der Gemeinde- und der Kreisordnung bzw. im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit enthalten.

Die moderne Organisationsentwicklung geht insgesamt davon aus, dass es keine „richtige“ Organisation, sondern nur zweckmäßige gibt, wobei das Urteil über die Zweckmäßigkeit primär von den beteiligten Akteuren zu treffen ist.<sup>20</sup> Wichtige Kriterien für die Wahl einer Organisationsform können sein:

- Zahl und Größe der beteiligten Gemeinden,
- Art und Größe des Vorhabens,
- Grad der Verbindlichkeit für weitere kommunale Aktivitäten
- Anteil hoheitlicher Aufgaben, welche interkommunal wahrzunehmen sind, sowie die erforderliche Übertragung dieser Kompetenzen (z.B. an einen Planungs- oder Zweckverband),
- institutionelle Optionen der beteiligten Gebietskörperschaften (z.B. bereits bestehende Gesellschaften wie Stadtwerke eines der Beteiligten, die dann zur Verfügung stehen),
- vorhandene materielle (z.B. Flächenpotentiale), personelle und finanzielle Ressourcen,
- Erfordernis hoher Handlungsfähigkeit und Flexibilität bei der Wahrnehmung der Aufgabe,
- Sicherung ausreichenden Mitspracherechts der Beteiligten,
- Sicherstellung einer weitgehend ausgeglichenen und gerechten Aufteilung des erforderlichen Aufwandes und etwaiger Erträge,
- institutionelle Absicherung der Akteure, insbesondere bei Aktivitäten bzw. Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung und hohem Aufwand.

---

<sup>20</sup> Turowski, Greiving: Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten Magdeburg, Halle und Dessau und deren Umlandgemeinden, im Auftrag des Land Sachsen-Anhalt, unveröffentlicht, Dortmund, 2001, S. 21.

### Öffentlich-rechtliche Organisationsformen<sup>21</sup>

Die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen bieten sich vor allem für die Durchführung planungshoheitlicher Aufgaben und für finanzrechtliche Belange an. Sie können unterschiedlich ausgestaltet sein, Abbildung 7 im Anhang gibt einen tabellarischen Überblick über die Formen.

- Abstimmung zwischen Gebietskörperschaften

Die Abstimmung zwischen Gebietskörperschaften sowohl bei der vorbereitenden als auch bei der verbindlichen Bauleitplanung ist im BauGB § 4 zwingend vorgeschrieben. Die benachbarten Gebietskörperschaften sind im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange frühzeitig zu informieren, ihre Stellungnahmen sind bei der Abwägung zu berücksichtigen.

- gemeinsame Flächennutzungsplanung

Nach § 204 BauGB können benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn die städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird. Der gemeinsame FNP ermöglicht einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange und kann somit die Lösung von Schwierigkeiten bei Abstimmungsprozessen erleichtern. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Ausweisung von Siedlungsfläche besonders großzügig geschieht, da sich sonst einzelne Gemeinden benachteiligt fühlen, und es zu keiner Einigung kommt. Erfahrungen haben gezeigt, dass die erste Generation gemeinsamer Flächennutzungspläne häufig noch relativ großzügig ausweist, während im Laufe der Zusammenarbeit die Ausweisungen z. T. erheblich eingeschränkt werden. Insofern kann ein gemeinsamer FNP ein brauchbares Instrument darstellen, um die Bauleitplanung gemeindegrenzenübergreifend abzustimmen.

- regionaler Flächennutzungsplan

Die Voraussetzungen für einen regionalen FNP sind in § 9 Abs. 6 ROG geschaffen. Dem regionalen FNP kommt sowohl die Funktion eines Regionalplans als auch die eines gemeinsamen FNPs zu. Die landesrechtlichen Voraussetzungen für einen regionalen FNP sind in NRW derzeit noch nicht geschaffen. Der aktuelle Gesetzesentwurf der Grünen soll zwar die notwendigen Voraussetzungen zum Oktober 2004 schaffen, allerdings sind die technischen Fragen noch ungeklärt. Das Instrument ist somit in NRW noch nicht einsetzbar.

- landesplanerischer Vertrag

In §13 Abs. 5 ROG ist geregelt, dass zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne vertragliche Vereinbarungen geschlossen werden können. Sie sollen die Vorbereitung und die Verwirklichung von Raumordnungsplänen unterstützen. Für die Entwicklung von Bauflächen kann ein landesplanerischer Vertrag nur als vorbereitendes

---

<sup>21</sup> Holtel, Ulrike; Wuschansky, Bernd (2002): Interkommunale Gewerbegebiete, Public Private Partnership, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, S. 30 ff.

Instrument dienen. Zur Ausgestaltung der faktischen Zusammenarbeit bedarf es einer konkreteren Organisationsform wie beispielsweise eines Zweckverbandes oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.

- kommunale Arbeitsgemeinschaft

Nach § 2 f. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NW) können sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. Auch sonstigen Körperschaften, Stiftungen und natürliche Personen können in diese Arbeitsgemeinschaft aufgenommen werden. Ihr Zweck besteht in der gegenseitigen Beratung der beteiligten kommunalen Träger, dem Erfahrungsaustausch, der Abstimmung von Planungen, dem vorübergehenden Betrieb von Einrichtungen und der Einleitung von Gemeinschaftslösungen. Allerdings dürfen in Arbeitsgemeinschaften keine bindenden Beschlüsse gefasst werden; insbesondere die kommunale Planungshoheit bleibt von ihr unberührt. Aus diesem Grund eignet sie sich nur dann für eine regionale Steuerung der Wohnbaulandausweisung, wenn Konsens zwischen den kooperierenden Akteuren herrscht. Wenn dieser Konsens allerdings gegeben ist und alle Beteiligten über eine hohe Motivation verfügen, kann auch im Rahmen dieser „weichen“ Kooperationsform Erhebliches geleistet werden. Bei Bedarf können später noch verbindlichere Organisationseinheiten gebildet werden.

- Zweckverband

In den §§ 4 ff. GkG NW ist die Bildung von Zweckverbänden zwischen Gemeinden geregelt. Man unterscheidet zwischen Freiverbänden, zu denen sich die Gemeinden selbst zusammen finden, und Pflichtverbänden, zu denen sie durch die Landesregierung zusammengeschlossen werden. Mit der Bildung eines Zweckverbandes gehen die satzungsmäßig bestimmten Aufgaben von den Mitgliedern auf den Verband über. Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Zur Bildung eines Freiverbandes vereinbaren die Beteiligten die Verbandssatzung, in der die Verbandsmitglieder, die Aufgaben, der Name und Sitz, die Form der öffentlichen Bekanntmachung sowie der Kostenverteilungsmaßstab unter den Mitgliedern bestimmt werden.

- Planungsverband

Der Planungsverband ist eine Sonderform des kommunalen Zweckverbandes für das Aufgabenfeld der Bauleitplanung, der eigens im BauGB in § 205 normiert wurde. Wenn beispielsweise übergemeindlichen Infrastruktureinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern, kann diese durch einen gemeinsamen Planungsverband ermöglicht werden. Dazu werden ihm die kommunalen Aufgaben der Abstimmung und der Durchführung der gemeinsamen Bauleitplanung übertragen; die Erschließung, Vermarktung und somit allgemeine Planverwirklichung zählen nicht zum Aufgabenfeld eines Planungsverbandes. Da die Kommunen die Aufgabe der Bauleitplanung abgeben, handelt es sich wohl um das „härteste“ hoheitliche Instrument, das zur interkommunalen Steuerung der Wohnbaulandausweisung denkbar ist. Der Einsatz eines Planungsverbandes könnte

möglicherweise am Ende einer Entwicklung regionaler Kooperation mit zunehmender Vertrauensbildung der beteiligten Gebietskörperschaften und ihrer Vertreter stehen.

- öffentlich-rechtliche Verträge

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag dient zum Vollzug einer gesetzlichen Regelung, die dem öffentlichen Recht angehört. Er liegt immer dann vor, wenn durch ihn auf von der gesetzlichen Ordnung verwaltungsrechtlich geregelte Sachverhalte eingewirkt wird. Es ist zu unterscheiden zwischen subordinationsrechtlichen und koordinationsrechtlichen Verträgen.<sup>22</sup> Außerdem gibt es inhaltlich Unterschiede zwischen Vergleichs- und Austauschverträgen. Der öffentlich-rechtliche Vertrag stellt eine Rechtsnorm dar, die sich für gegenseitige Verpflichtungen eignet, bei denen mindestens ein Beteiligter auf verwaltungsrechtlich geregelte Sachverhalte einwirkt. Für die Kooperation zwischen Gebietskörperschaften eignet sich der koordinationsrechtliche Vertrag, da dieser zwischen gleichgestellten Parteien abgeschlossen wird.

- öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Ein besonderer Fall des öffentlich-rechtlichen Vertrags ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Dabei handelt es sich um einen koordinationsrechtlichen Vertrag, in dem Gemeinden vereinbaren, dass einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in seine Zuständigkeit übernimmt oder sich verpflichtet, solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind in Nordrhein-Westfalen nach den §§ 23 ff. GKG NW geregelt. Typische Anwendungsgebiete sind der gemeinsame Betrieb von kulturellen, Sport-, Erholungs-, Sozial- und Gesundheitseinrichtungen, Nahverkehr sowie Entsorgung.

### Privatrechtliche Organisationsformen<sup>23</sup>

Zu den privatrechtlichen Organisationsformen gehören Vereine, Stiftungen, OHGs, GmbHs oder Aktiengesellschaften (Abbildung 8 im Anhang). Allerdings steht der Gemeinde nicht immer der ganze Formenkanon privatrechtlicher Organisationsmöglichkeiten offen. Die Gemeindeordnungen lassen nur die gemeindliche Beteiligung an solchen Unternehmensformen zu, die die Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzen, was vor allem die privatrechtliche Form der Aktiengesellschaft (AG) und der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist. Der Vorteil dieser Formen ist, dass sie schnell und flexibel arbeiten können, allerdings dürfen hoheitliche Aufgaben nicht an sie delegiert werden. Bei Gemeinden mit einem Haushalts sicherungskonzept bedarf die Gründung oder Beteiligung an einer privatrechtlichen Organisationsform der Genehmigung durch

---

<sup>22</sup> Bei subordinationsrechtlichen Verträgen stehen die Beteiligten in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung zueinander (vgl. § 54 S. 2 VwVfG, eine entsprechende Regelung wäre auch über Verwaltungsakt möglich). Bei koordinationsrechtlichen Verträgen stehen die Beteiligten in einem gleichgeordneten Verhältnis zueinander (vgl. § 54 S. 1 VwVfG, eine solche Regelung wäre über Verwaltungsakt nicht möglich).

<sup>23</sup> Holtel, Ulrike; Wuschansky, Bernd (2002): Interkommunale Gewerbegebiete, Public Private Partnership, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, S. 39 ff.

die Aufsichtsbehörde. Durch die geringere rechtliche Regelungsdichte mit der Möglichkeit einer individuellen Gestaltung des Gesellschaftsvertrags sowie den stärkeren Einfluss der Gesellschafter bietet sich die GmbH als eine gute organisatorische Grundlage für eine projektorientierte zwischengemeindliche Zusammenarbeit an.

## 4 Fallstudien

### 4.1 Gemeinsame Informationsbereitstellung – regionale Wohnungsmarktuntersuchung im östlichen Ruhrgebiet<sup>24</sup>

Im östlichen Ruhrgebiet besteht schon seit vielen Jahren ein informeller Arbeitskreis der Bau- und Planungsdezernenten verschiedener Kommunen (Arbeitskreis Interkommunale Zusammenarbeit - IKZ). Ende der 90er Jahre startete die Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa) das Modellprojekt Initiativkreis Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung (IK KomWoB), das zum Ziel hatte, Kommunen anzuleiten, ihre Wohnungsmärkte mit Hilfe eigener Beobachtungs- und Berichtssysteme kontinuierlich zu verfolgen. Unter den insgesamt 16 Teilnehmern in Nordrhein-Westfalen waren auch einige Kommunen aus dem östlichen Ruhrgebiet (Dortmund, Lünen, Hagen, Unna, Hamm und Witten), die sich bereits in dieser Zeit zu einer Arbeitsgruppe zusammenfanden. Zweck der Zusammenarbeit war der regionale Erfahrungsaustausch zu den Ergebnissen der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung und anderen Themen des Wohnungsmarkts, wie der Wohnungsprivatisierung und der Umlandwanderung. In der Folgezeit stießen Vertreter weiterer Kommunen aus der Region und der Wohnungswirtschaft zur Arbeitsgruppe. Gemeinsam mit der Wohnungsförderungsanstalt und der Universität Dortmund entstanden zudem zwei studentische Arbeiten über die Wanderungsströme in der Region.

Aus diesen Vorarbeiten entstand die Idee, auf regionaler Ebene eine kooperative Wohnungsmarktbeobachtung aufzubauen. Die Städte Lünen und Dortmund entwickelten ein Konzept für ein „Kickoff-Projekt“. Eine Förderung war im Sommer 2002 vom MSWKS bereits zugesagt, wurde jedoch durch die Haushaltssperre des Landes in Frage gestellt. Daraufhin beschlossen die IKZ und der IK KomWoB, eine Tagung in Eigenregie durchzuführen. Auf der Veranstaltung, die im November 2002 in Lünen stattgefunden hat, waren die bisherigen Arbeitsgruppen-Teilnehmer, aber auch weitere interessierte Institutionen eingeladen worden. Ziel der Tagung war es, den regionalen Akteuren Gelegenheit zu einem Daten- und Erfahrungsaustausch zum Wohnungsmarkt zu geben und die Bereitschaft auszuloten, solche Kooperationsstrukturen dauerhaft einzurichten. Das große Interesse in der Region an einem Austausch zum Thema „Wohnen“ und die Bereitschaft zu weiterer Zusammenarbeit sind insbesondere in den Diskussionen der Arbeitsgruppen deutlich geworden. Die Arbeitsgruppe „Wohnungsbestände“ forderte von der regionalen Wohnungsmarktuntersuchung die Analyse der aktuellen Situation und das Aufzeigen von Trends. In einem von der reinen Beobachtung getrennten Teil sollte die Wohnungsmarktuntersuchung zusätzlich auch Ansatzpunkte bieten, um Stra-

---

<sup>24</sup> Informationen zu dieser Fallstudie sind vornehmlich den Tagungsdokumentationen „Wohnungsmarktregion Östliches Ruhrgebiet“ – Tagung am 13. November 2002 in Lünen - und „Regionale Wohnungsmarktbeobachtung Östliches Ruhrgebiet – Veranstaltung im Juli 2003 in Unna – entnommen. Beide Dokumentationen wurden von der Wfa bearbeitet. Zusätzliche Informationen wurden telefonisch durch Herrn Dr. Westphal, Wohnungsamt Dortmund, und Frau Jochimsen, Wfa, gegeben.

tegien und konkrete Maßnahmen zu evaluieren. Zentrale Bedeutung wurde dem Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen beigemessen. Der Arbeitskreis „Wohnungsneubau“ stellte fest, dass über die Nachfrage- und Bedarfsstrukturen verschiedener Zielgruppen noch zu wenig Erkenntnisse vorliegen, um eine Abschätzung des zukünftigen Flächenbedarfs für den Wohnungsbau geben zu können. Als wichtiges Handlungsfeld wurde die Nachverdichtung bestimmter Wohnungsbestände durch Neubau und die Aufwertung von Wohnumfeldern gesehen. In diesem Zusammenhang sollte durch eine Wohnungsmarktbeobachtung auch geklärt werden, welchen Stellenwert der Mietwohnungsbau und seine Bedeutung für die Wohnungsversorgung nachfrageschwacher Haushalte einnehmen wird.

Anfang 2003 erfolgte die endgültige Absage von Fördergeldern durch das MSWKS. Um die Kooperation trotzdem aufrecht zu erhalten, beschloss die Wfa, den Modellversuch „Regionale Wohnungsmarktbeobachtung im Östlichen Ruhrgebiet“ (RegioWoB) einzurichten und dafür Personalkapazitäten zur Verfügung zu stellen. Mit der Bereitstellung einer halben Stelle durch die Wfa ist die Betreuung des Modellversuchs auf mindestens ein Jahr gewährleistet.

Im Juli 2003 fand in Unna eine weitere Veranstaltung statt, auf der Vorschläge bezüglich des weiteren Vorgehens vorgestellt und diskutiert worden sind. Als Endprodukt des ersten Jahrs soll ein regionaler Wohnungsmarktbericht entstehen, in den statistische Daten aus der Wfa-Datenbank, qualitative Daten aus Bereisungen sowie Ergebnisse aus gemeinsamen regionalen Primärerhebungen einfließen sollen. Bis dahin sollen insgesamt noch drei Tagungen stattfinden, auf denen die aktuellen Zwischenergebnisse vorgestellt und die weiteren Schritte abgestimmt werden sollen.

### Fazit

Die regionale Zusammenarbeit im östlichen Ruhrgebiet hat inzwischen die Anfangsphase überwunden. Die Tagung in Lünen hat bereits das Interesse und die Kooperationsbereitschaft aller Kommunen gezeigt, die wichtige Voraussetzungen für das Zustandekommen und die Fortführung einer Kooperation sind. Allerdings hatte man sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend über das weitere Vorgehen geeinigt und auch die Finanzierung war nicht gesichert. Bis dahin waren sämtliche Leistungen von den Verwaltungen „nebenher“ erledigt worden, was die Fortführung des Kooperationsansatzes stark beeinträchtigt hat. Durch die Absage der Förderung drohten die Kooperationsbemühungen endgültig „einzuschlafen“. Mit der Unterstützung der Wfa gelang es jedoch, die Zusammenarbeit über diese schwierige Phase hinweg aufrecht zu erhalten und neue Perspektiven zu entwickeln. Obwohl die Kommunen nicht selbst finanziell unterstützt werden, wird die Kooperation durch die Aufnahme als ein Modellprojekt der Wfa und die Bereitstellung einer Projektkoordinatorin aufgewertet und inhaltlich vorangebracht.

Inwieweit der angestrebte regionale Wohnungsmarktbericht Einfluss auf die Wohnbaurandausweisung haben wird, ist noch nicht abzusehen. Durch die aktuelle Gebietsent-

wicklungsplanung wurde der rechtliche Rahmen für großzügige Ausweisungen von Wohnbauflächen geschaffen, so dass Beschränkungen einzelner Kommunen sicherlich kontrovers diskutiert werden. Aber diese Fallstudie zeigt, dass es bei ausreichendem Kooperationswillen möglich ist, neue Finanzierungs- bzw. Unterstützungsmöglichkeiten aufzutun.

## **4.2 Gemeinsame Siedlungskonzepte – Masterplan der Region Bitterfeld - Wolfen**

### Vorgeschichte

Auf Grund der räumlichen Nähe und der gemeinsamen Herausforderungen wurde im Juli 1995 die Interessengemeinschaft Westliche Mulde gegründet.<sup>25</sup> Dabei erklärten die Städte Bitterfeld und Wolfen sowie die Gemeinden Greppin und Bobbau ihren gemeinsamen Willen und das Ziel, eine kontinuierliche und abgestimmte Entwicklung im Verflechtungsraum Bitterfeld-Wolfen herbeizuführen und zu sichern. Später kamen die Gemeinden Jeßnitz, Holzweißig und Thalheim dazu. Gleich zu Beginn der Zusammenarbeit wurde die Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Bitterfeld-Wolfen GmbH beauftragt, den Entwicklungsprozess und die Fachbeiträge zu koordinieren. Die Expo 2000 und ihre Außenstandorte brachten der Region neue Impulse und trugen erheblich zur Imageverbesserung bei. Die 1995 begonnenen Vorbereitungen mündeten in zukunftsweisenden Projekten, die in die ganze Stadtregion ausstrahlten (z.B. die Kulturlandschaft Goitzsche mit dem Pegelturm, das Berufsschulzentrum Bitterfeld, das Stadtteilzentrum Wolfen-Nord mit dem Filmpark sowie erste Bausteine einer neuen Chemielandschaft). Ende 1995 kamen die an der IG Westliche Mulde beteiligten Kommunen und der Landkreis Bitterfeld überein, dass die Bewältigung des Strukturwandels und eine Umorientierung der räumlichen Planung auf Bestands- und Innenentwicklung nur durch intensive regionale Zusammenarbeit und die Vereinbarung gemeinsamer Zielvorstellungen gelingen kann. Anhand der Durchführung einer „Planungswerkstatt Bitterfeld-Wolfen“ sollte in einem relativ kurzen Zeitraum ein informelles, umsetzungsorientiertes und flexibles Siedlungskonzept erarbeitet werden.

### Der Masterplan

Der Masterplan ist in dem Zeitraum zwischen Januar und Juni 1996 erstellt worden. Hauptakteur war das regional und interdisziplinär besetzte Masterplan-Gremium aus den Bürgermeistern, Planungsdezernenten, Vertretern der Stadt- und Gemeinderäte, der Industrie und der Expo-Gesellschaft des Landes. Außerdem erfolgte eine fachliche

---

<sup>25</sup> Die Informationen zu dieser Fallstudie sind folgenden Unterlagen entnommen worden: Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Bitterfeld-Wolfen GmbH: Planungswerkstatt Bitterfeld-Wolfen – Masterplan, EWG Bitterfeld-Wolfen: Arbeitsbuch – Strategien für eine gemeinsame Zukunft – Auf dem Weg zu einer neuen Stadt ?; EWG Bitterfeld-Wolfen: 2. Arbeitsbuch – Strategien für eine gemeinsame Zukunft – Modell für eine neue Stadt. Außerdem wurden zwischen März und Mai 2002 insgesamt 6 Interviews mit maßgeblichen Akteuren der Region geführt.

und wissenschaftliche Begleitung durch einen Gutachterbeirat. Die inhaltliche Ausführung fand durch externe Planer statt. Mitte Juni lagen mit dem 3. Entwurf des Strukturkonzeptes folgende Resultate vor:

- der themen- und projektbezogene Masterplan,
- der Entwurf einer beschlussfähigen Charta und
- der als regionales Aktionsprogramm konzipierte Maßnahmenkatalog.

Der Masterplan ist das erste gemeinsam entwickelte Konzept, das sich mit dem gesamten Gebiet der Interessengemeinschaft auseinandersetzt. Er ist thematisch orientiert. Es werden ausschnittshaft bestimmte Aktionsschwerpunkte vertieft behandelt, woraus sich zwangsläufig eine starke Projektorientierung ergibt. Aus diesem Grund kann er nicht mit flächendeckenden Plänen konkurrieren. Er ist also weniger ein generalisierendes Plandokument als vielmehr eine regionale Vereinbarung zu bestimmten Schwerpunktprojekten.

Innerhalb des Planungsraums wurden folgende Aktionsbereiche festgelegt, die eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des mittelzentralen Raums initiieren können:

- Bestandsentwicklung (bewahren, erneuern, umbauen)
- Zentrenentwicklung (stärken, profilieren, verbinden)
- Landschaftsentwicklung (neu interpretieren, sichern, vernetzen)
- Wirtschaftsentwicklung (Struktur stärken, Effizienz erhöhen, Identifikation sichern)

### Die Charta

Die Charta besteht aus sieben zentralen Paragraphen, in denen die grundlegenden Ziele der Region Bitterfeld-Wolfen festgelegt werden. In den beigefügten Verabredungen zu Charta und Masterplan verpflichteten sich die beteiligten Kommunen und Gebietskörperschaften u.a.:

- zur Verankerung der in Masterplan und Charta vereinbarten Entwicklungsleitlinien in informellen und formellen Planungen der Kommunen und des Kreises, d.h. in Flächennutzungsplänen, Landschaftsplänen, Kreisentwicklungsplänen, Regionalen Entwicklungskonzepten, Bebauungsplänen und Grünordnungsplänen,
- zur zügigen Umsetzung des Masterplans Bitterfeld-Wolfen und dem daraus entwickelten Projektplan und Aktionsprogramm,
- zur Akquisition von Fördermitteln bei Land, Bund und EU und zu ihrer Bereitstellung für Maßnahmen und Projekte nach den Vereinbarungen von Charta und Aktionsprogramm,

- zur Weiterführung der Planungswerkstatt Bitterfeld-Wolfen und Einrichtung eines Aktionsforums, das den begonnenen Diskurs zur Entwicklung des mittelzentralen Raums Bitterfeld-Wolfen fortsetzt, Maßnahmen und Projekte vereinbart, legitimiert und ihre Umsetzung befördert und sichert,
- Entwicklungsziele relevanter Institutionen, Träger öffentlicher Belange und privatwirtschaftlicher Unternehmen sowie Fachplanungen und Beiträge der Bürger durch die Fortschreibung des Masterplanes und der Aussagen des Aktionsprogramms zu prüfen und ggf. zu integrieren.

#### Nachfolgende Entwicklung der Zusammenarbeit

Zwischen 1999 und 2002 wurde vom Land Sachsen-Anhalt eine Gemeindegebietsreform betrieben. Dabei wurde intensiv die Zusammenlegung der Städte Bitterfeld, Wolfen und der angrenzenden Gemeinden diskutiert. Es wurden gemeindeübergreifende Arbeitsgruppen der Verwaltungen gebildet, um die ersten gemeinsamen Positionen zur Verwaltungszusammenlegung zu erarbeiten. Im Oktober 2001 fand in Wolfen ein ganztägiger Workshop zur Erarbeitung eines Modells einer neuen Stadt statt. Die Ergebnisse wurden im November vor den Stadträten der sieben Kommunen sowie Vertretern des Landes und des Landkreises Bitterfeld vorgestellt. In der Arbeitsgruppe der Planungsdezernenten wurden zu diesem Zeitpunkt bereits sehr konkret die zukünftigen Siedlungsschwerpunkte bzw. die Auflösung von problematischen Bebauungsplänen diskutiert. Nach der Landtagswahl im April 2002 hat allerdings die neue Landesregierung die gesamte Gebietsreform eingestellt und die entsprechenden Vorschaltgesetze aufgehoben. Dadurch ist auch in der Region Bitterfeld-Wolfen der Prozess zu einem Stillstand gekommen.

#### Fazit

Schon Anfang/Mitte der 90er Jahre wurde die Notwendigkeit einer stadtreionalen Zusammenarbeit erkannt, woraus der Zusammenschluss als Interessengemeinschaft resultierte. Durch äußere Impulse (Expo) wurde die Zusammenarbeit in bestimmten Projekten verstärkt. Dadurch motiviert entstand die Idee, eines gemeinsamen Masterplans. Die Planungswerkstatt und der daraus entstandene Masterplan werden als durchweg positiv eingeschätzt. Folgende Gründe spielen dabei eine Rolle:

- Durch den massiven Verlust von Arbeitsplätzen, Bevölkerungsschwund und das schlechte Image der Region entstand ein so erheblicher Leidensdruck, dass auf politischer Ebene großes Interesse an der Zusammenarbeit bestand.
- Das Verfahren wurde sehr professionell von der Stiftung Bauhaus moderiert. Durch ähnliche Projekte zum Thema „Industrielles Gartenreich“ in der Region Dessau-Bitterfeld-Wolfen-Wittenberg hatten die Koordinatoren einerseits fachliche Erfahrung in der Durchführung kooperative Planungsverfahren und andererseits eine gute Ortskenntnis.

- Durch die Einbindung vieler privater Planer (z.B. für die Durchführung einer Kinderwerkstatt) wurden die Verwaltungen nicht übermäßig zusätzlich belastet.
- Durch die gezielte Öffentlichkeitsarbeit und die positive Einstellung der Medien wurde das Verfahren auch seitens der Bürger von breiter Akzeptanz getragen.

Trotzdem verblieb die Zusammenarbeit zu diesem Zeitpunkt noch punktuell. Durch die anstehende Gemeindegebietsreform und die damit verbundenen Veränderungen (Zusammenschluss mit dem Landkreis Köthen, Verlust des Kreisverwaltungssitzes etc.) wandelte sich die Zusammenarbeit von der projektbezogenen Ebene hin zur Schaffung einer neuen Verwaltungseinheit. Für die Ausweisung von Wohnbauland hätte diese Entwicklung entscheidende Vorteile gehabt, da die Restriktionen durch die Gemeindefinanzierung weggefallen wären. Nach dem Wegfall des äußeren Drucks der Gemeindegebietsreform sind die außerordentlich weitreichenden Ansätze der Region vorläufig wieder fallen gelassen worden.

#### **4.3 Regionales Wohnungsbauförderungsbudget – Bonn/Rhein-Sieg<sup>26</sup>**

##### Vorgeschichte

Erste Erfahrungen der Zusammenarbeit wurden in der Region Bonn/Rhein-Sieg bereits Ende der 80er Jahre gemacht, als im Rahmen der ZIN-Diskussion (Zukunftsinitiative NW) ein gemeindegrenzenübergreifendes Strukturkonzept erarbeitet wurde. Zu einer deutlichen Intensivierung der Zusammenarbeit hat allerdings erst der Bonn/Berlin-Beschluss des Bundestages Anfang der 90er Jahre geführt. Der durch den Beschluss ausgelöste Handlungszwang leitete auf mehreren Ebenen einen regionalen Diskussions-, Partizipations- und Gestaltungsprozess ein. Die Befürchtung, regional rd. 16.000 Arbeitsplätze zu verlieren und einen massiven Strukturwandel bewältigen zu müssen, hat die Wahrnehmung als „Betroffenheitsregion“ geprägt. Der „Ausgleichsregion“ wurde vom Bund eine Gesamtzuwendung von 2,81 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Ihre Grenzen sind anhand der bestehenden Pendlerverflechtung ausgewählt worden. Von 1990 bis 1992 hat man sich in der Region auf zwei Leitbilder geeinigt:

- dem räumlichen Leitbild der dezentralen Konzentration und
- dem strukturpolitischen Leitbild des „Fünf-Säulen-Modells“ mit den Aufgabenfeldern:
  - Bonn als Bundesstadt,
  - Bonn als Zentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit,
  - Region der Wissenschaft und Forschung,

---

<sup>26</sup> Informationen zu dieser Fallstudie sind der Dokumentation der Tagung „Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler“, herausgegeben vom ILS, sowie verschiedenen Veröffentlichungen von maßgeblich beteiligten Akteuren entnommen worden. Außerdem fand im April ein Gespräch mit Herrn Isselmann und Herrn Dr. Ziegenhagen vom Stadtplanungsamt Bonn statt, in dessen Verlauf weitere Unterlagen (Kooperationsvereinbarung etc.) zur Verfügung gestellt wurden. Die Angaben zu den geförderten Wohneinheiten wurden von der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa) übernommen.

- Region zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur,
- Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion.

Die konkrete Umsetzung vollzieht sich zweistufig. In einem ersten Schritt wurde der regionale Konsens durch Beteiligung der Region und der regionalen Akteure hergestellt. Letztendlich verpflichteten sich die Beteiligten zur Einhaltung gemeinsam getroffener Absprachen (Selbstbindung). In einem zweiten Schritt wird die Umsetzung der Planungen und Projekte vor Ort dezentral unter Beachtung der gemeinsamen Qualitätsvereinbarungen organisiert. Leit- und Pilotprojekte sollen die Qualitäten beispielhaft verdeutlichen. Wichtiger Akteur ist der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (rak). In ihm treffen sich in erster Linie Vertreter der Planungsämter der verschiedenen Kommunen. Von den kleineren Kommunen sind auch häufig die Bürgermeister mit eingebunden.

Ende 1992 entschloss sich die Region, eine Wohnungsmarktuntersuchung durchzuführen. Diese Untersuchung wurde zu 50% aus Mitteln des „Sofortprogramms“ des Bundes finanziert, der Rest wurde durch die 18 Städte und Gemeinden der Ausgleichsregion gezahlt. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden auch konkrete Handlungsvorschläge entwickelt, u.a. die Durchführung eines sog. „Impulsprogramms“. Dieses Impulsprogramm, das von 1996 bis 1999 stattfand, sollte die Realisierung von Wohneinheiten unter Beachtung gemeinsam vereinbarter Qualitäten zum Ziel haben. Als Qualitätskriterien hat man sich auf folgende Punkte geeinigt:

- Nähe zu öffentlichem Personennahverkehr (max. 1.500 m zum Haltepunkt an der Schiene oder gute Busverbindung),
- kosten- und ressourcenschonendes Bauen und Wohnen (reine Baukosten unter 1.800 DM/m<sup>2</sup>, Niedrigenergiehausstandard, umweltschonende Baustoffe, Fotovoltaik etc.),
- nachhaltige Siedlungsentwicklung und ökologischer Städte- und Wohnungsbau (Wiedernutzung von Flächen und Baulücken, Siedlungsergänzung, Verkehrsreduzierung, flächensparende Bauformen),
- gebrauchsorientierte Qualitäten, wohnbezogene Infrastrukturen und Entwicklung von Nachbarschaften (soziale Mischung und Integration, Gemeinschaftsräume, Nachbarschaftsplätze, frühzeitige Mieterbeteiligung),
- städtebauliche und architektonische Qualitäten (Freiraumgestaltung, Bewahrung und Stärkung vorhandener gestalterischer Strukturen und Identitäten des Ortes).

Nach der Einigung auf regionale Qualitätskriterien wurden von den Kommunen Projektideen benannt. Jedes Projekt ist von einem externen Büro hinsichtlich der lokalen und regionalen Projektqualitäten untersucht worden. Von insgesamt 22 Projekten sind 18 als förderwürdig im Rahmen des Impulsprogramms eingestuft worden.

Im Anschluss an das Impulsprogramm ist 2000 zusätzlich ein regionaler Wettbewerb ausgeschrieben worden, in dem 10 (von 36) Projekten mit dem Impulspreis als vorbildliche Wohnungsbauprojekte ausgezeichnet worden sind. Während die Wohnungs-

marktuntersuchung eher einen wissenschaftlichen Charakter und das Impulsprogramm einen verwaltungsorientierten Charakter hatte, ist durch den Wettbewerb die Idee von regionalen Qualitätskriterien im Wohnungsbau wesentlich breiter in der Öffentlichkeit wahrgenommen worden.

Ein weiteres Projekt des rak ist die Weiterentwicklung der Wohnungsmarktwebseite „umzug-nach-bonn.de“ zu einem „Regionalen Online Planungssystem“ (ROPS). Ziel ist es, durch ein internetbasiertes Geinformationssystem regional abgestimmte Informationen der räumlichen Planung im Sinne der nachhaltigen Raumentwicklung zur Verfügung zu stellen und somit Planungsprozesse interaktiv zu unterstützen.

### Regionales Wohnungsbauförderungsbudget

Die Erfolge des Impulsprogramms mit seiner zielorientierten Umsetzung waren die Grundlage dafür, über ein regionales Wohnungsbauförderungsbudget nachzudenken. Im Jahr 2001 wurde diese regionale Budgetierung der Landesmittel für den nordrhein-westfälischen Teil der Ausgleichsregion (die Stadt Bonn und der Rhein-Sieg-Kreis) im Rahmen eines 3-jährigen Modellversuchs eingeführt. Insgesamt ist für diese Modellphase ein Kontingent von 100 Mio. DM zur gemeinsamen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt worden. Während bei der traditionellen Wohnungsbauförderung die Bewilligungsbehörden Anträge auf Einzelbudgets stellen, die dann in einem Verwaltungsakt durch das MSWKS bewilligt werden, kann die Region bei einer regionalen Budgetierung selbst über die räumliche und inhaltliche Verteilung der Finanzmittel entscheiden.

Die interne Verteilung der Finanzmittel ist in einer Verwaltungsvereinbarung festgelegt, die zwischen den drei Bewilligungsbehörden der Region (zwischen der Stadt Bonn, der Stadt Troisdorf und dem Rhein-Sieg-Kreis) geschlossen wurde. In der Vereinbarung selbst verabredet die Region, auf folgende Weise zur einer Schwerpunktbildung der Wohnungsbaufördermittel zu kommen:

- a) Die Bewilligungsbehörden laden gemeinsam mit der Geschäftsstelle des Regionalen Arbeitskreises (rak) jährlich (Vorlauf von ca. 1/2 Jahr) zu einem „Abstimmungsgespräch zu wohnungspolitischen Schwerpunktbildung“ ein. Ziel ist es, Wohnungsbauvorhaben von (in der Regel) mehr als 30 Wohneinheiten im Sinne des Impulsprogramms und der Nachhaltigkeitskriterien zu entwickeln. Es gilt also, Projekte und Maßnahmen zu bestimmen, die der Schwerpunktbildung im o.g. Sinne dienen und bei der Bewilligung Vorrang finden sollen.
- b) Darüber hinaus verabreden die Bewilligungsbehörden einen intensiven Informationsaustausch darüber, wie der Mittelabfluss in den jeweiligen Gebietskörperschaften vonstatten geht. Bei Nichtabfluss von Mitteln sollen die entsprechenden Kontingente bzw. Budgetierungsmittel den anderen Gebietskörperschaften bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden können.

- c) Weiterhin ist festgehalten, dass die Bewilligungsbehörden mit der Geschäftsstelle des rak geeignete Projekte im Sinne des experimentellen Wohnungsbaus auswählen.

Die Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung sind bewusst knapp gehalten worden. Detailfragen sollen erst während des Prozesses inhaltlich ausgefüllt und soweit erforderlich präzisiert werden. Eine Protokollnotiz der Vereinbarung besagt, dass der Modellversuch und dabei insbesondere die Schwerpunktbildung für die Mittelverteilung vom gegenseitigen Vertrauen getragen sein soll. Bei Bedarf ist er einvernehmlich weiterzuentwickeln.

Zur Vermeidung von zusätzlichem Verwaltungsaufwand wird zu den jährlich stattfindenden Abstimmungsgesprächen ein durch das Land zu benennender Ansprechpartner eingebunden. Zum jährlichen Abstimmungsgespräch kommen also Vertreter der Geschäftsstelle des rak, Vertreter der drei Bewilligungsbehörden, betroffene Investoren und diejenigen Städte und Gemeinden, die Schwerpunktprojekte benannt haben.

### Fazit

Die Region Bonn/Rhein-Sieg hat vorgemacht, wie durch kontinuierliche, langjährige Zusammenarbeit in verschiedensten Formen und Projekten ein so erheblicher Vertrauensgewinn geschaffen werden konnte, dass selbst schwierige Verteilungsentscheidungen wie bei der Wohnungsbauförderung stadtreional abgestimmt getroffen werden können. Der enge und häufige Kontakt zwischen Investoren, Bewilligungsbehörden und Planungsämtern trägt dazu bei, dass neben den quantitativen Aspekten der Budgetverteilung auch die gemeinsamen räumlichen und inhaltlichen Förderziele noch stärker diskutiert werden und sich besser vermitteln lassen. Insofern erfährt der in der Region ohnehin schon fortgeschrittene Einigungsprozess über Qualitätskriterien und der Austausch über die regionale Siedlungsentwicklung eine Stärkung.

Des Weiteren ist festzustellen, dass auch die knappen Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung eine gute Zusammenarbeit ermöglichen. Hieran lässt sich erkennen, wie nebensächlich detaillierte Vertragswerke für eine einvernehmlich und zuverlässige Zusammenarbeit sind, wenn bei allen Beteiligten die Kooperationsbereitschaft hoch ist und vor allem die dringende Notwendigkeit zur Zusammenarbeit von allen gesehen wird.

Hinsichtlich der Steuerungswirkung des Modellversuchs ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Absprachen lediglich auf den öffentlich geförderten Wohnungsbau beziehen. So sind 2001 durch die Förderung insgesamt 540 Wohneinheiten realisiert worden. 2002 waren es immerhin 813, doch das beherrschende Marktsegment, der freifinanzierte Wohnungsbau, wird durch dieses Modell nicht berücksichtigt.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Nach Angaben der Wfa liegt der Anteil des öffentlich geförderten Wohnungsbaus am gesamten Wohnungsbau in der Region 2001 bei 14,9% und 2002 bei 23,4%.

Bisher ist die Region Bonn/Rhein-Sieg das einzige Beispiel für ein regionales Wohnungsbauförderungsbudget. Warum ist diese Kooperationsform noch in keiner anderen Region kopiert worden? Und welche Rahmenbedingungen haben in Bonn/Rhein-Sieg zur erfolgreichen Kooperation geführt?

Zunächst hatte die Region den großen Vorteil einer bereits langjährigen und stabilen Kooperationserfahrung im Bereich des Siedlungswesens. Diese frühzeitigen Kooperationsansätze sind in erster Linie das Resultat der gemeinsamen Betroffenheit und wirtschaftlichen Bedrohung durch den Regierungsumzug. In der Präambel des Kooperationsvertrags heißt es dazu: „Die besondere Situation ließ zwischen Stadt und Umland ein kreatives Klima der Solidarität und des Zusammengehörigkeitsgefühls entstehen, in dem unter Zeitdruck der Blick auf zentrale Potentiale fokussiert und für die Zukunft geschärft wurde.“

Durch die Sonderzahlungen des Bundes stand der Region ein breiteres Spektrum an Handlungsfeldern zur Verfügung. Die Kooperation beschränkt sich hier nicht nur auf den Wohnungsbau, sondern beinhaltet auch die regionale Abstimmung über die Ansiedlung von Fachhochschulstandorten oder den Ausbau des ÖPNV. Dadurch erhalten die Kommunen mehr Spielraum bei Verhandlungen. Hinzu kommt, dass durch die Ausgleichszahlungen des Bundes der Region externe Finanzmittel zur Verfügung standen, die die Kooperationsbereitschaft der Region erheblich erhöht haben. Vergleichbare Bedingungen gibt es in anderen Regionen nicht.

Ohne das erfolgreiche Impulsprogramm wäre auch in der Region Bonn/Rhein-Sieg kein regionales Wohnungsbauförderungsbudget eingeführt worden. Das MSWKS betont ausdrücklich, dass die Pauschalierung der Finanzmittel nur bei einer vorhandenen Kooperationsstruktur in der Region denkbar ist. Da bisher die Kooperationsbereitschaft in Regionen wie Dortmund, Münster oder Düsseldorf vom Land als nicht ausreichend eingestuft wird, sind die Gespräche bisher gescheitert. Kritiker werfen hier dem MSWKS vor, den Regionen zu wenig Spielräume bei der Abstimmung von Qualitätskriterien zu lassen.<sup>28</sup> Man müsse schon allein den Kooperationsansatz würdigen, ohne zu strikte Vorgaben z. B. bzgl. von Dichtekriterien zu machen.

In diesem Jahr (2003) läuft die Modellversuchsphase in der Region Bonn/Rhein-Sieg aus. Die Erfahrungen werden als positiv bewertet, eine Weiterführung wird derzeit diskutiert. Dabei wird überlegt, auch den rheinland-pfälzischen Kreis Ahrweiler mit einzu beziehen. Weitergehende Forderungen betreffen die Ausweitung der Budgetierung von Landesmitteln.<sup>29</sup> So wird vorgeschlagen, nicht nur die Wohnungsbauförderung, sondern auch die Städtebauförderungsmittel, Infrastrukturförderungen etc. als Pauschale regional zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>28</sup> van Suntum, Ulrich: Regionalisierung der Wohnungspolitik, in: Dokumentation der Tagung „Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler“, hrsg. vom ILS, S. 17.

<sup>29</sup> so auch der Redebeitrag von Herrn Rauen, Bürgermeister der Gemeinde Wettringen, bei der Podiumsdiskussion der Tagung „Zukunft der Wohnungsmarkregion Münster“ am 27. März 2003 in Münster.

#### **4.4 Gemeinsamer Flächennutzungsplan – Nachbarschaftsverband Karlsruhe**

Die Gründung des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe ist durch das Nachbarschaftsverbandsgesetz des Landes Baden-Württemberg von 1974 vorgeschrieben worden.<sup>30</sup> Nachdem den Eingemeindungen im Rahmen der Kommunalreform erheblicher Widerstand entgegengebracht wurde, sollten Nachbarschaftsverbände in bestimmten Stadtregionen die Abstimmung der Siedlungsentwicklung durch eine gemeinsame Flächennutzungsplanung verbessern, ohne die Selbstständigkeit der Kommunen zu stark einzuschränken. 1975 folgte der entsprechende Erlass des Innenministeriums und 1976 wurde der Nachbarschaftsverband Karlsruhe gegründet. Ihm gehören elf Gemeinden an.

Beschlussorgan des Nachbarschaftsverbands ist die Verbandsversammlung, in die jede Gemeinde Vertreter entsendet. Dabei handelt es sich bei den Bürgermeistern um „geborene“ Vertreter, die durch gewählte Vertreter aus den Stadträten ergänzt werden. Außerdem ist ein Vertreter des Landkreises Karlsruhe beratendes Mitglied der Versammlung. Im Nachbarschaftsgesetz ist eine Stimmenmehrheit der Kernstadt in der Verbandsversammlung festgelegt. Trotzdem bestätigen auch die Umlandgemeinden, dass die Stadt Karlsruhe bisher nie versucht hat, das Umland durch „Kampfabstimmungen“ zu majorisieren.

Neben der Verbandsversammlung treffen sich alle 2-3 Monate Vertreter der Verwaltungen zu einer Arbeitsgruppe, in der die Entscheidungen der Verbandsversammlung inhaltlich vorbereitet werden. Dabei werden Einzelthemen, wie konkrete Bebauungspläne oder die Standortwahl für Windkraftanlagen, diskutiert. Bei dieser Arbeitsgruppe handelt es sich nicht um ein öffentliches Gremium, es dient vielmehr dem regelmäßigen, informellen Informationsaustausch. Die Geschäftsstelle des Nachbarschaftsverbandes wechselt in 2-jährigem Rhythmus zwischen Karlsruhe und Ettlingen. Die Planungsstelle verbleibt allerdings dauerhaft in Karlsruhe, während das Rechtsreferat fest in Ettlingen sitzt.

Die Abgrenzung des Verbands erfolgte anhand der Verflechtungsgrade der Gemeinden mit der Kernstadt Karlsruhe. Dabei wurden die Landesgrenzen berücksichtigt, so dass rheinland-pfälzische Gemeinden, die ebenfalls stark mit Karlsruhe verflochten sind, nicht eingeschlossen wurden. Heute wäre es sinnvoll, über eine Neuabgrenzung nachzudenken.

Nach der Wiedervereinigung erlebte die Region einen besonders großen Ansiedlungsdruck. Zur Steuerung der Nachfrage wurde Anfang der 90er Jahre durch die Stadt Karlsruhe ein Siedlungskonzept erstellt, das eine Untersuchung der Belastungsgrenzen aus ökologischer Sicht beinhaltete. Außerdem wurde ein Dichtemodell entwickelt,

---

<sup>30</sup> Der Nachbarschaftsverband Karlsruhe wurde von IboMa als Fallstudie im Rahmen des Wettbewerbs Stadtumbau Ost von Februar bis Juni 2002 näher untersucht. Die Darstellung basiert auf verschiedenen Veröffentlichungen, den Flächennutzungsplänen, den Gesetzestexten und Kooperationsverträgen sowie der Auswertung von fünf Experteninterviews.

durch das eine verdichtete Siedlungsentwicklung entlang der ÖPNV-Achsen erreicht werden sollte. Die Ergebnisse beider Untersuchungen sind zwar durch die Verbandsversammlung zur Kenntnis genommen worden, eine politische Verpflichtung zur Einhaltung von Belastungsgrenzen oder Dichtekennziffern bei allen zukünftigen Ausweisungen wurde allerdings nicht eingegangen.

Trotz der ablehnenden Entscheidung der Verbandsversammlung wird allein die Klarstellung der Sachverhalte durch die Belastungsgrenzenuntersuchung als deutlicher Gewinn eingeschätzt. Sie dient der Stadt Karlsruhe als Argumentationshilfe bei unerwünschten Wohngebietsausweisungen. Aus diesem Grund wird die Untersuchung beibehalten und GIS-gestützt weiterentwickelt. Gerade vor dem Hintergrund des Bedeutungsgewinns von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Bauleitplanungen scheint diese Weiterverfolgung der ökologisch orientierten Belastungsgrenzenuntersuchung sinnvoll.

Keine der beteiligten Gemeinden hatte zur Zeit der Gründung des Nachbarschaftsverbandes einen eigenen rechtswirksamen Flächennutzungsplan aufgestellt. Allerdings haben sich mit Bekanntgabe des Gesetzes alle Gemeinden um FNP-Entwürfe bemüht, um sich so bei den Verhandlungen um einen gemeinsamen Plan eine gute Ausgangsposition zu verschaffen. 1985 wurde der erste gemeinsame FNP fertiggestellt, nach zahllosen Überarbeitungen steht derzeit der zweite kurz vor der Fertigstellung.

Im Bereich der Wohnbaulandausweisung besteht auch in der Region Karlsruhe das übliche Spannungsverhältnis zwischen Kernstadt und Umland. Auf Grund niedriger Bodenpreise, geringer Mobilitätskosten und attraktiver Wohnlagen wachsen die Umlandgemeinden zu Lasten der Kernstadt. Allerdings haben sich durch diese Differenzen keine unüberwindlichen Konflikte ergeben. In einigen Umlandgemeinden ist inzwischen auch eine Haltungsänderung zu beobachten. Gerade im ersten Siedlungsring wurde von Gemeinden selbständig beschlossen, auf weiteres Wachstum zu verzichten.<sup>31</sup>

Neben der inhaltlichen Abstimmung über die regionale Bautätigkeit werden von vielen Beteiligten auch die allgemeinen Kooperationsgewinne wie Vertrauensbildung, Informationsaustausch, der Abbau von Konkurrenz, das Kennenlernen der Partner etc. als vorteilhaft eingestuft. Wichtig dabei ist die entgegenkommende Haltung von Karlsruhe gegenüber den Nachbargemeinden. Zur Intensivierung der stadtreionalen Zusammenarbeit insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Technologieförderung wurde 1987 die „Technologie Region Karlsruhe“ als grenzübergreifender Verband gegründet. Ziel ist es, die regionale Entwicklung voran zu bringen und sich nach außen auf bundesdeutscher und europäischer Ebene gemeinsam zu präsentieren.

---

<sup>31</sup> Zum Beispiel in der Gemeinde Rheinstetten.

## Fazit

Da insbesondere die prosperierenden Umlandgemeinden in den 70er Jahren nicht freiwillig zu einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung bereit gewesen wären, wurde die landesgesetzliche Anordnung von Nachbarschaftsverbänden von den Kernstädten sehr begrüßt. Trotz der Zwangszuweisung zu einem Nachbarschaftsverband wird die Planungshoheit der Gemeinden nicht unterlaufen. Auch die Wahl des formellen Flächennutzungsplans als Kooperationsinstrument ist sinnvoll: die Abstimmung eines informellen Plans wäre bei elf beteiligten Gemeinden deutlich schwieriger gewesen und hätte die Einführung einer zusätzlichen Planungsebene zur Folge. Aus heutiger Sicht stellt der erste FNP des Nachbarschaftsverbandes eher eine Zusammenfassung aller einzelgemeindlichen Entwürfe dar. Bei dem neuen Plan ist deutlich mehr qualitative Arbeit geleistet worden, so dass er als gemeinsame erarbeiteter Plan bezeichnet werden kann. Ähnliche Erfahrungen wurden auch bei anderen gemeinsamen Flächennutzungsplänen gemacht:<sup>32</sup>

- Als Grundlage der ersten Pläne werden von den beteiligten Kommunen kurzfristig eigene FNP-Entwürfe entwickelt, die eher Wunschlisten gleichen.
- Um das Kooperation nicht zu strapazieren oder gar zu gefährden, werden die Wünsche der Kommunen im ersten gemeinsamen FNP berücksichtigt. Die Ausweisungen sind meist sehr weitreichend.
- Durch die jahrelange gemeinsame Planung und den damit verbundenen intensiven Informationsaustausch, werden die Kommunen für die Belange der Stadtregion sensibilisiert. Die Entwicklungsziele und -chancen der eigene Kommunen werden in einem neuen Licht gesehen, man wird für die Argumente der Nachbarkommunen zugänglicher und es fällt leichter, auf eigene Baulandausweisungen zu verzichten. Als Resultat sind die Ausweisungen in Fortschreibungen oder Neuaufstellungen sehr viel ausgewogener und abgestimmter.

Besondere Qualität hätte die regionale Zusammenarbeit in Karlsruhe durch die Abstimmung eines Siedlungskonzeptes erhalten. Von der Stadt Karlsruhe waren mit der Belastungsgrenzenuntersuchung und dem Dichtemodell entsprechende Ansätze gemacht worden. Insbesondere hinsichtlich ihrer Ausrichtung auf ÖPNV-Achsen und Dichtekriterien sind die Modelle mit den gemeinsam abgestimmten Zielen in Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler zu vergleichen. Allerdings sind diese Modelle nie von der Verbandsversammlung als verbindlich anerkannt worden. Hier hat die Region es verpasst, die Kooperation durch ein gemeinsames, selbst entwickeltes Leitbild zu stärken. Stattdessen gilt es jetzt, vor allem die Vorgaben der Regionalplanung umzusetzen.

---

<sup>32</sup> z.B. im Städteverbund Silberberg in Sachsen oder beim Nachbarschaftsverband Stuttgart (bevor durch die Gründung der Region Stuttgart die Flächennutzungsplanung wieder auf die gemeindliche Ebene gelegt wurde.)

#### **4.5 Gemeinsame Projektentwicklung – Kooperation zwischen Rendsburg und Osterrörfeld**

Anhand der Literatur lassen sich derzeit bundesweit nur eine Handvoll (relativ) aktueller Beispiele für interkommunale Entwicklung von Wohnungsbauprojekten finden.<sup>33</sup> Dazu gehört die Entwicklung des Wohn- und Technologieparks der Kommunen Bonn und Sankt Augustin und die gemeinsame Entwicklung von militärischen Wohnsiedlungen nach Abzug der Truppen, die auf Grund ihrer gemarkungsgrenzenübergreifenden Lage ein kooperatives Vorgehen erzwingen. Da die Kooperation in Bonn/Rhein-Sieg bereits Schwerpunkt einer anderen Fallstudie war und die interkommunale Zusammenarbeit bei der Konversionsbewältigung nur in Einzelfällen relevant ist, soll an dieser Stelle die interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Rendsburg und der Gemeinde Osterrörfeld vorgestellt werden.<sup>34</sup>

Konkreter Anlass der Kooperation war der Flächenengpass der Stadt Rendsburg sowohl im gewerblichen Bereich als auch bei Wohnbauflächen. Auf Grund der erheblichen Flächenpotentiale der Gemeinde Osterrörfeld, der guten Verkehrsanbindung und guten Infrastrukturausstattung der Gemeinde, wurde 1999 vertraglich eine Kooperation vereinbart, in der gleich mehrere Tatbestände für unterschiedliche Nutzungsbereiche geregelt wurden.

- So erhält die Gemeinde Osterrörfeld, die nach der Landesplanung Schleswig-Holsteins nicht als Siedlungsschwerpunkt eingestuft worden war und der somit lediglich einen Zuwachs des Wohnungsbestandes von 20% erlaubt war, die landesplanerische Funktion, in besonderem Maße Entwicklungsbedarfe zu decken, die durch das Mittelzentrum Rendsburg ausgelöst werden. Die Stadt Rendsburg stimmt dieser Funktion zu. Konkret bedeutet das u.a., dass im Landschaftsplan auf der Gemarkung Osterrörfeld Siedlungsflächen dargestellt werden, die den Bedarf von Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung überschreiten.
- Gleichzeitig sind in einem Gebietsänderungsvertrag rd. 270 ha von Rendsburg nach Osterrörfeld und rd. 60 ha von Osterrörfeld nach Rendsburg umgemeindet worden. Eine Ausgleichsleistung hierfür ist nicht vereinbart worden. Für die Flächen ist aber die Bildung eines Ausgleichsflächenpools nach § 1a Abs. 3 BauGB vereinbart worden.
- Die Stadt Rendsburg stimmt der Erweiterung eines bestehenden Gewerbegebietes in Osterrörfeld um weitere 16 ha zu. Außerdem wird die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes einvernehmlich geregelt.

---

<sup>33</sup> Im Vergleich: Allein in NRW werden derzeit 59 Gewerbegebiete interkommunal entwickelt. aus: Holtel, Ulrike; Wuschansky, Bernd (2002): Interkommunale Gewerbegebiete, Public Private Partnership, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW.

<sup>34</sup> Die Darstellung dieser Fallstudie beruht auf der Difu-Veröffentlichung „Interkommunale Kooperation im Städtebau“ (2002), Telefonaten mit Vertretern der beiden Kommunen und der Analyse der verschiedenen Verträge. ([www.rendsbuurg.de/rd-interkommunal\\_zusammenarbeit.html](http://www.rendsbuurg.de/rd-interkommunal_zusammenarbeit.html))

- Der seit mehreren Jahren geplante Neubau eines Anschlusses der B 202 an das Messegelände zur Entlastung der Ortsdurchfahrt von Osterrönnfeld soll in enger Kooperation vorgenommen werden. Nicht anderweitig gedeckte Planungs- und Baukosten sollen zu 70% durch die Stadt Rendsburg und zu 30% durch die Gemeinde Osterrönnfeld übernommen werden.
- Des Weiteren vereinbarten beiden Gemeinden die gemeinsame Entwicklung eines Wohngebietes auf Osterrönnfelder Gemeindegebiet. Ein Teil dieser Fläche steht im Eigentum der Stadt Rendsburg. Die städtebauliche Planung einschließlich der Erschließung wird in enger Kooperation zwischen den Kommunen einvernehmlich vorbereitet, beauftragt und entwickelt. Sowohl die Kosten als auch die Erlöse der Flächenentwicklung werden entsprechend dem Verhältnis der eingeworfenen Grundstücksflächen auf die Vertragspartner verteilt.
- Für die Ausweisung gewerblicher Bauflächen in einem größeren Entwicklungsgebiet werden die Vertragspartner eine Planungs- und Verwertungsgemeinschaft gründen. Alle Ausgaben und Einnahmen werden zu gleichen Teilen auf beide Gemeinden umgelegt.
- Schulen und Kindergärten sollen in beiderseitigem Einvernehmen gemeinsam geplant und genutzt werden. Die Kostenerstattung für die Nutzung der Einrichtungen im jeweils anderen Hoheitsgebiet richtet sich nach der tatsächlichen Anzahl der nutzenden Personen und den dafür landes- bzw. ortsüblichen Kostenerstattungsätzen.
- Als Interessenausgleich für die Entwicklung auf dem Gemeindegebiet der Gemeinde Osterrönnfeld zahlt diese jährlich an die Stadt Rendsburg einen Betrag in Höhe von zunächst 2% (ab 2000), dann 3% (ab 2005) und schließlich 3,5% (ab 2010) der Steuerkraft des jeweils laufenden Jahres pro Einwohner, die sich aus der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer errechnet, multipliziert mit der vom Statistischen Landesamt jeweils ermittelten Einwohnerzahl am 31. März des laufenden Jahres. Für den Fall, dass Unternehmen von Rendsburg nach Osterrönnfeld in Gebiete umsiedeln, für die die beiden Kommunen keine Planungs- und Verwertungsgemeinschaft bilden, zahlt die Gemeinde Osterrönnfeld der Stadt Rendsburg zusätzlich einen jährlichen Interessenausgleich. Dieser Interessenausgleich beträgt 40% der von diesem Unternehmen an die Gemeinde Osterrönnfeld gezahlten jeweiligen Netto-Jahressumme der Gewerbesteuer, die sich wiederum aus dem brutto erhobenen Betrag abzüglich der Anteile an der Kreis- und Gewerbesteuerumlage errechnet. Diese Vereinbarung gilt allerdings lediglich bei Unternehmen, die im letzten vollen Jahr vor der Umsiedlung der Stadt Rendsburg mehr als 100.000 DM an Gewerbesteuer gezahlt haben.

### Fazit

Das Fallbeispiel Rendsburg/Osterrönfeld zeigt, dass die interkommunale Flächenentwicklung nicht nur für Gewerbeflächen, sondern auch für Wohngebiete möglich ist. Flächenengpässe können auch hier zu individuellen, kooperativen Lösungen führen. Hinsichtlich der Kosten-Lasten-Verteilung ist bemerkenswert, dass die beiden Gemeinden trotz des erheblichen Größenunterschieds einen flächenbezogenen Schlüssel gewählt haben. Bei der Lastenteilung hat man sich lediglich auf eine steuerliche Aufteilung und auf infrastrukturelle Aspekte verständigt. Offensichtlich haben weitere Überlegungen (Belegungsrechte, Sozialleistungen) keine Rolle gespielt. Die Orientierung der Ausgleichszahlungen an der durch den Steuerkraftmessbetrag zum Ausdruck kommenden Steuerkraft ermöglicht die Berücksichtigung entwicklungsrelevanter Komponenten, um damit die Erhöhung der Einnahmen aus dem Steueraufkommen der Gemeinde Osterrönfeld auszugleichen.

Bei dieser Fallstudie ist zu beachten, dass die gemeinsame Gebietsentwicklung lediglich einen Teilaspekt in einer komplexen Paketlösung darstellt. Die interkommunale Kooperation bezieht neben Wohnen weitere Tatbestände von wechselseitigem Interesse wie Gewerbe, großflächiger Einzelhandel, Verkehrsanbindung, soziale Infrastrukturplanung und die Bildung eines Ausgleichsflächenpools mit ein. Ähnlich wie in der Fallstudie Bonn/Rhein-Sieg führt auch hier ein breites Handlungsfeld zur Vereinfachung von Verhandlungslösungen. Nur durch den Spielraum, den die Kommunen durch ihre Paketlösung haben, gelingt es ihnen, für beide Gemeinden eine „win-win-Lösung“ zu entwickeln.

Die in diesem Beispiel dargestellte Ausgangssituation für eine Kooperation dürfte sich in vielen Städten und Gemeinden ähnlich darstellen, insofern ist eine Übertragbarkeit durchaus gegeben.

## 5 Handlungsempfehlungen und Zukunftsinstrumente

Nachdem im vierten Kapitel reale Fallstudien vorgestellt wurden, bei denen es zu unterschiedlichen stadtregio- nalen Kooperationen gekommen ist, sollen nun in diesem Kapitel konkrete Handlungsempfehlungen für den Beginn stadtregio- naler Kooperationen gegeben werden. Zudem werden Zukunftsinstrumente entwickelt, die es in der Realität noch nicht oder nur sehr selten gibt, aber eine konsequente Fortsetzung der derzeitigen Bemühungen darstellen.

### 5.1 Handlungsempfehlungen

Bei den Handlungsempfehlungen handelt es sich nicht um aufeinander aufbauende Elemente, die chronologisch abgearbeitet werden können und zwangsläufig zu einer erfolgreichen Kooperation führen. Vielmehr stellen die Handlungsempfehlungen Bausteine dar, die nebeneinander stehen. Welche Herangehensweise im Einzelfall sinnvoll ist, muss vor Ort entschieden werden. Wichtige Kriterien sind die generelle Haltung gegenüber den Nachbarkommunen (regionales Zusammengehörigkeitsgefühl versus starke Konkurrenz), besondere externe Rahmenbedingungen (Betroffenheitsregion), die Eignung einzelner Projekte (z.B. interkommunale Gewerbegebiete) und die Einstellung einzelner Personen.

#### Stadtregio- nen finden

Ein erster Schritt kann darin bestehen, sich über eine sinnvolle räumliche Abgrenzung Gedanken zu machen. Soll wie im Fallbeispiel Östliches Ruhrgebiet im Bereich der Wohnungsmarktbeobachtung zusammengearbeitet werden, so ist zunächst die Wohnungsmarktregion abzugrenzen. Die einfachste Möglichkeit dazu bietet die Auswertung von Zeitungsannoncen (Wohnungsmarktangebote in den lokalen Tageszeitungen). Wesentlich aufwendiger ist die Untersuchung von Pendlerverflechtungen. Dabei werden der absolute und der relative Pendlersaldo gemessen. Anhand von Grenzkriterien können Einteilungen in Kernstadt, Kerngebiet und Pendlereinzugsbereich vorgenommen werden.

Trotz methodisch sauberer Verfahren kann es keine endgültig „richtige“ oder „falsche“ Abgrenzungen einer Wohnungsmarktregion geben. Kooperationsbereite Kommunen sollten sich für eine pragmatische Variante entscheiden, die sich auch in ihren Einschätzungen, Interessen und Strukturen sowie an der Datenverfügbarkeit orientiert. Überschneidungen mit anderen Wohnungsmarktregionen sind gerade in Verdichtungs- räumen nicht zu vermeiden und bei der Analyse zu beachten.

Die Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa) hat in den vergangenen Jahren ein System zur kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung entwickelt (KomWoB). Mit diesen Erfahrungen sollen Städte und Gemeinden beim Aufbau eigener Wohnungsmarktbeobachtungen unterstützt werden. Derzeit wird im Rahmen des Modellversuchs Östliches

Ruhrgebiet die Ausweitung des Systems auf eine regionale Wohnungsmarktbeobachtung (RegioWoB) unterstützt. Die Wfa ist also ein guter Ansprechpartner für Kommunen, um Informationen über die Datenerhebung und die Organisation von Wohnungsmarktbeobachtungen zu erhalten.

Eine regional abgestimmte Vorgehensweise bei der Datenerhebung und der Vergleich von Ergebnissen sind bereits erste Schritte von einer rein kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung zu einer regionalen Wohnungsmarktbeobachtung. Sie führen bereits zur stärkeren Sensibilisierung für die regionalen Belange und zum besseren Kennenlernen der Akteure. Ein abschließender gemeinsamer Ergebnisbericht sorgt für Klarheit und erleichtert die Argumentation in der Politik.

#### Politiker sensibilisieren – Informationsrunden bilden

Während beispielsweise in Bonn die Kooperation auf Fachebene begonnen hat und die lokale Politik erst nachträglich integriert wurde, kann auch der umgekehrte Weg gegangen werden. Dazu müssten Politiker besonders intensiv auf die fachlichen Belange auf regionaler Ebene aufmerksam gemacht werden. Wichtig ist eine parteienübergreifende Vorgehensweise. Kleine Informations- und Diskussionsrunden mit Lokalpolitikern benachbarter Kommunen, Vertretern der Fachverwaltungen und Vertretern der Bezirksregierungen führen zum verstärkten Informationsaustausch und zu einer Schärfung des regionalen Bewusstseins. Die Einbeziehung der Bezirksregierungen ermöglicht den Abgleich zwischen den Aussagen von Gebietsentwicklungsplänen und den Ausweisungen in Flächennutzungsplänen. Mögliche Gesprächsschwerpunkte können sein:

- regionale Bevölkerungsentwicklung, regionale Wanderungsbewegungen,
- Kriterien für die Ausweisung von Bauland (z.B. Dichtekriterien oder Nähe zum ÖPNV),
- Vergleich der Flächennutzungspläne, Vergleich der Vorgaben der Gebietsentwicklungsplanung oder
- regionale Entwicklungspotentiale.

Bessere Kenntnisse der Situation und der Planungen der Nachbarkommune können die Kooperationsbereitschaft erhöhen. Außerdem steigt so die Wahrscheinlichkeit, auf kooperationsgeeignete Projekte aufmerksam zu werden. Wenn die Zusammenarbeit eine gewisse Eigendynamik entwickelt, kann auch eine längerfristige konzeptionelle Zusammenarbeit entstehen. Eine Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen den einzelnen Kommunen kann als Grundlage der Diskussion dienen. Die Wohnungsmarktuntersuchung des IfS hat ergeben, dass sich gerade in den Ballungsräumen der Wettbewerb um Einwohner zukünftig nicht mehr über die Quantität, sondern über die Qualität des Wohnungsangebots entscheiden wird.<sup>35</sup> Insofern sollte die Abstimmung von Qualitätskriterien innerhalb von Stadtregionen an Bedeutung gewinnen. Ein Bei-

---

<sup>35</sup> Vgl. Kapitel 2.5

spiel kann das Impulsprogramm (1996-1999) in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler geben. Im Idealfall endet dieser Schritt in einer gemeinsamen Erklärung zur zukünftigen stadtregionalen Siedlungsentwicklung, an die sich die beteiligten Kommunen durch Ratsbeschlüsse selbst binden.

#### Gemeinsame Datengrundlage schaffen

Einen weiteren Schritt stellt die gemeinsame Erarbeitung von Datengrundlagen dar. Um die regionalen Bezüge sichtbar zu machen, reichen nicht nur die Pendlerbewegungen aus. Ähnlich wie bei der gemeinsamen Flächennutzungsplanung müssen raumstrukturelle Datengrundlagen geschaffen werden, die die Entwicklungspotentiale der Flächenentwicklung beschreiben.

Soll im Bereich der Gewerbeentwicklung zusammengearbeitet werden, sind zunächst Informationsgrundlagen über Flächen und vor Ort tätige Unternehmen zu schaffen. Im Ruhrgebiet kann hierbei beispielsweise auf den Atlas für Gewerbe- und Industriestandorte (AGIS), der vom Kommunalverband Ruhr bereitgestellt wird, zurückgegriffen werden. Durch regelmäßige Auswertung von Luftbildern und Befragungen vor Ort liegen für die Verbandskommunen detaillierte Informationen über ansässige Firmen, Tätigkeitsschwerpunkte, Anzahl der Mitarbeiter etc. vor. Auch die Emscher-Lippe Agentur (ELA) hält für den Bereich des nördlichen Ruhrgebietes einen Flächenatlas mit Informationen über verfügbare Gewerbeflächen, Bürogebäude und Hallen vor.<sup>36</sup>

Wichtig ist es, auf gemeinsame Stärken und Schwächen hinzuweisen. Gemeinsame Stärken gilt es auszubauen, um sich auch zukünftig im regionalen Wettbewerb besser behaupten zu können. Gerade in „erfolgreichen“ Regionen besteht die Gefahr, dass man sich auf dem Status ausruht, sich nicht ausreichend mit dem Wettbewerb auseinandersetzt und Optimierungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene nicht erkennt. Neue Trends werden von den Akteuren schlichtweg verpasst.

Gemeinsame Schwächen können zur Wahrnehmung als „Betroffenheitsregion“ führen, die die Notwendigkeit gemeinsamen Handels verdeutlicht. In dieser Situation fällt es relativ leicht, die möglichen Gewinne aus einer Kooperation aufzuzeigen und die Beteiligten von den Vorteilen zu überzeugen.

#### Zusammenarbeit auf anderen Gebieten beginnen – erfolgreiche Projekte schaffen

Ein anderer Weg besteht darin, nicht direkt bei der Wohnbaulandbereitstellung anzufangen, sondern zunächst Kooperationsprojekte in weniger durch Konkurrenz geprägten Aufgabenfeldern zu realisieren. Beispielsweise kann mit kulturellen Veranstaltungen begonnen werden. Weitere Möglichkeiten bieten die bessere Koordination von Schulbussen, Kooperationen der Arbeitsämter oder die Zusammenarbeit von Schulen und anderen Bildungseinrichtungen. Auch die gemeinsame Entwicklung von Gewerbegebiete-

---

<sup>36</sup> Vgl. [www.gis-ela.de](http://www.gis-ela.de)

ten ist eine häufig praktizierte Form der interkommunalen Zusammenarbeit, bei der es zu win-win-Situationen kommt.<sup>37</sup> Ist zu diesem Zweck die Änderung von Flächennutzungsplänen notwendig, kann ein solches Projekt bereits den Beginn einer weitreichenderen Diskussion über die Siedlungsentwicklung darstellen.

Gerade in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler wurde die Erfahrung gemacht, dass erfolgreiche Projekte in der Anfangsphase wichtig sind und die Kooperation beleben und unterstützen. Außerdem bietet die Zusammenarbeit in vielen Bereichen die Möglichkeit, eher Verbundlösungen zu finden. Durch die Ausweitung des Verhandlungsspektrums wächst die Chance auf abgestimmte Lösungen. Wichtig ist es, die „Gunst der Stunde“ zu erkennen und die kooperationsfreundliche Grundstimmung im Anschluss an ein erfolgreiches Projekt zu nutzen.

#### Kooperationsgeeignete Flächen/Projekte finden

Soll der Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf einzelnen Projekten liegen, so sind gezielt die Potentiale kooperationsgeeigneter Projekte zu überprüfen. Zwei Vorgehensweisen sind generell zu unterscheiden: die Initiative einer Gemeinde, die auf der eigenen Gemarkung nach geeigneten Flächen sucht und dann die jeweilige Kommune anspricht, oder bei bereits bestehender Kooperationsbereitschaft die kooperative Untersuchung der gemeinsamen „Grenzgebiete“. Bei großen Brachflächenbeständen hat eine Gemeinde beispielsweise die Möglichkeit, gezielt die Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete auf Brachflächen zu untersuchen. Wichtige Kriterien sind dann die Lage der Fläche, die Erreichbarkeit für Anwohner beider Kommunen und die generellen Entwicklungschancen der Fläche. Sinnvoll ist die Beauftragung eines externen Büros, um die Unabhängigkeit und Sachbezogenheit der Empfehlung zu erhöhen. Aufbauend auf die Ergebnisse kann die Zusammenarbeit mit der jeweiligen Gemeinde gesucht werden.

Bei grundsätzlicher Kooperationsbereitschaft können ähnlich wie im Fallbeispiel Bitterfeld-Wolfen im Rahmen einer Planungswerkstatt gemeinsame Konzepte (im Fallbeispiel der Masterplan) erarbeitet werden. Diese Konzepte können themen- und projektbezogen gestaltet werden. Neben Kooperationsschwerpunkten sind auch Planungskonflikte darzustellen. Hier wurde die Erfahrung gemacht, dass es bei einer konkreten Benennung und Eingrenzung der Konflikte leichter fällt, anschließend Lösungen zu finden.

#### Abstimmung der Grundsatzbeschlüsse

In bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen legen Kommunen die Ziele ihrer Flächenentwicklung und die Instrumentarien ihres Baulandmanagements fest. Die interkommunale Zusammenarbeit kann dabei auf zwei Ebenen eine Rolle spielen. Zum einen

---

<sup>37</sup> Die Stadt Bottrop plant derzeit ein interkommunales Gewerbegebiet von ca. 30 ha in Zusammenarbeit mit der Gemeinde Hünxe.

kann bereits in der Erarbeitungsphase des Baulandbeschlusses eine Abstimmung mit den Nachbargemeinden stattfinden und somit eine bessere Position in Verhandlungen mit Investoren erreicht werden. Sind die Baulandstrategien benachbarter Kommunen sehr unterschiedlich, so kann die hierdurch entstehende Konkurrenz im Einzelfall auch zum Scheitern der gesamten Strategie führen. Deshalb ist es sinnvoll, bereits in der Entwurfsphase die benachbarten Kommunen zu beteiligen und eine Abstimmung der Baulandbeschlüsse zu erreichen.

Die zweite Möglichkeit der Unterstützung regionaler Zusammenarbeit im Rahmen von Baulandbeschlüssen ist die Benennung von Kooperationen als Ziel. Bisher spielt dieser Aspekt in der Praxis der Baulandbeschlüsse noch eine untergeordnete Rolle. Bei zu vagen Formulierungen besteht die Gefahr der Beliebigkeit, während eine zu starke Bindung an kooperative Maßnahmen den Spielraum der einzelnen Kommune zu stark einschränken. Wenn allerdings entsprechende Absprachen auf stadtreionaler Ebene erfolgt sind und auch die benachbarten Gemeinden entsprechende Passagen in ihren Beschluss aufnehmen, kann so ein deutliches Zeichen gesetzt werden.

## **5.2 Zukunftsinstrumente**

### Stadtreionaler Bodenfonds

Ziel eines revolvierenden Bodenfonds ist es, Grundstücke zu kaufen, zu entwickeln und zu verkaufen.<sup>38</sup> Die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen bzw. aus der Bewirtschaftung werden nicht als allgemeine Deckungsmittel im Haushalt verwendet, sondern fließen als zweckgebundene Mittel zurück in den Fonds, um wiederum neue Grundstücke zu kaufen, zu entwickeln und zu verkaufen. Nach einer Anschubfinanzierung und einigen Jahren Laufzeit sollte der Fonds sich idealerweise selbst tragen. Auf kommunaler Ebene werden diese Fonds insbesondere für den Zwischenerwerb im Prozess der Baulandbereitstellung eingesetzt. Ein solcher Fonds könnte aber auch interkommunal auf stadtreionaler Ebene eingerichtet werden. Er hätte den Vorteil, dass die Anschubfinanzierung geteilt würde und alle Gemeinden von der Ausweisung und Baulandentwicklung innerhalb der Region profitieren, unabhängig davon, ob die Entwicklung innerhalb der eigenen Gemarkung stattfindet.

Auf kommunaler Ebene stellen Bodenfonds einen rechnerisch zweckgebundenen Sonderposten im Haushalt dar. Die Einnahmen und Ausgaben bei den Grundstücksgeschäften werden wie normale Einnahmen und Ausgaben behandelt. Überschüsse fließen in die allgemeinen Rücklagen, sind zweckgebunden und werden daher ausschließlich für Grunderwerb und –entwicklung verwendet. Unterdeckungen werden dagegen im Rahmen des Gesamthaushalts ausgeglichen.

Ein stadtreionaler Bodenfonds könnte entweder außerhalb der kommunalen Haushalte oder als Sondervermögen bei einer geschäftsführenden Gemeinde geführt werden.

---

<sup>38</sup> Vgl. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe „Finanzen“ des Forum Baulandmanagement: „Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts“.

Dabei könnten Einnahmen und Ausgaben, insbesondere die Anschubfinanzierung, nach einwohnerorientierten Schlüsseln verteilt werden. Neben finanziellen Mitteln ist auch die Einlage kommunaler Grundstücke denkbar, die zur weiteren Finanzierung der Baulandbereitstellung verkauft werden. Als Organisationsform könnte die Zweckverbandslösung gewählt werden.

### Regionales Bauprojektbudget

Mit einem regionalen Wohnungsbaubudget meinen wir hier eine Einrichtung, die ähnlich dem regionalen Wohnungsbauförderungsbudget des Ministeriums für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) wirken würde. Allerdings würde hier nicht über Mittel des Landes stadtreional abgestimmt werden, sondern über Gelder, die von den beteiligten Kommunen selbst zur Verfügung gestellt worden sind. So könnte die Kommunen einer Region einen Prozentsatz ihrer kommunalen Mittel für die Entwicklung von Wohnbauland zur Verfügung stellen, um damit qualitativ besonders hochwertige Projekte stadtreional zu unterstützen. Im Gegensatz zum regionalen Wohnungsbauförderungsbudget hätte dieses Modell den Vorteil, dass nicht nur Projekte des öffentlich geförderten Wohnungsbaus abgestimmt würden, sondern dass auch das weitaus größere Marktsegment des freifinanzierten Wohnungsbaus beeinflusst werden könnte.

Zunächst müsste für diese Kooperationsform wieder eine Wohnungsbauregion abgegrenzt werden, am einfachsten durch Pendlerverflechtungen. Danach muss man sich innerhalb dieser Region auf Qualitätskriterien einigen, nach denen die "interne Fördermittelvergabe" geschehen soll. Während die ersten Schritte noch relativ informell durch Arbeitsgemeinschaften auf der Ebene der Verwaltungen stattfinden könnten, müssten dann im nächsten Schritt diese Qualitätskriterien auf politischer Ebene als verbindlich anerkannt werden. Hierin liegt sicherlich die größte Schwierigkeit.

Die Kooperationsbereitschaft muss für eine solche Vereinbarung sehr weit fortgeschritten sein. Nur eine sehr große regionale Betroffenheit oder externer Druck könnten die notwendige Kooperationsbereitschaft herstellen. Insbesondere Gemeinden, für die es absehbar ist, dass sie mit ihren geplanten Ausweisungen nicht den Qualitätskriterien einer nachhaltigen Ausweisung entsprechen, werden sich nicht auf ein solches Projekt einlassen.

### Gemeinsame Wohnbaulandentwicklung

Die komplexeste Zusammenarbeit ergibt sich durch die Entwicklung interkommunaler Projekte. Dies beinhaltet die gemeinsame Planung, Erschließung und Vermarktung von Bauland. Während gemeinsame Projektentwicklung bei Gewerbeflächen schon häufig praktiziert wird, liegen kaum vergleichbare Beispiele für Wohnungsbauprojekte vor.

Für die gemeinsame Entwicklung von Gewerbegebieten sprechen vor allem die Standortanforderungen von Gewerbegebieten. So werden sie häufig auf einer grenzübergreifenden Fläche an einer übergeordneten Straße und in einer gewissen Distanz zu den

Siedlungskörnern realisiert. Ein weiterer wichtiger Faktor für den Erfolg von interkommunalen Gewerbegebieten ist der regionale Gewinn, den die beteiligten Kommunen von der Ansiedlung neuer Unternehmen erwarten (Bereicherung der regionalen Wirtschaft, Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen etc.).

Mit der Ausweisung von Wohngebieten sind allerdings eher kommunale als regionale Gewinne verbunden, was die Kooperationsbereitschaft in diesem Segment stark reduziert. Trotzdem gibt es Konstellationen wie in der Fallstudie Rendsburg/Osterrönnfeld, die auch die gemeinsame Entwicklung von Wohngebieten zu einem attraktiven Aufgabenfeld machen. Unterstützende Rahmenbedingungen für ähnliche Projekte sind:

- Flächendefizite einer Gemeinde,
- geringe Verwaltungs- und Finanzkapazitäten einer Gemeinde und/oder
- die Verknüpfung von mehreren Projekten aus verschiedenen Bereichen (Straßenbau, Kultur, Tourismus, ÖPNV, Baulandausweisung etc.) zu einem Kooperationspaket.

Bei der gemeinsamen Wohnbaulandausweisung spielt die Kosten-Nutzen-Verteilung eine besonders wichtige Rolle. In Kapitel 3.2 sind dabei zwischen direkten und indirekten Kosten und Einnahmen unterschieden worden. Während die direkten Faktoren relativ einfach beziffert und bei Verträgen berücksichtigt werden können, sind indirekte Effekte schwer zu messen und dadurch schwer auszugleichen. Bei Gewerbegebieten spielen die indirekten Kosten eine relativ geringe Rolle und werden in Erwartung der regionalen Gewinne häufig bei der Kosten-Nutzen-Verteilung vernachlässigt. Bei Wohngebieten spielen indirekte Faktoren (z.B. Ausnutzung des ÖPNVs und sozialer Infrastruktureinrichtungen, Zunahme des MIVs etc.) eine deutlich größere Rolle. Da sie nicht genau beziffert werden können, führt dies häufig zu Konflikten. Langfristig sollte sich auch bei der Wohnbaulandausweisung der Gedanke durchsetzen, dass ein Wohnstandort in regional abgestimmter Lage und mit abgestimmten Qualitätskriterien ebenfalls einen regionalen Gewinn darstellt. Mit dieser Einstellung fällt es leichter, die indirekten Kosten nicht zu überbewerten und pragmatische Lösungen bezüglich der direkten Kosten zu finden.

### Regionaler Infrastrukturkostenbeitrag

Als regionaler Infrastrukturkostenbeitrag ist hier eine Pauschale gemeint, die von Umlandgemeinden pro Einwohner an die Kernstädte gezahlt wird, um diese bei den Kosten für die Bereithaltung übergeordneter Infrastrukturen zu unterstützen. Dieses Instrument setzt also nicht an einer abgestimmten Baulandentwicklung an, sondern sorgt ausschließlich für einen finanziellen Ausgleich zwischen Kernstädten und benachbarten Kommunen.

Zunächst müsste eine „Infrastrukturregion“ definiert werden. Hier gibt es verschiedene Verfahren, am besten anhand von Pendlerverflechtungen. Auskunft über die Herkunft der Nutzer verschiedener Einrichtungen könnten auch Umfragen der Einrichtungen

selbst ergeben. Allerdings muss zwischen Infrastrukturen mit stadtreionalem und mit lokalem Charakter unterschieden werden. Während beispielsweise Opern ein stadtreionales Publikum haben, werden Stadtteilbüchereien vornehmlich von den Bewohnern des Stadtteils besucht. Als Berechnungsgrundlage könnte ein Prozentsatz der Kosten dieser Einrichtungen auf die Kommunen in der „Infrastrukturregion“ verteilt werden. Für die Festlegung des Prozentsatzes könnten wiederum Besucherbefragungen hilfreich sein.

Gegen einen regionalen Infrastrukturkostenbeitrag spricht die Tatsache, dass Kernstädte bereits durch die Einordnung als Mittel- oder Oberzentrum durch die Gemeindefinanzierung des Landes unterstützt werden. Sie erhalten also bereits Zuschüsse für die Bereithaltung stadtreionaler Einrichtungen. Außerdem könnte die Verteilung der Kosten auf alle Einwohner als ungerecht empfunden werden. Um die Belastung derjenigen Personen sicherzustellen, die diese Einrichtungen wirklich nutzen, könnten besser die Gebühren und Eintrittsgelder erhöht werden. Zudem stellt sich die Verteilung von Kultureinrichtungen manchmal auch stark abweichend von der typischen Kernstadt-Umland-Aufteilung dar. So gibt es auch Umlandgemeinden, die kostenintensive Kultureinrichtungen vorhalten.

Eine solche Pauschale ist vor allem dann möglich, wenn es sich um eine überschaubare Anzahl von Einrichtungen handelt, deren stadtreionale Bedeutung nicht angezweifelt wird. Außerdem setzt sie voraus, dass die Umlandgemeinden sich intensiv als Teil der Stadtreion wahrnehmen und sich der Bedeutung der Attraktivität der Kernstadt für ihre eigene Entwicklung bewusst sind. Das erfordert eine Abkehr vom Kirchturmdenken und ist eigentlich nur bei bereits intensiven Kooperationserfahrungen in der Region möglich. Sie ist insbesondere in Fällen vorstellbar, in denen beispielsweise Flächendefizite der Kernstadt zu einer einvernehmlichen Verteilung der Wohnbaulandausweisung zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden geführt haben.

## 6 Fazit - Thesen

1. „Der langfristige Umsetzungserfolg einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung und des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung ist in entscheidender Weise von einer konsequenten Standortlenkung und Mengenbegrenzung kommunaler Baulandausweisungen abhängig. Denn Städte und Gemeinden werden sich nur dann im nötigen Umfang auf eine Strategie der Innenentwicklung einlassen, wenn sie sicher sein können, dass andere Kommunen, insbesondere ihre Nachbarn, ebenfalls auf umfangreiche Baulandausweisungen verzichten.“<sup>39</sup> Baulandmanagement bedarf deshalb dringend einer stärkeren Abstimmung auf (stadt)regionaler Ebene!
2. Idealerweise sollte die Ausweisung von Wohnbauland ausschließlich anhand von ökologischen, infrastrukturellen und topographischen Kriterien entschieden werden. Allerdings ist in der Praxis ein kommunaler Wettbewerb zwischen benachbarten Gemeinden zu beobachten, der die Freiflächeninanspruchnahme fördert, Suburbanisierungsprozesse unterstützt und die ohnehin finanziell schwache Kommunen zusätzlichen Belastungen aussetzt. Vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs ist sogar eine Verschärfung der Konkurrenz zu befürchten. Dabei gibt es vielfältige Ansätze zur Kooperation im Bereich der Baulandausweisung: Kooperationen zur Informationsbereitstellung, konzeptionelle Kooperationen und gemeinsame Entwicklung von Gewerbe- oder Wohnbauflächen.
3. Die größten Erfolgchancen sind derzeit bei den Kooperationen zur Informationsbereitstellung zu vermuten. Sie führen zu einer gemeinsamen Ausgangslage an Basisdaten, zur besseren Kenntnis der stadtreionalen Situation und fördern das Kennenlernen der Akteure. Schrittweise findet eine Sensibilisierung für die Belange der Stadtregion statt. Die Entwicklungsziele und -chancen der eigenen Kommune werden in einem regionalen Kontext wahrgenommen und kommunale Akteure stehen den Argumenten der benachbarten Kommunen aufgeschlossener gegenüber. Außerdem sind langwierige Konflikte zur Kosten-Nutzen-Verteilungen bei diesen Kooperationsformen nicht zu erwarten. Auch lassen sich diese ersten Schritte ohne jede politische Verpflichtung durchführen. Durch die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa) liegen in vielen Kommunen NRW inzwischen kommunale Wohnungsmarktdaten vor, auf denen stadtreionale Wohnungsmarktbeobachtungen aufbauen könnten. Außerdem hat eine gewisse Sensibilisierung der kommunalen Akteure für die Bedeutung von Wohnungsmarktdaten stattgefunden, so dass dieser Zeitpunkt für eine Fortführung der Arbeit auf stadtreionaler Ebene besonders geeignet scheint.

---

<sup>39</sup> Einig, K.: Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Berichte Band 16, 2003, S. 105-125.

4. In anderen Fällen kann auch die Erfahrung eines erfolgreichen gemeinsamen Projektes die Zusammenarbeit beflügeln und vorantreiben. Dafür bieten sich Handlungsfelder an, in denen sich die Kommunen weniger konkurrierend gegenüberstehen, wie beispielsweise die Gewerbegebietsentwicklung. Wichtig ist es dann, die positive Stimmung zu nutzen und mit schlüssigen Konzepten auf den Kooperationserfolg auf zu bauen.
5. Stadtreionale Zusammenarbeit sollte in erster Linie von den beteiligten Kommunen initiiert werden. Die Förderungen des Landes können zwar in Konfliktsituationen eine wichtige Rolle spielen, sie werden allerdings nur dann nachhaltige Wirkungen entfalten, wenn bei den lokalen Akteuren die notwendige Kooperationsbereitschaft vorhanden ist. Anstatt auf Förderanreize zu warten, sollten Kommunen aktiv aufeinander zu gehen, gemeinsam abgestimmte Projekte entwickeln und dadurch Einfluss auf die Änderung von Förderbedingungen ausüben.
6. Gerade bei der prognostizierten negativen Bevölkerungsentwicklung wird es für die Entwicklung von Stadtreionen und die Funktionsfähigkeit von Kernstädten in Zukunft entscheidend sein, inwieweit sich die beteiligten Gebietskörperschaften als Teil der Region begreifen und die nachbarschaftliche Konkurrenz zugunsten der regionalen Entwicklung zurückstellen.



## Literaturverzeichnis

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland – Kurzfassung des Raumordnungsberichts 2000.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): Bauland- und Immobilienmärkte, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bericht Bd. 9.

Bunzel, Arno; Reitzig, Frank; Sander, Robert: (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 34, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Diller, Christian: Mehr als nur Öl im Getriebe – die Rolle von Moderatoren, Mediatoren und Managern in kooperativen Planungsprozessen, in: RaumPlanung, 104.

Dransfeld, Egbert; Osterhage, Frank (2002): Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen, im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW.

Einig, Klaus (2003): Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Berichte Band 16, S. 105-125.

Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Bitterfeld-Wolfen GmbH: Planungswerkstatt Bitterfeld-Wolfen – Masterplan.

EWG Bitterfeld-Wolfen: Arbeitsbuch – Strategien für eine gemeinsame Zukunft – Auf dem Weg zu einer neuen Stadt?

EWG Bitterfeld-Wolfen: 2. Arbeitsbuch – Strategien für eine gemeinsame Zukunft – Modell für eine neue Stadt.

Fachhochschule Neubrandenburg (2003): Kooperative Regionalentwicklung – Managementleitfaden, im Auftrag des Umweltbundesamtes. [www.fh-nb.de](http://www.fh-nb.de)

Holtel, Ulrike; Wuschansky, Bernd (2002): Interkommunale Gewerbegebiete, Public Private Partnership, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, Regionaler Arbeitskreis Entwicklung – Planung – Verkehr: Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler – Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung, Dokumentation der Tagung am 21. November 2001 in Rheinbach.

Institut für ökologische Raumentwicklung, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2001): Regionales Flächenmanagement – Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr,

Bau- und Wohnungswesen und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, unveröffentlichter Zwischenbericht.

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2001): Entwicklung des Wohnungsbedarfs in den Wohnungsmarktregionen in Nordrhein-Westfalen bis 2014, im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin.

Isselmann, Michael (2002): Nahverdichtung – Nach-Verdichtung nach Verdichtung? in: vhw FW 5 Oktober-November 2002.

Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Stadt und Region – Kooperation oder Koordination ? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Bd. 93, Berlin.

Kreibich, Volker: Chancen kooperativen Handelns, in: Tagesdokumentation „Wohnungsmarktregion Östliches Ruhrgebiet“ – Tagung am 13. November 2002 in Lünen, bearbeitet von der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa).

Kötter, Theo: Städtebauliche Kalkulation als Aufgabe des projektorientierten Flächenmanagements, in: Flächenmanagement und Bodenordnung 3/2002.

van Suntum, Ulrich: Regionalisierung der Wohnungspolitik, in: Dokumentation der Tagung „Wohnungsbau in der Regiona Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler“, hrsg. vom ILS.

TAURUS: Analyse interkommunaler Kooperationsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich, Endbericht, im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, 1995, S. XIV.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (1998): Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte, Erfurt.

Turowski und Greiving (2001): Untersuchung der Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten Magdeburg, Halle und Dessau und deren Umlandgemeinden, im Auftrag des Landes Sachsen-Anhalt, unveröffentlichter Endbericht.

Ziegenhagen, Ulrich; Carl, Cord-Rüdiger (2003): Vierter Bericht zum Modellversuch „Regionale Budgetierung der Wohnungsbauförderung in der Region Bonn“.

## Anhang

*Abbildung 6: Einnahmen- und Ausgabenarten von Zweckverbänden in interkommunalen Gewerbegebieten*

### Einnahmen

|                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verwaltungs-<br/>haushalt</b> | Benutzungsgebühren<br>sonst. Verwaltungs- u. Betriebseinnahmen<br>sonst. Finanzeinnahmen<br>Zuweisungen<br>Zinseinnahmen                                                                                                                                                            |
| <b>Vermögens-<br/>haushalt</b>   | Zuführung von Verwaltungshaushalt<br>Entnahme aus Rücklagen<br>Rückflüsse v. Darlehen, Veräußerungseinnahmen<br>Beiträge<br>Zuweisungen für Investitionen <ul style="list-style-type: none"> <li>- vom Land</li> <li>- von Gemeinden u. Zweckverb.</li> </ul> Einnahme aus Krediten |

### Ausgaben

|                                  |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verwaltungs-<br/>haushalt</b> | Personalausgaben<br>sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand<br>Zinsausgaben<br>Grundstücksbewirtschaftung<br>Verwaltungs- und Betriebsausgaben<br>Steuern, Geschäftsaufgaben<br>Erstattung von Verwaltungsausgaben<br>Zuführung vom Vermögenshaushalt |
| <b>Vermögens-<br/>haushalt</b>   | Zuführung von Rücklagen<br>Vermögenserwerb<br>Erwerb und Leasing von Grundstücken<br>Baumaßnahmen<br>Tilgung von Krediten<br>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen<br>Deckung von Fehlbeträgen                                                      |

Abbildung 7: Öffentlich-rechtlich Kooperationsformen

|                                                            | Informelle Kooperationsformen                                         | Formelle Kooperationsformen                                                                          |                                                                                    |                                                                                                   |                                               |                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                            |                                                                       | aufgabenspezifische Organisationseinheiten                                                           | Planungsverbände                                                                   | Mehrzweck-Pflicht-Verbände                                                                        | Eingemeindungen, Gemeindezusammenschlüsse     | Gemeindeverbände                                                                                             |
| <b>Bezeichnung</b>                                         | Arbeitsgemeinschaften, Regionalkonferenzen, Netzwerke, Foren          | öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (Ö-R), Zweckverbände (Z)                                        | Nachbarschaftsverbände (N), Regionalverbände (R)                                   | Kommunalverband Ruhrgebiet, Umlandverband Frankfurt, Verband Region Stuttgart                     | Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüsse  | Stadtverband Saarbrücken (S), Region Hannover (H)                                                            |
| <b>Initiatoren, zuständige Akteure für die Einrichtung</b> | Gemeinden, Landkreise, Landesregierung sowie Vertreter der Wirtschaft | Gemeinden, Gemeindeverbände, zuständige Aufsichtsbehörden                                            | Landesregierung Baden-Württemberg (N), Landesregierungen mehrerer Bundesländer (R) | Landesregierung                                                                                   | Landesregierung                               | Landesregierung (S); kommunale Ebene, Landesregierung (H)                                                    |
| <b>Aufgabenbereiche</b>                                    | breites Spektrum, Schwerpunkt auf wirtschaftlichen Fragestellungen    | breites Spektrum, Schwerpunkt im Bereich der technischen Infrastruktur und öffentlicher Großprojekte | Flächennutzungsplanung, Regionalplanung                                            | breites Spektrum, Flächennutzungs- oder Regionalplanung, Öffentlichkeitsarbeit, Landschaftspflege | alle der örtlichen Ebene obliegenden Aufgaben | Flächennutzungsplanung, alle Selbstverwaltungsaufgaben eines Landkreises, Regionalplanung                    |
| <b>Finanzen</b>                                            | Landesmittel, sowie Mittel der Beteiligten                            | Gebühren, Beiträge, Umlagen (Z), freie Vereinbarungen der Kosten- und Ertragsteilung (Ö-R)           | Verbandsumlagen (N, R), sowie Landeszuschüsse und -zuweisungen (R)                 | Verbandsumlagen und Gebühren sowie Landeszuschüsse                                                | Steuern, Finanzzuweisungen, Gebühren          | Verbandsumlagen, Schlüsselzuweisungen des Landes und Zuschüsse (S, H), sowie zusätzliche Steuereinnahmen (H) |

nach Heinz, Werner: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. – Berlin 2000. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Bd. 93, S. 226 ff.

Abbildung 8: Privatrechtliche Organisationsformen

|                                                  | Gesellschaft des bürgerlichen Rechts                          | Aktiengesellschaft                                                                                               | Gesellschaft mit beschränkter Haftung                                                                 | Verein                                                                             | Eingetragene Genossenschaft                                              |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rechtliche Grundlagen</b>                     | BGB §§ 705 ff.                                                | Aktiengesetz (AktG)                                                                                              | GmbH-Gesetz (GmbHG)                                                                                   | BGB §§ 21-54                                                                       | Genossenschaftsgesetz (GenG)                                             |
| <b>Organisation</b>                              | - keine Vorschriften                                          | - Gesellschafter<br>- Vorstand<br>- Aufsichtsrat<br>- Hauptversammlung                                           | - Gesellschafter<br>- Geschäftsführer                                                                 | - Mitgliederversammlung<br>- Vorstand<br>- Prüfungskommission                      | - Mitglieder                                                             |
| <b>Finanzierung und Haftung</b>                  | - Einlagen der Gesellschafter<br>- Haftung mit Privatvermögen | - Grundkapital<br>- Haftung mit Gesellschaftsvermögen<br>- Fremdfinanzierung über Aktien<br>- Publizitätspflicht | - Stammkapital<br>- Haftung mit Gesellschaftsvermögen                                                 | - Mitgliedsbeiträge<br>- außerordentliche Umlagen<br>- Haftung mit Vereinsvermögen | - Geschäftsanteile der Mitglieder                                        |
| <b>Eignung für interkommunale Zusammenarbeit</b> | nur bedingte Eignung in nicht wirtschaftlichen Bereichen      | - eher ungeeignet<br>- zu viele und strenge Form- und Publizitätsvorschriften                                    | - geeignet für wirtschaftliche Aufgabenfelder<br>- bindende Vorschriften für Geschäftsführung möglich | - sehr geeignet, da vielseitig einsetzbar                                          | - nur bedingt geeignet für gewerblichen und landwirtschaftlichen Bereich |

Quelle: TAURUS: Analyse interkommunaler Kooperationsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich, Endbericht, im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, 1995, S. XIV.

Abbildung 9: Ausgewählte Beispiele für Ansätze regionalen Flächenmanagements

| Typ                                                                                        | Beispiel                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Landesweites Baulandmonitoring                                                             | 1. Digitales Raumordnungskataster Sachsen-Anhalt                                                                                       |
|                                                                                            | 2. Planungsinformationssystem (PLIS) dokumentiert den Stand der kommunalen Bauleitplanung im Land Brandenburg                          |
|                                                                                            | 3. Wohnbaulandbefragung in Niedersachsen                                                                                               |
|                                                                                            | 4. Zweijährige Bauflächenerhebung der Bezirksplanungsbehörden im Regierungsbezirk Düsseldorf                                           |
| Baulandpotenzialmodelle                                                                    | 5. Potenzialabschätzung für Gewerbestandorte im Saarland                                                                               |
| Regionale Informationssysteme                                                              | 6. Standortinformationssystem der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming                                                    |
|                                                                                            | 7. Kombiniertes Gewerbeflächen- und Kompensationsflächeninformationssystem im Emscher-Lippe-Raum                                       |
|                                                                                            | 8. REGIOSIS Regionales Standortinformationssystem der Bezirksregierung Düsseldorf                                                      |
| Umweltverträglichkeitsabschätzung regionaler Siedlungsentwicklung                          | 9. Abschätzung der kumulativen Umweltauswirkungen von Infrastrukturplanungen im westlichen Filderaum                                   |
|                                                                                            | 10. Plan-UVP für den Regionalplan des Regionalplanungsverbandes Donau-Ilter                                                            |
| Interkommunale Abstimmung der Siedlungsentwicklung durch gemeinsame Flächennutzungsplanung | 11. Gemeinsamer FNP im mittelzentralen Städteverbund Göltzschtal (oder alternativ Silberberg)                                          |
|                                                                                            | 12. Gemeinsamer FNP im Nachbarschaftsverband Karlsruhe                                                                                 |
| Interkommunale erarbeitete Siedlungskonzepte für Stadt-Umland-Regionen                     | 13. Stadt-Umland-Konzepte für den Wohnungsbau von Schwerin, Wismar und Parchim                                                         |
|                                                                                            | 14. Stadtregionales Siedlungskonzept „IG Westliche Mulde“, Bitterfeld-Wolfen                                                           |
|                                                                                            | 15. Abstimmung von Baulandausweisungen durch Gebietsentwicklungsplan für Elmshorn und Umlandgemeinden                                  |
|                                                                                            | 16. Kommunales Nachbarschaftsforum AG Ost Berlin (H.A.S.E.)                                                                            |
|                                                                                            | 17. Integriertes Siedlungs- und Freiflächenkonzept Oldenburg-Umland                                                                    |
|                                                                                            | 18. Ausweisung regional und überregional bedeutsamer Standorte und interkommunale Zusammenarbeit im GEP im Regierungsbezirk Düsseldorf |
| Interkommunale Siedlungskonzepte und Projektumsetzung                                      | 19. Regionaler Wohnungsbauansatz des Regionalen Arbeitskreises Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler                                               |

|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regionale Abstimmung der großflächigen Einzelhandelsentwicklung | 20. Regionale Koordination großflächigen Einzelhandels, Hannover                                                                                                                                                               |
|                                                                 | 21. Interkommunale Moderation von Ansiedlungsvorhaben für Großbetrieb des Einzelhandels im Mitgliedsraum des Kommunalverbandes Niedersachsen/Bremen                                                                            |
|                                                                 | 22. Regionale Einzelhandelskonzepte für den Kreis Mettmann, das östliche und westliche Ruhrgebiet, den Kreis Viersen und die Bergischen Großstädte                                                                             |
| Regionale Entwicklungskonzepte                                  | 23. Regionales Entwicklungskonzept Metropolregion Hamburg                                                                                                                                                                      |
|                                                                 | 24. Regionales Entwicklungskonzept für die Region Lübeck                                                                                                                                                                       |
|                                                                 | 25. Regionale Koordination von Baulandausweisungen im Rahmen des Ständigen Regionalkonferenz Magdeburg                                                                                                                         |
|                                                                 | 26. Regionales Entwicklungskonzept für den Verdichtungsraum Osnabrück                                                                                                                                                          |
| Teilraumgutachten                                               | 27. Fachübergreifendes Konzept für das Umland des Flughafen Münchens                                                                                                                                                           |
| Ansätze regionalen Flächenmanagements in der Regionalplanung    | 28. Steuerungsansatz der Gebietsentwicklungsplanung in den Regierungsbezirken Detmold und Düsseldorf                                                                                                                           |
|                                                                 | 29. Steuerungsansatz der Regionalplanung in Rheinland-Pfalz am Beispiel der Planungsgemeinschaft Westpfalz                                                                                                                     |
|                                                                 | 30. Steuerungsansatz der Regionalplanung in Hessen, Regierungsbezirk Darmstadt                                                                                                                                                 |
|                                                                 | 31. Steuerungsansatz der Regionalplanung in Baden-Württemberg am Beispiel der Region Verband Stuttgart                                                                                                                         |
| Kompensationsflächenmanagement                                  | 32. Landkreis Wesermarsch                                                                                                                                                                                                      |
| Vertragslösungen                                                | 33. Raumordnerischer Vertrag (Vertrag zur Entwicklung des Lippe-mündungsraums zwischen Stadt und Kreis Wesel, Lippeverband, Landesbetrieb Straßenbau, drei privaten Firmen und den Bezirksregierungen Arnsberg und Düsseldorf) |
|                                                                 | 34. Kooperationsvertrag der Städte und Gemeinden im Raum Freiburg                                                                                                                                                              |
| Projektentwicklung im Rahmen von PPP                            | 35. HRG Hannover Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG                                                                                                                                                                          |
|                                                                 | 36. Projektorientiertes Regionalmanagement im Städteverbund Saalebogen                                                                                                                                                         |

Arbeitsgruppe „Kommunal финанzen, Steuern und Rechtsfragen“

## **Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts**

**Egbert Dransfeld, Dietmar Weigt,  
Gaby Boele-Keimer**

## **Mitglieder der Arbeitsgruppe " Kommunal финанzen, Steuern und Rechtsfragen"**

|                    |                                                                                                 |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Frau Boele-Keimer  | Institut für Bodenmanagement                                                                    |
| Herr Bornfelder    | Stadt Herne, Leiter der Arbeitsgruppe                                                           |
| Herr Burdenski     | Stadt Gelsenkirchen                                                                             |
| Herr Bußhoff       | Stadt Bocholt                                                                                   |
| Herr Dapper        | Stadt Münster                                                                                   |
| Herr Dr. Dransfeld | Institut für Bodenmanagement                                                                    |
| Herr Dudda         | Stadt Herne                                                                                     |
| Herr Dudda         | Stadt Wesel                                                                                     |
| Frau Freckmann     | Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen |
| Frau Giesen        | Stadt Wesel                                                                                     |
| Herr Hering        | Stadt Bürstadt                                                                                  |
| Frau Nakelski      | Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport                                          |
| Herr Rattenhuber   | Stadt Düsseldorf                                                                                |
| Herr Stahr         | Stadt Krefeld                                                                                   |
| Herr Uehlecke      | Stadt Essen                                                                                     |
| Herr Weigt         | Institut für Bodenmanagement                                                                    |

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Einführung.....                                                          | 3  |
| 1.1 Anlass und Ziel der Arbeit .....                                        | 3  |
| 1.2 Vorgehensweise bei der Erstellung des Leitfadens .....                  | 4  |
| 2. Organisationsformen .....                                                | 6  |
| 2.1 Finanzierung des Flächenerwerbes innerhalb des Haushaltes .....         | 6  |
| 2.1.1 Ohne besondere Regelungen.....                                        | 6  |
| 2.1.2 Revolvierender Bodenfonds .....                                       | 7  |
| 2.2 Finanzierung des Flächenerwerbs außerhalb des Haushaltes .....          | 9  |
| 2.2.1 Eigenbetrieb / Sondervermögen.....                                    | 9  |
| 2.2.1.1 Rechtliche Grundlagen .....                                         | 9  |
| 2.2.1.2 Organe und Zuständigkeiten.....                                     | 10 |
| 2.2.1.3 Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen .....                    | 13 |
| 2.2.2 Eigen- und Beteiligungsgesellschaft (GmbH).....                       | 14 |
| 2.2.2.1 Rechtliche Grundlagen .....                                         | 14 |
| 2.2.2.2 Organe und Zuständigkeiten.....                                     | 16 |
| 2.2.2.3 Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen .....                    | 19 |
| 2.2.3 Eigen- und Beteiligungsgesellschaft (GmbH, KG und GmbH & Co KG) ..... | 20 |
| 2.2.3.1 Rechtliche Grundlagen .....                                         | 20 |
| 2.2.3.2 Organe und Zuständigkeiten.....                                     | 23 |
| 2.2.3.3 Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen .....                    | 25 |
| 2.2.4 Steuerpflicht.....                                                    | 27 |
| 2.2.5 Erstausrüstung und Aufbaufinanzierung .....                           | 28 |
| 3. Vor- und Nachteile der Modelle.....                                      | 30 |
| 3.1 Entlastung des Haushaltes?.....                                         | 30 |
| 3.2 Bessere Bereitstellung finanzieller Mittel? .....                       | 30 |
| 3.3 Wirtschaftlichkeit und Transparenz gegeben? .....                       | 31 |
| 3.4 Wirtschaftlichkeit und Sachbezogenheit vorhanden? .....                 | 32 |
| 3.5 Einhaltung von Vergabe- und Wettbewerbsrecht?.....                      | 32 |
| 3.6 Beschränkung des kommunalen Einflusses und der Kontrolle?.....          | 33 |
| 3.7 Verkürzung der Entscheidungswege?.....                                  | 34 |
| 4. Fazit.....                                                               | 36 |
| Literatur .....                                                             | 39 |

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| Anhang 1 - Interviewleitfaden .....    | 40 |
| Anhang 2 - Ausgewählte Beispiele ..... | 42 |
| Anhang 3 - Tabellen .....              | 48 |

## **Abbildungsverzeichnis**

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Finanzierungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Haushaltes | 6  |
| Abbildung 2: Organisation und Aufbau der GEE                                   | 45 |

## **Tabellenverzeichnis**

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle                           | 37 |
| Tabelle 2: Rechtliche Grundlagen                                              | 48 |
| Tabelle 3: Organisation und Zuständigkeiten                                   | 49 |
| Tabelle 4: Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen                         | 50 |
| Tabelle 5: Vor- und Nachteile der Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts | 51 |
| Tabelle 6: Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen               | 52 |

# **1. Einführung**

## **1.1 Anlass und Ziel der Arbeit**

Bauland ist in vielen Kommunen ein knappes Gut und wird dies voraussichtlich auch in Zukunft bleiben. Vor diesem Hintergrund werden Baulandbereitstellungsstrategien immer größere Bedeutung erlangen. Die Baulandbereitstellungsstrategien sollten:

- den kommunalen Haushalt nicht oder möglichst nur gering belasten,
- die Eigentümer an den tatsächlichen Kosten der Baulandbereitstellung beteiligen,
- die Mitwirkungsbereitschaft stärken,
- die Steuerungsfähigkeit der Kommunen bewahren und evtl.
- eine erhöhte Effizienz sowie Kosten- und Zeitersparnisse durch die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen erbringen.

Durch den effektiven Einsatz von Baulandbereitstellungsstrategien können bodenpolitische Zielsetzungen erreicht werden. Da sich Städte und Gemeinden jedoch bezüglich ihrer

- Entwicklungsbedingungen (z.B. Ab- / Zuwanderung; hohe / niedrige Arbeitslosigkeit; Anteil an modernen Dienstleistungsarbeitsplätzen),
- Handlungsspielräumen (z.B. ausgeglichener Haushalt / Haushaltskonsolidierungsbedarf; umfangreicher / geringer Grundbesitz) und
- Personalsituation und ihres Know-Hows

unterscheiden, muss das baulandstrategische Vorgehen (Finanzierung, Organisationsform und strategische Ziele) den jeweiligen kommunalen Erfordernissen und der entsprechenden Ausgangssituation der Kommune angepasst werden. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, Patentrezepte zu entwickeln.

Um die Möglichkeiten eines aktiven Baulandmanagements darzustellen und Empfehlungen im Hinblick auf Vorgehensweise, Organisation und Inhalte von Baulandbeschlüssen geben zu können, wurde im August 2000 der Arbeitskreis „Baulandmanagement NRW“ (seit Ende 2002 Forum Baulandmanagement NRW) unter Beteiligung verschiedener Kommunen Nordrhein-Westfalens (und Hessens), des Ministeriums für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport, des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) und des Instituts für Bodenmanagement (IBoMa) gegründet. Es wurden zwischenzeitlich verschiedene Arbeitshilfen und Expertisen erstellt, die sich mit bestimmten Bereichen des Baulandmanagements im Detail beschäftigen, und drei Arbeitsgruppen gebildet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. hierzu [www.forum-bauland.nrw.de](http://www.forum-bauland.nrw.de)

Vor dem Hintergrund zunehmender Finanzprobleme haben einige Städte und Gemeinden einen neuen Weg bei der Bodenvorratspolitik und dem Zwischenerwerb eingeschlagen. Die Kommunen sind dazu übergegangen, Aufgaben des Baulandmanagements<sup>2</sup> aus der Verwaltung und dem kommunalen Haushalt auszugliedern.<sup>3</sup> Ob die Kommunen unterschiedliche Wege bei der Bereitstellung von Gewerbe- und Wohnbauflächen einschlagen und die Vorgehensweise der Ausgliederung reale wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt und den Handlungsspielraum der Kommunen tatsächlich erhöht, kann nicht pauschal beantwortet werden, sondern ist vom Einzelfall abhängig. Die Arbeitsgruppe „Kommunal Finanzen, Steuern und Rechtsfragen“ des Forums Baulandmanagement NRW hat sich zum Ziel gesetzt, die verschiedenen Möglichkeiten der Finanzierung von Bauland außerhalb des Haushaltes und deren Organisationsformen näher zu betrachten und ihre Vor- und Nachteile herauszuarbeiten.

Der Leitfaden „Baulandfinanzierung außerhalb des Haushaltes“ will dazu beitragen, dass Kommunen die für sie günstigste Organisationsform finden und / oder diese optimieren. Es werden hierzu **finanzielle, wirtschaftliche, organisatorische** sowie **rechtliche Aspekte** der verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten und Organisationsformen dargestellt und bewertet.

## 1.2 Vorgehensweise bei der Erstellung des Leitfadens

Die Inhalte des Leitfadens basieren im wesentlichen auf Erfahrungsberichten von Kommunen, die die verschiedenen Organisationsformen schon länger betreiben. Es wurden insgesamt vier nordrhein-westfälische Kommunen in unterschiedlicher räumlicher Lage (Ballungsraum, Ballungsrandzone, ländlicher Raum) und unterschiedlicher Größe in Bezug auf das Gemeindegebiet und die Einwohnerzahl zu ihren Erfahrungen mit den angewendeten Organisationsformen befragt.<sup>4</sup> Zusätzlich wurden Erfahrungen der Stadt Bürstadt (Bürstädter Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH (BGE)) verwendet.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Hierzu gehören alle Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ankauf, Verkauf und Tausch von Grundstücken sowie alle Tätigkeiten zur baulichen Entwicklung von Grundstücken (Erschließung, Vermarktung, Prozesssteuerung).

<sup>3</sup> Die Beschränkung der Kreditaufnahme für eine Kommune (nicht-abundant) ist beispielsweise einer der bedeutsameren Gründe, die Baulandfinanzierung aus dem kommunalen Haushalt herauszunehmen. Ein weiterer Grund ist häufig, sicherzustellen, dass erwirtschaftete Erlöse aus der Baulandentwicklung wiederum zweckgerichtet eingesetzt werden und damit nicht dem allgemeinen Deckungsprinzip des Kommunalhaushalts unterliegen. Sinnvoll mag es auch sein, zukünftig verstärkt Stadtumbau-Maßnahmen außerhalb des Haushaltes zu finanzieren.

<sup>4</sup> Der Interviewleitfaden / Fragebogen ist der Arbeit im Anhang beigelegt.

<sup>5</sup> Zu den interviewten Kommunen in NRW gehörten (vgl. hierzu auch Anhang 2):

- Ascheberg – Ascheberger Grundstücksentwicklungsgesellschaft (AGEG)
- Dortmund – Sondervermögen „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds Dortmund“
- Erkelenz – Grundstück- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co KG (GEE)
- Finnentrop – Eigenbetrieb „Finnentrop Vermögensverwaltung“ (FVV)

Neben den Erfahrungen aus der Praxis bezieht der Leitfaden Fundstellen aus dem verfügbaren Schrifttum ein, die sich mit der Herauslagerung<sup>6</sup> des Flächenerwerbs aus dem Haushalt bzw. mit dem Flächenerwerb innerhalb des Haushaltes auseinandersetzen.

---

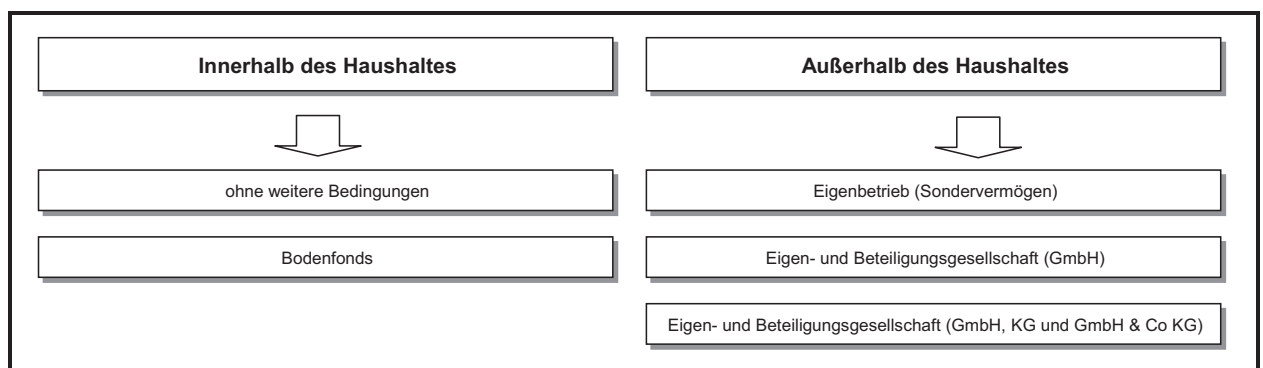
<sup>6</sup> Unter „Herauslagerung“ werden rechtlich separate Organisationseinheiten verstanden.

## 2. Organisationsformen

Die Finanzierung des kommunalen Zwischenerwerbs kann sowohl **innerhalb des Haushaltes** ohne Regelungen (oder mit einem revolvingenden Bodenfonds als rechnerisch, zweckgebundener Sonderposten im Haushalt) oder auch **außerhalb des Haushaltes** erfolgen (vgl. Abbildung 1). Als Modelle außerhalb des Haushaltes sind v.a. kommunale Eigenbetriebe, Eigengesellschaften oder auch private Gesellschaften mit Beteiligung der Kommune (GmbH & Co KG) denkbar.<sup>7</sup>

### 2.1 Finanzierung des Flächenerwerbes innerhalb des Haushaltes

Abbildung 1: Finanzierungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Haushaltes



#### 2.1.1 Ohne besondere Regelungen

Bei der Finanzierung des Flächenerwerbs innerhalb des Haushaltes fließen - ohne eine Zweckgebundenheit - alle Einnahmen in den allgemeinen Haushalt, aus dem alle Ausgaben finanziert werden. Das gilt gerade auch für Einnahmen aus Grundstücksverkäufen, die als allgemeine Deckungsmittel in den allgemeinen Haushalt eingestellt werden und dann nicht (zweckgebunden) der Baulandbereitstellung dienen.<sup>8</sup> Zudem unterliegt die Finanzierung innerhalb des Haushaltes den allgemeinen haushaltsrechtlichen Beschränkungen und Auflagen, die zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung führen können, wenn Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt werden müssen (z.B. eine Beschränkung der Kreditaufnahme).

Bei einer Finanzierung des Zwischenerwerbs innerhalb des kommunalen Haushaltes ist es erforderlich, ausreichende Mittel möglichst frühzeitig im Haushalt bereitzustellen. Wichtig ist bei einer Finanzierung innerhalb des Haushaltes die „politische Rückendeckung“. Häufig wird anderen kommunalen Aufgaben ein höherer Stellenwert eingeräumt als der Baulandentwicklung durch kommunalen Zwischenerwerb, so dass bei

<sup>7</sup> vgl. zu den Charakteristiken der Organisationsformen außerhalb des Haushalts die tabellarischen Überblicke in Tabellen 2, 3 und 4 in Anhang 3.

<sup>8</sup> Um die Bereitstellung der Mittel im Haushalt langfristig (und zweckgebunden) sicherzustellen, ist das Instrument des „revolvingenden Bodenfonds“ vorteilhaft.

Finanzknappheit kurzfristigen Erfordernissen Vorrang gegenüber einer längerfristig ausgerichteten Bodenvorratspolitik eingeräumt wird.

Eine Finanzierung des Zwischenerwerbs innerhalb des Haushaltes bietet sich daher im Wesentlichen nur für diejenigen Kommunen an, die die erforderliche Mittelbereitstellung gewährleisten können. Andernfalls ist auf lange Sicht kein erfolgreiches Baulandmanagement möglich.

Ein weiterer Nachteil der Finanzierung des Zwischenerwerbs innerhalb des Haushaltes ist die relative Unflexibilität. Mittel für Grundstücksankäufe müssen rechtzeitig beantragt und in den Haushalt eingestellt werden. Kurzfristige Ankäufe, wenn „günstige“ Gelegenheiten vorhanden sind, sind dann schwierig und können nur durchgeführt werden, wenn Mittel in ausreichendem Umfang bereitgestellt worden sind.<sup>9</sup>

### **2.1.2 Revolvierender Bodenfonds**

Kommunen können ihre längerfristige Bodenvorratspolitik und den eher kurzfristigen Zwischenerwerb auch mit Hilfe eines kommunalen Bodenfonds durchführen, der einen rechnerischen, zweckgebundenen Sonderposten<sup>10</sup> im Haushalt darstellt und sich als revolvierendes System auf mittlere Sicht selbst tragen soll.

Ziel eines revolvierenden Bodenfonds ist es, Grundstücke zu kaufen, zu entwickeln und zu verkaufen. Der Verkauf der Grundstücke soll dabei zu solchen Bedingungen erfolgen, dass die Kosten für den Ankauf, die Zwischenfinanzierung, die Planung und Vermarktung sowie für anfallende Personal- und Sachkosten refinanziert werden. Auch der Grunderwerb für Tauschflächen kann durch einen Bodenfonds finanziert werden. Die Kosten für den Grunderwerb und die Baureifmachung (einschließlich Zwischenfinanzierung, Planung, Vermarktung etc.) werden vom Fonds finanziert. Die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen (bzw. aus der Bewirtschaftung von Grundstücken, wenn diese beispielsweise verpachtet werden) werden nicht als allgemeine Deckungsmittel im Haushalt verwendet, sondern fließen als zweckgebundene Mittel zurück in den Fonds, um wiederum neue Grundstücke zu kaufen, zu entwickeln und zu verkaufen.

Haushaltsrechtlich werden die Einnahmen und Ausgaben bei den Grundstücksgeschäften wie normale Einnahmen und Ausgaben behandelt. Überschüsse fließen in die allgemeinen Rücklagen, sind zweckgebunden und werden daher ausschließlich für Grunderwerb und Grundstücksentwicklung verwendet. Unterdeckungen werden dagegen im Rahmen des Gesamthaushaltes ausgeglichen (wobei intern Sonderrechnungen durchgeführt werden). Ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ist in einem Haus-

---

<sup>9</sup> vgl. Dransfeld, Egbert und Pfeiffer, Petra (2002), Baulandbereitstellung: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements – Arbeitshilfe – S. 83/84, hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW.

<sup>10</sup> Nicht zu verwechseln mit dem Sondervermögen, das eigenbetriebsähnlich ist und ein Finanzierungsmodell außerhalb des Haushaltes darstellt.

haltsjahr nicht unbedingt vorzusehen, mittelfristig sollte ein Bodenfonds jedoch hinsichtlich seiner Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.<sup>11</sup>

Der Vorteil eines Bodenfonds ist, dass - sofern Mittel in den Fonds zurückfließen - Geldbeträge zum Ankauf und zur Entwicklung von Grundstücken zur Verfügung stehen, da hier nicht das Prinzip der Gesamtdeckung des Haushaltes gilt. Zu Beginn ist jedoch eine „Anschubfinanzierung“ durch die Kommune erforderlich, auch wenn diese bei vielen Kommunen auf Grund der Haushaltslage nicht einfach zu realisieren ist. Eine Anschubfinanzierung ist auch durch die Einlage kommunaler Grundstücke denkbar, die zur weiteren Finanzierung der Baulandbereitstellung verkauft werden können.

Im Laufe der Zeit trägt sich der Bodenfonds im besten Fall selbst oder kann ggf. sogar Gewinne erwirtschaften und stellt somit keine Belastung für den Haushalt dar (ggf. sogar eine Entlastung). Hierzu ist jedoch mindestens eine kostendeckende Baulandbereitstellung erforderlich. Eine solche Kostendeckung kann durch eine wirtschaftlich orientierte Ermittlung der An- und Verkaufspreise im Rahmen einer städtebaulichen Kalkulation für die Grundstücke erreicht werden (transparente Projektkalkulation).<sup>12</sup> Hierbei sollte es grundsätzliches Ziel sein, möglichst kostendeckende Projekte zu erzielen (mit projektbezogener Einzelkalkulation).<sup>13</sup> Gleichwohl erlaubt es ein Bodenfonds auch, unrentierliche Projekte aus möglichen Überschüssen rentierlicher Projekte zu decken (Querfinanzierung). Voraussetzung ist hierfür eine klare Budgetverantwortung. Entscheidend für die Wirtschaftlichkeit sind neben der Höhe der An- und Verkaufspreise auch die Kosten für Erschließungs-, Ausgleichs- und Infrastrukturmaßnahmen (einschließlich der Flächenverluste für öffentliche Flächen) sowie die Zwischenfinanzierungskosten, die auch von der Entwicklungsdauer (Zeitraum vom Ankauf bis zum Verkauf) sowie von der Höhe des Zinssatzes abhängen.

---

<sup>11</sup> vgl. Hornberger, Oliver; Lühring, Ewald: Neue Organisationsformen im kommunalen Baulandmanagement - Baulandentwicklung mit Hilfe kommunaler Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften, Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, 1999, S. 42.

<sup>12</sup> vgl. Dransfeld, E.: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation, Verlag DVH, Bonn, Mai 2003.

<sup>13</sup> Im Rahmen ihrer eigenen städtebaulichen Kalkulation hat die Stadt Bocholt ein beispielhaftes Programm entwickelt, vgl. Baulandpreis NRW – Neue Wege zu preiswertem Bauland, hrsg. vom Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport und der LBS NRW, Düsseldorf 1997 sowie Becker, B.: Liegenschaftsmanagement und Stadtentwicklung – Praxisbericht Stadt Bocholt, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, 2/2000, S. 70-79

## **2.2 Finanzierung des Flächenerwerbs außerhalb des Haushaltes**

### **2.2.1 Eigenbetrieb / Sondervermögen**

#### **2.2.1.1 Rechtliche Grundlagen**

Kommunale Eigenbetriebe sind nach der Definition des Kommunalverfassungs- und Eigenbetriebsrechts der jeweiligen Bundesländer (z.B. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW)) die Organisationsform für wirtschaftliche kommunale Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit, die nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung und der Betriebssatzung geführt werden (vgl. z.B. § 114 Abs. 1 GO NW).

Der Eigenbetrieb ist ein rechtlich unselbständiges Unternehmen der Kommune und wird als Sondervermögen außerhalb des kommunalen Haushaltes geführt und unterliegt daher nicht den strengen haushaltsrechtlichen Bindungen.<sup>14</sup> Der Eigenbetrieb gehört zu 100 % der Kommune; Beteiligungen Dritter sind ausgeschlossen.

Der kommunale Eigenbetrieb stellt als Sondervermögen zwar einen unselbständigen Vermögens- und Verwaltungsteil der Kommune dar, ist jedoch rechtlich in vollem Umfang in die Kommune eingebunden; sämtliche vom Eigenbetrieb getätigten Geschäfte verpflichten und berechtigen die Trägerkommune.<sup>15</sup> Der kommunale Eigenbetrieb ist sowohl organisatorisch als auch finanzwirtschaftlich weitestgehend gegenüber der Kommunalverwaltung verselbstständigt. Obwohl der Eigenbetrieb keine eigene Rechtsfähigkeit besitzt, ist er somit trotzdem durch eine gewisse Unabhängigkeit geprägt. Als Sondervermögen unterliegt der kommunale Eigenbetrieb weiterhin der Rechtsaufsicht der Kommunalaufsichtsbehörde. Durch die fehlende Rechtsfähigkeit eines kommunalen Eigenbetriebes wird die Einheitlichkeit der Verwaltung nicht in Frage gestellt und eine ausreichende Kontrolle durch die Kommune gewährleistet.

Der Eigenbetrieb wird einerseits nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt, hat aber andererseits eine enge Bindung zur Verwaltung und zum Rat. Er kann daher als „Mittelweg“ zwischen der unmittelbaren Kommunalverwaltung und den selbständig rechtsfähigen Unternehmen einer Kommune eingestuft werden.<sup>16</sup>

Bei der Gründung eines kommunalen Eigenbetriebes kann neues Personal eingestellt werden. Es besteht aber auch die Möglichkeit, bisher schon bei der Gemeinde beschäftigtes Personal auf den Eigenbetrieb überzuleiten bzw. dem Eigenbetrieb zu überlassen. Durch die Personalüberlassung kann bereits in der Verwaltung der Gemeinde vorhandener Sachverstand genutzt werden. In diesem Zusammenhang wird häufig eine zeitabhängige Überlassung von Mitarbeitern der kommunalen Verwaltung an den Ei-

---

<sup>14</sup> vgl. Hornberger, Oliver; Lühring, Ewald: a.a.O., S. 60.

<sup>15</sup> vgl. Zeiss, Eigenbetriebe, in: Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 5 - Kommunale Wissenschaft, Berlin, 1984, S. 153 f.

<sup>16</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 61 (mit weiteren Literaturfundstellen).

genbetrieb vereinbart, z.B. die anteilmäßige Beschäftigung eines Verwaltungsmitarbeiters der Gemeinde als Werksleiter des Eigenbetriebes.<sup>17</sup>

Die Gründung eines Eigenbetriebes und die Betriebssatzung ist vom Rat der jeweiligen Kommune entsprechend den Vorschriften der Gemeindeordnung und der Eigenbetriebsverordnung zu beschließen. Der Eigenbetrieb ist mit einem angemessenen Stammkapital auszustatten (die Höhe wird in der Betriebssatzung festgelegt). Eine Beteiligung privater Dritter an einem kommunalen Eigenbetrieb ist nicht möglich.

Neben kommunalen Eigenbetrieben gibt es auch **eigenbetriebsähnliche Einrichtungen** als Organisationsform für nichtwirtschaftliche Einrichtungen. Diese eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen stellen (wie die Eigenbetriebe) ein Sondervermögen der Kommune dar und unterliegen deshalb ebenfalls nicht den haushaltsrechtlichen Regelungen der GO NW. Die allgemeinen Grundsätze der Haushaltswirtschaft, der Finanzplanung und der Vermögensverwaltung (§§ 75, 76, 83-87, 89 und 90 GO NW) sind jedoch sinngemäß anzuwenden. Gem. § 95 Abs. 2 GO NW sind Sondervermögen im Haushalt der Kommune gesondert nachzuweisen.

Es gibt zwei Möglichkeiten der Gestaltung eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen, die davon abhängen, in welchem Umfang die Vorschriften des Eigenbetriebsrechtes Anwendung finden:<sup>18</sup>

- vollständige Anwendung der Vorschriften des Eigenbetriebsrechtes (die eigenbetriebsähnliche Einrichtung steht dem Eigenbetrieb dann gleich),
- Anwendung der Vorschriften über das Rechnungswesen der Eigenbetriebe als Sondervermögen i.S.d. § 95 Abs. 1 Nr. 3 GO NW auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung.<sup>19</sup>

#### 2.2.1.2 Organe und Zuständigkeiten

Die Grundlagen für den Eigenbetrieb bilden die **Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung**, der **Gemeindeordnung**, der **Hauptsatzung** und der **Betriebssatzung**. Demnach besitzt ein kommunaler Eigenbetrieb eigene, selbstständige Organe, die Träger der organisatorischen Selbstständigkeit sind. Folgende vier Organe sind für den kommunalen Eigenbetrieb zuständig:

- die **Werkleitung** (Sonderverwaltungsorgan mit besonderen auf den Wirkungsbereich des kommunalen Eigenbetriebes beschränkten Aufgaben und Befugnissen),
- der **Werksausschuss** (Sonderverwaltungsorgan mit besonderen auf den Wirkungsbereich des kommunalen Eigenbetriebes beschränkten Aufgaben und Befugnissen),

---

<sup>17</sup> vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/1986, Kommunale Beteiligungen IV: Verselbstständigung kommunaler Einrichtungen?, Arbeitshilfen, Köln 1986, S. 23 ff.

<sup>18</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 63.

<sup>19</sup> Hierbei kann es sich z.B. um eine „personenlose“ Einrichtung handeln, d.h. die Arbeit wird von Verwaltungsmitarbeitern erledigt.

- der **Bürgermeister / Stadt- bzw. Gemeindedirektor** und
- der **Rat**.
- In einigen Bundesländern (z.B. Nordrhein Westfalen) kann auch der **Kämmerer** hinzukommen.

Die laufende Betriebsführung und wirtschaftliche Führung unterliegt grundsätzlich der **Werkleitung** (soweit durch gesetzliche bzw. satzungsrechtliche Bestimmungen nichts anderes bestimmt ist).

Weiterhin regelt die Eigenbetriebsverordnung auch den selbständigen Verantwortungsbereich des Werkleiters (z.B. Liegenschaftsangelegenheiten bis zu einem bestimmten Wert, Auftragsvergabe bis zu einer bestimmten Höhe etc.) sowie auch die Zuständigkeiten in Bezug auf Personalangelegenheiten (Einstellung, Höhergruppierung, Entlassung - ggf. beschränkt auf bestimmte Vergütungsgruppen) und die Kassenführung.

Die laufende Betriebsführung wird durch die Kompetenzen des Werksausschusses, des Bürgermeisters und des Rates abgegrenzt. Im Folgenden werden die Rechte der Werkleitung aufgelistet:

- Durchführung des Rechnungswesens,
- Vorbereitung der Beschlüsse des Werksausschusses,
- Teilnahme an den Beratungen des Werksausschusses,
- Durchführung der Beschlüsse des Werksausschusses und des Rates, allerdings sind Weisungen des Bürgermeisters bezüglich der Einheitlichkeit der Verwaltung zu berücksichtigen,
- Fachaufsicht über die Dienstkräfte des Eigenbetriebes und
- Außenvertretung des Eigenbetriebes.

Meistens nehmen Beamte oder Angestellte der Gemeinde die Position des Werkleiters ein. Sie sind in diesem Fall zu einem bestimmten Verhältnis sowohl bei der Gemeinde als auch beim kommunalen Eigenbetrieb beschäftigt. Als Werkleiter kann ein Beigeordneter oder Dezernent bestellt werden, der somit die laufenden Geschäfte des kommunalen Eigenbetriebes führt. Die Zahl der Werkleiter wird durch die Betriebsgröße (Umsatzvolumen und Zahl der Beschäftigten) bestimmt. Bei mehr als einem Werkleiter sollte die Geschäftsverteilung innerhalb der Werkleitung durch eine Dienstanweisung geregelt werden.

Der **Werksausschuss** (besonderer Ratsausschuss) beschäftigt sich mit den Angelegenheiten des kommunalen Eigenbetriebes. Es besteht die Möglichkeit, dass ein vorhandener Ratsausschuss die Funktion zusätzlich wahrnimmt. Die Mitglieder (häufig Ratsmitglieder, aber auch sachkundige Bürger) werden vom Rat der Gemeinde gewählt. Bei mehr als zehn Beschäftigten ist die unternehmerische Mitbestimmung dadurch geregelt, dass sie als stimmberechtigte Mitglieder dem Werksausschuss angehören (Beschäftigte und sachkundige Bürger dürfen die Anzahl der Ratsmitglieder nicht

übersteigen). Der Werksausschuss entscheidet in Angelegenheiten, die der Beschlussfassung des Rates unterliegen und keinen Aufschub dulden.<sup>20</sup> Somit nimmt der Werksausschuss nicht nur eine beratende Funktion ein, sondern trifft auch Entscheidungen.

Der Werksausschuss ist u.a. für:

- die Vorbereitung der Beschlüsse des Rates („verlängerter Arm“ des Rates, erleichtert die Beschlussfassungen im Rat der Gemeinde),
- die Festsetzung der allgemeinen Lieferbedingungen,
- die Zustimmung zu erfolgsgefährdenden Mehraufwendungen und Mehrausgaben sowie
- die Benennung der Prüfer für den Jahresabschluss

zuständig.

Der **Bürgermeister / Stadt- bzw. Gemeindedirektor** hat durch die enge Verzahnung zwischen dem kommunalen Eigenbetrieb und der Kommunalverwaltung bedeutenden Einfluss auf die Angelegenheiten des kommunalen Eigenbetriebes. Die Entscheidungsbefugnisse in Personalangelegenheiten liegt beim Bürgermeister, da er sowohl Dienstvorgesetzter für die Werkleitung des kommunalen Eigenbetrieb als auch für die Bediensteten ist. Neben der wichtigen Koordinations- und Überwachungsfunktion (Einklang zwischen Interessen und Tätigkeit der Werkleitung mit den Zielen und Interessen der Gesamtverwaltung der Gemeinde) kommen dem Bürgermeister in seiner Funktion als Verwaltungschef der Gemeinde auch wichtige Unterrichts- und Weisungsrechte (gilt nicht unbeschränkt) gegenüber der Werkleitung zu (regelmäßige Berichte und Übersichten). Um eine Gefahr der Interessenkollision zu vermeiden und eine gewisse Selbstständigkeit des kommunalen Eigenbetriebes zu wahren, sollte eine Personalunion zwischen Bürgermeister und Werkleiter vermieden werden.

Der **Rat** der Kommune hat über alle nicht übertragbaren Angelegenheiten zu entscheiden. Die ausschließliche Entscheidung ist dem Rat bei

- der Bestellung der Werkleitung,
- der Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplanes, der Feststellung des Jahresabschlusses und Verwendung des Jahresgewinn oder die Deckung des Verlustes und
- der Rückzahlung von Eigenkapital an die Gemeinde

vorbehalten. Weiterhin liegen neben der Beschlussfassung über die Betriebssatzung die Wahl der Mitglieder des Werksausschusses sowie die Festsetzung von Tarifen und Darlehensaufnahme durch den kommunalen Eigenbetrieb in den Händen des Rates. Da der Rat als oberstes Kontrollorgan bei allen Geschäften des kommunalen Eigenbetrie-

---

<sup>20</sup> Im Interesse einer Beschleunigung ist dem Werksausschuss in der Betriebssatzung eine weitgehende Entscheidungsbefugnis einzuräumen.

bes fungiert, ist der Einfluss auf die Tätigkeit des kommunalen Eigenbetriebes jederzeit gegeben, auch wenn die Zuständigkeiten des Rates soweit wie möglich dem Werksausschuss zu übertragen sind (gem. § 114 Abs. 2 Satz 2 GO NW). Die Werkleitung kann grundsätzlich nicht an Gemeinderatssitzungen teilnehmen und auch keine Anträge stellen.

Für den Fall, dass dem **Kämmerer** eine Organstellung zu kommt, hat auch der Kämmerer ein Unterrichtsrecht (Entwurf des Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses, die Vierteljahresübersichten, die Ergebnisse der Betriebsstatistik und die Selbstkostenrechnungen).<sup>21</sup>

Für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gelten die vorstehenden Ausführungen entsprechend, wobei bei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen die Anbindung an die Verwaltung noch enger sein kann.

### 2.2.1.3 Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen

Da der kommunale Eigenbetrieb **finanzwirtschaftlich** als Sondervermögen außerhalb des kommunalen Haushaltes geführt wird, ist anstelle eines Haushaltsplanes ein Wirtschaftsplan zu erstellen. Die Eigenbetriebsverordnung regelt, welche weiteren Berichte vom Eigenbetrieb zu erstellen sind:

- Wirtschaftsplan bestehend aus:
  - Erfolgsplan (Kontrolle der Wirtschaftsführung, Gewinn- und Verlustrechnung),
  - Vermögensplan (Anlageveränderungen und Kreditwirtschaft sowie notwendige Verpflichtungserklärungen),
  - Stellenübersicht (Beamte der Kommune werden nur nachrichtlich übernommen) sowie
  - Fünfjährige Finanzplanung (Übersicht über Entwicklung),
- Zwischenberichte über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Abwicklung des Vermögensplanes,
- Jahresabschluss (Gewinn- und Verlustrechnung), Lagebericht (Erläuterungen zur wirtschaftlichen Entwicklung) und Erfolgsübersicht. (Die **Jahresabschlussprüfung** obliegt der Gemeindeprüfungsanstalt). Die Gemeindeprüfungsanstalt bedient sich zur Durchführung der Jahresabschlussprüfung eines öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Bei der Entscheidung, ob ein kommunaler Eigenbetrieb gegründet werden soll, sind die durch die Prüfung möglicherweise entstehenden Kosten zu berücksichtigen.

Die kaufmännische Buchführung (nach HGB) (Geschäftsberichte mit Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnung, Lageberichte etc.) führt zu einer Transparenz der Handlungsweise des Eigenbetriebes. Wirtschaftsplan und Jahresabschluss sind nach Gemeindehaus-

---

<sup>21</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 63 ff. (mit weiteren Literaturfundstellen)

haltsverordnung Nordrhein Westfalen dem Haushaltsplan der Gemeinde als Anlage beizufügen. Im kommunalen Haushaltsplan erscheint nur der Gewinn / Verlust des kommunalen Eigenbetriebes.

In Bezug auf das Finanzwesen ist der kommunale Eigenbetrieb unabhängig vom Haushaltswesen der Kommune, auch wenn die Grundsätze über die Haushaltsführung der Gemeindeordnung sinngemäß anzuwenden sind.<sup>22</sup>

Das **Rechnungswesen** ist nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik) oder einer entsprechenden Verwaltungsbuchführung zu führen. Im Gegensatz zur Doppik verfolgt die Kameralistik im kommunalen Haushalt den Zweck, den Nachweis zu erbringen, dass der Haushaltsplan der Gemeinde vollzogen wurde, insbesondere die Deckung von tatsächlichen Einnahmen und getätigten Ausgaben. Die Doppik (im Sinne einer kontinuierlichen Rechnung) orientiert sich jedoch an dem in einem Rechnungsjahr erzielten Gewinn oder Verlust sowie der Rentabilität des eingesetzten Kapitals. Sie versucht somit einen Einblick in die Vermögens- und Kapitalstruktur zu geben, zentrale Rechengröße ist der Rentabilitätserfolg. Die Doppik stellt daher keine Haushaltsausgleichrechnung (kommunale Haushaltsrechnung), sondern eine Kapitalnachweisrechnung dar.<sup>23</sup>

## **2.2.2 Eigen- und Beteiligungsgesellschaft (GmbH)**

### **2.2.2.1 Rechtliche Grundlagen**

In § 107 GO NRW ist die Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen geregelt. Nach § 107 Abs. 1 Satz 2 ist „als wirtschaftliche Betätigung (...) der Betrieb von Unternehmen zu verstehen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistungen ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte.“ Die Gründung und Beteiligung von Kommunen an Einrichtungen des privaten Rechts ist in § 108 GO NRW geregelt.

Die **Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)** ist eine Handelsgesellschaft im Sinne des HGB und als juristische Person des Privatrechts im Handelsregister eingetragen. Sie ist eine **Kapitalgesellschaft**, die im Gegensatz zu einer Personengesellschaft dadurch gekennzeichnet ist, dass die Mitgliedschaft auf eine reine Kapitalbeteiligung und nicht auf eine persönliche Mitarbeit der Gesellschafter zugeschnitten ist.<sup>24</sup> Die Gesellschafter haften daher nicht persönlich für die Verbindlichkeiten der GmbH, sondern es haftet die GmbH als juristische Person allein.<sup>25</sup> Die Haftung ist daher auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt.

---

<sup>22</sup> Institut für Bodenmanagement, Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung, hrsg. Von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen im Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V. Bonn, Oktober 1999, S. 80.

<sup>23</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 68 ff. (mit weiteren Literaturfundstellen)

<sup>24</sup> vgl. Creifelds, Rechtswörterbuch, 12. Auflage, München 1994, S. 643.

<sup>25</sup> vgl. Creifelds, a.a.O., S. 501.

Eine Gesellschaft kann durch eine oder mehrere Personen gegründet werden, d.h. die Kommune kann alleiniger Gesellschafter sein, es können sich aber auch private Dritte beteiligen (sog. Beteiligungsgesellschaft). Bei einer Beteiligungsgesellschaft tritt neben die Gemeinde als Gesellschafter ein privater Dritter. Diese Beteiligung eines bzw. mehrerer privater Dritter kann sowohl im Gründungsstadium als auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Bei diesen kommunalen Beteiligungsgesellschaften hat die Gemeinde auf einen angemessenen Einfluss (§ 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NW) insbesondere in einem Überwachungsorgan der Gesellschaft zu achten, der durch den Gesellschaftsvertrag gesichert wird. Der notwendige Einfluss kann durch die Mehrheit der Anteile an der GmbH gewährleistet werden. Die Entscheidung der Gemeinde über die Gründung oder wesentliche Erweiterung einer Gesellschaft ist der Aufsichtsbehörde spätestens sechs Wochen vor Vollzug schriftlich anzuzeigen (§ 115 GO).

Die Gesellschaft ist vollständig aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst; sie unterliegt in sich nur den privatrechtlichen Bestimmungen (GmbH-Gesetz, Gesellschaftsvertrag). Eine kommunale Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft (GmbH) wird außerhalb des allgemeinen Haushaltes der Gemeinde geführt. Sie unterliegt nicht den haushaltsrechtlichen Regelungen des Kommunalrechts sowie der Rechtsaufsicht der Kommunalaufsichtsbehörde. Die Aufnahme von Krediten muss nicht durch die Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt werden.

Die Gründung einer GmbH kann im Wege einer Bar- oder Sachgründung (z.B. Grundstücke) oder einer gemischten Gründung erfolgen. Das vorgeschriebene Stammkapital (§ 5 GmbHG) einer GmbH in Höhe von 25.000 EUR wird bei einer Sachgründung durch eine Einlage der Vermögensgegenstände erbracht (Eigentumsübertragung). Bei mehreren Gesellschaftern beträgt die Stammeinlage eines Gesellschafters mind. 100 EUR und muss durch 50 teilbar sein. Das Stammkapital einer GmbH setzt sich aus den geleisteten Stammeinlagen der verschiedenen Gesellschafter zusammen. In dem Gesellschaftsvertrag müssen das Stammkapital und der Betrag der von dem jeweiligen Gesellschafter auf das Stammkapital zu leistenden Einlage angegeben werden. Das Stammkapital erscheint als Rechnungsgröße auf der Passivseite der Bilanz und stellt einen Schutz der Gesellschaftsgläubiger dar.

Neben Kosten des Notars für die notarielle Beurkundung des Gesellschaftsvertrages fallen Kosten für die Eintragung ins Handelsregister beim Registergericht (bei der Gründung einer GmbH) und für die Gewerbeanmeldung an.<sup>26</sup>

Bei der Gründung einer kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in der Form einer GmbH kann es notwendig werden, neues Personal einzustellen. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass – entsprechend zu den kommunalen Eigenbetrieben – bei der Gemeinde beschäftigtes Personal übergeleitet bzw. der GmbH überlassen werden kann. Eine zeitanteilige Personalüberlassung ist auch möglich (z.B. Ausübung als Funktion des Geschäftsführers einer kommunalen GmbH durch den Bürgermeister in

---

<sup>26</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 70 ff. (mit weiteren Literaturfundstellen)

Nebentätigkeit), bringt jedoch Probleme bezüglich eines Nachweises der jeweiligen Tätigkeit mit sich.

#### 2.2.2.2 Organe und Zuständigkeiten

Der Gesellschaftsvertrag ist die Grundlage für die Zuständigkeitsregelungen innerhalb der Gesellschaft. Die notwendigen Organe einer Gesellschaft sind:

- der **Geschäftsführer** (Leitungsorgan) und
- die **Gesellschafterversammlung** (Gesamtheit aller **Gesellschafter** – Willensbildungsorgan für Strukturentscheidungen).

Ob ein **Aufsichtsrat** (Aufsichtsorgan) erforderlich ist, hängt von der Zahl der Beschäftigten ab. Die Bildung ist nicht zwingend vorgeschrieben (fakultatives Organ), entspricht aber der Gesellschaftsvertragspraxis kommunaler Gesellschaften.

Dem **Geschäftsführer** (es können auch mehrere sein) kommt als gesetzlichem Vertreter der GmbH eine besondere Bedeutung zu. Er übernimmt die laufenden Geschäfte und organisiert die Verwaltung der Gesellschaft. Bei größeren Gesellschaften sollten mindestens zwei Geschäftsführer tätig sein (gegenseitige Kontrolle).

Neben den geschäftsleitenden Tätigkeiten sind weiterhin folgende Aufgabenbereiche gesetzlich für die Geschäftsführung vorgeschrieben:

- Gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Gesellschaft (§ 35 Abs. 1 GmbHG); die Vertretungsbefugnis in Außenverhältnissen kann nicht durch Wirkung Dritter beeinträchtigt werden.
- Buchführung und Aufstellung und Offenlegung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes (§ 41 GmbHG, §§ 264 und 325 Abs. 1 HGB),
- Auskunftserteilung an Gesellschafter (§ 51a GmbHG),
- Anmeldung zum Handelsregister (§ 78 GmbHG),
- Einreichung der Gesellschafterliste (§ 40 GmbHG),
- Stellung des Konkurs- und Vergleichsantrages bei Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung (§§ 64 und 64a GmbHG),
- Kapitalhaltungspflicht (§§ 30 u. 33 GmbHG) sowie
- Erfüllung steuerlicher Pflichten (§ 34 Abgabenordnung).

Es besteht eine Zustimmungspflicht des Rates in Abgleich mit der Gemeindeordnung und dem Willen der Gemeinde. Durch Beschlüsse der Gesellschafterversammlung oder Regelungen im Gesellschaftervertrag der GmbH können die Befugnisse der Geschäftsführung eingeschränkt werden.

Bei eigenverantwortlicher Tätigkeit des Geschäftsführers wird die Leitungsmacht für laufende Geschäfte von Gesellschafterweisungen freigestellt. Für den Fall, dass ein Aufsichtsrat vorhanden ist, sind weitergehende Tätigkeiten an die Zustimmung gebunden. Im Gesellschaftsvertrag der GmbH oder in einer Geschäftsordnung des Aufsichts-

rates werden diese Geschäfte mit bestimmten Wertgrenzen aufgelistet, um eine Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Bei Beteiligungsgesellschaften kann der Gemeinde im Gesellschaftervertrag der GmbH das Recht eingeräumt werden, den Geschäftsführer zu bestellen und auch ohne Angabe von Gründen abzuwählen. Somit kann die Gemeinde weitgehende Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftsführung der GmbH ausüben.<sup>27</sup> Allerdings gehen bei von der Gemeinde entsandten Mitgliedern der Geschäftsführung die gesellschaftlichen Pflichten als Geschäftsführer der GmbH der Bindung an Weisungen der Gemeinde vor.<sup>28</sup> Das Amt des Geschäftsführers kann sowohl hauptamtlich als auch neben- oder ehrenamtlich bekleidet werden (z.B. durch Dezernenten, Beigeordnete oder den Bürgermeister). Ein Bürgermeister, der Mitglied der Geschäftsführung einer kommunalen Gesellschaft ist, ist im Gesellschaftsvertrag für die Geschäfte mit der Stadt von dem Verbot des Selbstkontrahierens nach § 181 BGB zu befreien.<sup>29</sup>

Die **Gesellschafter** (Willensorgan) nehmen ihrer Rechte in der **Gesellschafterversammlung** wahr. Folgende Punkte liegen zwingend in ihrer Zuständigkeit:

- Änderung des Gesellschaftervertrages (§ 53 GmbHG),
- Einforderung von Nachschüssen (§ 26 GmbHG),
- Auflösung der Gesellschaft (§ 60 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG),
- Verschmelzung und Umwandlung sowie
- Zustimmung zum Abschluss von Unternehmensverträgen.

Folgende Punkte sind nicht zwingend und können auch in die Zuständigkeit des Aufsichtsrates gegeben werden:

- Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Ergebnisses,
- Bestellung, Abberufung und Entlastung von Geschäftsführern sowie
- Geltendmachung von Ersatzansprüchen der Gesellschaft gegenüber den Geschäftsführern.

Die Zahl der Stimmen der einzelnen Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung richtet sich bei einer Beteiligungsgesellschaft nach den Anteilen der jeweiligen Gesellschafter am Stammkapital der GmbH.

Die Gemeinde kann auch durch Mitglieder der Verwaltung in der Gesellschafterversammlung<sup>30</sup> vertreten werden (nach §§ 1 u. 48 GmbHG zulässig). Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 2 GO NW sind die Vertreter der Gemeinde in der Gesellschaftsversammlung an die

---

<sup>27</sup> vgl. Cronauge, Ulrich (1992), Kommunale Unternehmen, Eigenbetrieb – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, Berlin, S. 100

<sup>28</sup> vgl. KGSt-Bericht nr. 8/1986, Kommunale Beteiligungen IV: Verselbständigung kommunaler Einrichtungen?, Arbeitshilfen, Köln 1986, S. 52

<sup>29</sup> vgl. ebenda, S. 40

<sup>30</sup> Versammlung ist nicht mehr gegeben, wenn nur ein einzelner Angehöriger der Verwaltung die Kommune vertritt.

Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse gebunden und können jederzeit abberufen werden. Dies gewährleistet den notwendigen Einfluss der kommunalen Organe in einer Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft, an der die Gemeinde die (ggf. qualifizierte) Mehrheit der Gesellschafteranteile hat. Weiterhin ist der Einfluss dadurch gegeben, dass die Gesellschafterversammlung gegenüber der Geschäftsführung weisungsgebunden ist und auch Entscheidungen des Aufsichtsrates, sofern es erforderlich ist, korrigieren kann.

Bei einer Eigengesellschaft ist die Kommune alleiniger Gesellschafter. Somit kann die Gesellschafterversammlung aus dem gesamten Rat oder nur einzelnen Mitgliedern des Rates bestehen, so dass die einzelnen Ratsmitglieder gleichzeitig die in das Organ der Gesellschaft entsandten Vertreter der Kommune sind.

Aus rechtlichen Gründen ist dann ein besonderer Beschluss des Rates erforderlich, um die Gesellschafterversammlung zu bilden.<sup>31</sup> Zwischen dem Rat als Organ der Kommune und den förmlich einzeln zu bestellenden Mitgliedern der Gesellschafterversammlung ist streng zu trennen. Die Stimmabgabe für einen Gesellschafter kann nur einheitlich erfolgen, daher sollte von der Gemeinde nur ein Vertreter des Rates bestellt werden (Vermeidung von unterschiedlichen = unwirksamen Stimmabgaben), der an einen vorher einzuholenden Ratsbeschluss bei der Stimmabgabe gebunden ist.

Die Bildung eines **Aufsichtsrates** ist ab einer bestimmten Arbeitnehmerzahl (mehr als 500) zwingend notwendig. Der Aufsichtsrat ist vor allem für Kontroll- und Überwachungsfunktionen der Geschäftsführung zuständig. Die Bestellung, Anstellung, Abberufung und Entlassung der Geschäftsführung liegen ebenfalls in Händen des Aufsichtsrates. Im Gesellschaftsvertrag der GmbH wird die Vornahme bestimmter Rechtsgeschäfte an die vorherige Zustimmung des Aufsichtsrates gebunden. Die Gesellschafter haben den Aufsichtsrat über die Entwicklung des Geschäftsjahres laufend zu unterrichten.

Der Gesellschaftsvertrag regelt die Zusammensetzung und Bildung des Organs. Soweit nichts anderes bestimmt ist, setzt er sich aus mindestens drei Mitgliedern zusammen. Eine Höchstzahl ist nicht vorgegeben. Bürgermeister (zumeist Vorsitzender) und / oder Kämmerer sind „geborene“ Mitglieder des Aufsichtsrates, wodurch die Verbindung zur Verwaltung gewährleistet ist. Weitere Aufsichtsratsmitglieder werden entweder von der Gesellschafterversammlung gewählt oder es werden Vertreter der jeweiligen Ratsfraktionen vom Rat der Gemeinde in den Aufsichtsrat entsandt.<sup>32</sup>

Grundsätzlich haben die Mitglieder des Aufsichtsrates ein freies Mandat für ihre Tätigkeit und sind ausschließlich dem Wohl der Gesellschaft verpflichtet. Allerdings kann bei freiwillig gegründeten Aufsichtsräten eine Weisungsgebundenheit an die Beschlüsse des Rates festgelegt werden. Diese Weisungsgebundenheit ist nicht so eng wie bei den in die Gesellschafterversammlung zur Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte entsandten Vertreter. Sie wird im Konfliktfall von den gesellschaftlichen Pflichten eines

---

<sup>31</sup> vgl. die Rechtsprechung des OVG Münster, Urteil vom 28.10.1983 – 15 A 2318/81, in: der Gemeindehaushalt 1983, S. 286 f.

<sup>32</sup> Diese können jedoch jederzeit durch den Rat abberufen werden.

Aufsichtsratsmitgliedes überlagert.<sup>33</sup> Vom Rat der Gemeinde vorgeschlagene, aber erst aufgrund einer besonderen Wahl durch die Gesellschafterversammlung in den Aufsichtsrat gekommene Vertreter der Gemeinde können unabhängig davon, ob es sich um Mitglieder des Rates, der Verwaltung oder externe Dritte handelt, nicht an Weisungen gebunden werden.<sup>34</sup>

Neben oder auch anstatt eines Aufsichtsrates sind in Gesellschaftsverträgen auch **Beiräte** vorgesehen, die eine beratende Funktion wahrnehmen. Beiräte erscheinen sinnvoll, wenn Dritte, die nicht Gesellschafter und / oder nicht Mitglieder des Aufsichtsrates sind, am Entscheidungsprozeß einer Gesellschaft beteiligt werden sollen. Es ist darauf zu achten, dass der Entscheidungsfluss jedoch nicht verlangsamt wird.<sup>35</sup>

### 2.2.2.3 Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen

Analog zum kommunalen Eigenbetrieb ist vor Beginn eines Wirtschaftsjahres ein **Wirtschaftsplan** aufzustellen, wenn einer Gemeinde mehr als 50 % der Anteile der Gesellschaft gehören (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 GO NW). Der Wirtschaftsplan umfasst den Finanzplan, den Erfolgsplan, den Vermögensplan und eine Stellenübersicht sowie eine fünfjährige Finanzplanung. Die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung sind zu beachten (§ 41 GmbHG und § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB). Die Geschäftsführung hat sowohl eine Eröffnungsbilanz, als auch einen Jahresabschluss (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang und Lagebericht<sup>36</sup>) aufzustellen. Der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Bericht über die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung einer kommunalen Eigengesellschaft (GmbH) sind dem kommunalen Haushalt als Anlage beizufügen (§ 108 Abs. 2 Satz 2 GO NW). Dies gilt auch für Beteiligungsgesellschaften, wenn die Gemeinde mit mehr als 50 % an dieser beteiligt ist.

Die **Jahresabschlussprüfung** wird sowohl bei einer kommunalen Eigen- als auch bei einer Beteiligungsgesellschaft durch einen Wirtschaftsprüfer (-prüfungsgesellschaft) geprüft. Bei der Entscheidung, ob eine kommunale Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in der Form einer GmbH gegründet werden soll, sind die entstehenden Kosten der Abschlussprüfung zu berücksichtigen. Für den Fall, dass die Gemeinde die Mehrheit der Anteile an der Gesellschaft besitzt (mindestens der vierte Anteil), kann die Gemeinde im Gesellschaftsvertrag der GmbH verlangen, dass im Rahmen der Jahresabschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung mitgeprüft und über die wirtschaftlichen Verhältnisse Bericht erstattet wird.

Die Rechnungsprüfungsbehörde der Gemeinde kann sich zur Klärung von Fragen unmittelbar unterrichten lassen und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher sowie die Schriften des Unternehmens einsehen.

---

<sup>33</sup> vgl. Urteil des BGH vom 29.01.1962 – II ZR 1/61, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1962, S. 864 ff.

<sup>34</sup> vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/1986, a.a.O., S. 52

<sup>35</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 73 ff. (mit weiteren Literaturfundstellen)

<sup>36</sup> Stellungnahme zur Einhaltung der öffentlichen Zweckbindung und zur Zweckerreichung der kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht mit dem Prüfungsbericht ist unverzüglich nach der Prüfung durch die Geschäftsführer den Gesellschaftern zum Zwecke der Feststellung des Jahresabschlusses vorzulegen (§ 42 a Abs. 1 GmbHG). Spätestens bis zum Ablauf der ersten acht Monate des Geschäftsjahres ist über die Feststellung und über die Ergebnisverwendung zu beschließen, die Frist kann nicht verlängert werden. Der Jahresabschluss der GmbH ist gemäß §§ 325 ff. HGB offenzulegen.<sup>37</sup>

Analog zu den kommunalen Eigenbetrieben ist das **Rechnungswesen** auch bei kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften in der Rechtsform der GmbH nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung zu führen (vgl. Kapitel 2.3.1.3). Dabei ist es empfehlenswert, auf die Kompatibilität mit dem System der Steuerberatung zu achten. Außerdem sind projektbezogenen Kalkulationen und Buchungen wünschenswert.

### **2.2.3 Eigen- und Beteiligungsgesellschaft (GmbH, KG und GmbH & Co KG)**

Gesellschaften, an denen die Kommune (mehrheitlich) beteiligt sein kann, sind neben der GmbH auch die Kommanditgesellschaft (KG) und die GmbH & Co KG.

Die wesentlichen Merkmale der GmbH wurden im Rahmen des Kapitels 2.2.2 bereits erläutert. Diese gelten im Grundsatz ebenso, wenn es sich um eine private Gesellschaft mit Beteiligung der Kommune handelt. Die Kommune sollte dann allerdings darauf achten, dass sie ihre Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten durch eine entsprechende Anteils- und Stimmenmehrheit wahren kann. Weiterhin können beispielsweise bei der Beteiligung von Banken durch Monopolstellung und die Vermarktung durch bankeigene Immobilienabteilungen Akzeptanzprobleme entstehen.

Die folgenden Erläuterungen beziehen sich zwar auf private Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung, es kann sich aber ebenso um reine kommunale Gesellschaften handeln. Eine Beteiligung privater Dritter an einer solchen Gesellschaft ist nicht erforderlich.

#### **2.2.3.1 Rechtliche Grundlagen**

Eine **Kommanditgesellschaft (KG)** ist eine handelsrechtliche **Personengesellschaft**, bei der neben der Gesellschaft mindestens ein Gesellschafter zusätzlich unbegrenzt mit seinem gesamten Privatvermögen haftet. Die KG besitzt keine eigene Rechtsfähigkeit. Sie ist keine juristische Person, jedoch dieser angenähert, da sie unter ihrer Firma Rechte erwerben, Verbindlichkeiten eingehen, Eigentum und andere dingliche Rechte an Grundstücken erwerben sowie vor Gericht klagen und verklagt werden kann.

---

<sup>37</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 79 f. (mit weiteren Literaturfundstellen)

Die KG besteht aus zwei Gesellschaftern,

- den persönlich unbeschränkt haftenden **Komplementär** und
- den beschränkt haftenden **Kommanditisten**.<sup>38</sup>

Im Gegensatz zu einer GmbH ist bei der Einzahlung der Kommanditeinlage kein bestimmter Mindestbetrag erforderlich. Die Einlagen können hier auch durch Dienstleistungen oder Stehenlassen von Gewinnen erfolgen.

Eine Gemeinde kann sich nicht als Komplementärin an einer KG beteiligen, da sie sich keiner unbeschränkten Haftung unterziehen darf. Die Beteiligung einer Kommune an einer KG ist nur möglich, wenn sichergestellt ist, dass ihre Haftung beschränkt ist. Diese Beschränkung ergibt sich aus der Gemeindeordnung, wonach eine Kommune nur Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts gründen und sich daran beteiligen darf, wenn die Haftung der Kommune beschränkt ist (§ 108 Abs. 1 Nr. 3 GO NW). Daher kommt für die Kommune selbst nur die Beteiligung an einer KG als Kommanditistin in Frage.

Auf der anderen Seite muss die Kommune aber auch darauf achten, dass sie als Kommanditistin Einfluss auf die Geschäfte der Gesellschaft ausübt (hierzu ist sie gem. § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NW verpflichtet, wonach die Kommune Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur gründen oder sich daran beteiligen darf, wenn sie einen angemessenen Einfluss, insbesondere in einem Überwachungsorgan, erhält und dieser durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert wird). Diese Beschränkung kann durch die Gründung einer **GmbH & Co KG** vermieden werden. Sie ist eine besondere Erscheinungsform der KG, die nicht gesetzlich geregelt ist. Die rechtliche Anerkennung basiert auf dem Grundsatz der Vertragsfreiheit, der grundsätzlich gestattet, gesetzliche Gesellschaftsarten abzuwandeln. Die GmbH & Co KG wird zivil- und steuerrechtlich wie eine „normale“ KG als **Persongesellschaft** und nicht als Kapitalgesellschaft angesehen, obwohl sie zahlreiche Elemente einer Kapitalgesellschaft in sich vereinigt.<sup>39</sup>

Die GmbH & Co KG muss wie jede KG mindestens einen Komplementär und einen Kommanditisten haben. Ein Wesensmerkmal einer GmbH & Co KG ist jedoch, dass kein persönlich haftender Gesellschafter eine natürliche Person ist. Die Rechtsstellung eines persönlich haftenden Gesellschafters wird vielmehr durch eine juristische Person (einer oder mehrerer GmbHs) übernommen.<sup>40</sup>

Der einzige persönlich haftende Gesellschafter ist eine GmbH (Komplementär-GmbH), die wiederum kapitalmäßig gering ausgestattet ist (mind. 25.000 EUR), so dass die Haftung der GmbH & Co KG insgesamt begrenzt ist.

---

<sup>38</sup> Er ist von dieser Haftung befreit, wenn er seine Einlage in der durch die Haftsumme bestimmten Höhe geleistet hat.

<sup>39</sup> vgl. Lexikon des Steuer- und Wirtschaftsrechts (LSW), Ordner 2, Gruppe 4/203 Kommanditgesellschaft, S. 6

<sup>40</sup> vgl. Klauss, Herbert K. u. Birle, Jürgen (1988), Die GmbH & Co – Gesellschaftsrecht – Steuerrecht, 7. Auflage, Kiehl Handbücher der Unternehmensformen, Ludwigshafen, S. 39

Eine Kapitalbeteiligung an der GmbH & Co KG wird nicht von der Komplementär-GmbH, sondern nur von dem begrenzt haftenden Kommanditisten erbracht. Durch die vollständige Erbringung der Kommanditeinlage erlischt die Haftung. Bei der GmbH & Co KG ist daher erreicht, dass niemand unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haftet. Der Nachteil der doppelten Haftung bei einer KG wird somit vermieden.<sup>41</sup>

Da die Komplementär-GmbH ein rechtlich selbständiges Gebilde ist, können die gleichen Personen sowohl Gesellschafter der Komplementär-GmbH als auch Kommanditisten der GmbH & Co KG sein. Eine Personen- und Beteiligungsgleichheit ist zwar nicht notwendig, hat jedoch in der Praxis eine große Bedeutung, da die Geschäfte der GmbH & Co KG durch die Komplementär-GmbH (also den persönlich haftenden Gesellschafter) geführt werden. Wenn der Kommanditist der GmbH & Co KG nicht gleichzeitig auch Gesellschafter der GmbH ist, hat er keinen Einfluss auf die Geschäfte und kein Mitspracherecht bei internen Entscheidungen. Hier ist wiederum die gem. § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NW erforderliche Einflussnahme der Kommune auf die Geschäfte der Gesellschaft zu beachten.

Die Gemeinde benötigt für die Gründung einer kommunalen Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH & Co KG noch mindestens einen zusätzlichen Gesellschafter, daher handelt es sich grundsätzlich um eine Beteiligungsgesellschaft (es können die Vorteile der Beteiligung eines privaten Dritten genutzt werden). Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass eine natürliche Person sowohl Komplementärin als auch Kommanditistin einer GmbH & Co KG ist.

Wenn die Kommune Kommanditistin und gleichzeitig einziger Gesellschafter der Komplementär-GmbH ist, ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede zur GmbH („Einnmann GmbH & Co KG“). Es handelt sich in diesem Fall nicht um eine Beteiligungsgesellschaft, sondern um eine Eigengesellschaft. Die Kommune kann dann ihre Rechtsstellung gegenüber den Geschäftsführern der Komplementär-GmbH durch ihre Rechte als Gesellschafterin der GmbH wahren.

Auf Grund des großen Spielraums bei der Gestaltung vertraglicher Beziehungen zwischen den Gesellschaftern einer GmbH & Co KG ist es möglich, dieselben Beziehungen, Leitungs-, Vertretungs- und Kontrollfunktionen herzustellen wie in einer GmbH, so dass insoweit bei der Wahl der Rechtsform kein entscheidungserheblicher Unterschied besteht.<sup>42</sup>

Bei der Gründung einer kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG ist analog zur GmbH neues Personal einzustellen oder von der Verwaltung zu übernehmen.

Bei der Gründung und im späteren Betrieb entstehen rechtsformbedingte Zusatzkosten (z.B. Kosten des Notars und des Registergerichtes), die bei der Gründung eines kom-

---

<sup>41</sup> vgl. Klauss, Herbert K. und Birle, Jürgen (1988), a.a.O., S. 37 f.

<sup>42</sup> vgl. Institut für Bodenmanagement, Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung, a.a.O., S. 94.

munalen Eigenbetriebes nicht anfallen. Die Gründung einer GmbH & Co KG ist allerdings aufwendig, da zuerst eine GmbH gegründet werden muss, so dass diese Rechtsform in der Praxis kaum Anwendung findet. Die Kommune sollte dies sorgfältig abwägen.<sup>43</sup>

Eine kommunale Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG wird außerhalb des kommunalen Haushaltes der Gemeinde geführt (kein Sondervermögen). Es besteht also auch eine Befreiung von den haushaltsrechtlichen Regelungen des Kommunalrechtes. Die GmbH & Co KG unterliegt demnach auch nicht der Rechtsaufsicht der Kommunalaufsichtsbehörde und muss sich Kreditaufnahmen nicht genehmigen lassen.

### 2.2.3.2 Organe und Zuständigkeiten

Die Kommanditgesellschaft und somit auch die GmbH & Co KG hat wie die GmbH zwei Organe:

- einen Geschäftsführer sowie
- einen bzw. mehrere **Gesellschafter**.

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, einen **Beirat** als drittes Organ zu bilden. Es existieren keine großen Unterschiede bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsverhältnisses und der Funktion der Organe zwischen GmbH und GmbH & Co KG.

Die Geschäftsführungsbefugnis und Vertretungsmacht liegt bei der GmbH & Co KG (§§ 170, 172a HGB) in den Händen der Komplementär-GmbH (persönlich haftender Gesellschafter). Die GmbH & Co KG besitzt als Personengesellschaft keinen eigenen **Geschäftsführer**. Die Vertretung der GmbH & Co KG durch die Komplementär-GmbH erfolgt durch ihren Geschäftsführer, er handelt nach außen und innen für die GmbH & Co KG. Sein Handeln erfolgt jedoch nur in seiner Eigenschaft als Organ der Komplementär-GmbH, nicht als Geschäftsführer der GmbH & Co KG.

Ein Kommanditist ist lediglich dazu berechtigt, den Jahresabschluss mit Gewinn- und Verlustrechnung sowie die Bilanz der GmbH & Co KG anzufordern und die zur Überprüfung des Abschlusses erforderlichen Unterlagen einzusehen, wobei diese Kontrollrechte durch den Gesellschaftsvertrag erweitert werden können.<sup>44</sup> Somit sind die Kommanditisten von der Geschäftsführung und der Vertretung der Gesellschaft ausgeschlossen. Für den Fall, dass die Kommanditisten gleichzeitig Gesellschafter der Komplementär-GmbH sind, können sie ihre Rechtsstellung gegenüber den Geschäftsführern der Komplementär-GmbH durch ihre Rechte als Gesellschafter der GmbH wahren.

Der Umfang der Geschäftsbefugnis der Komplementär-GmbH wird durch den Geschäftszweck der GmbH & Co KG bestimmt. Bei Geschäften, die nach Inhalt und Zweck über den Rahmen des normalen Geschäftsverkehr hinausgehen (z.B. Aufnahme eines

---

<sup>43</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 80 ff. (mit weiteren Literaturfundstellen)

<sup>44</sup> vgl. Lexikon des Steuer- und Wirtschaftsrecht (LSW), Ordner 2, Gruppe 4/203, Kommanditgesellschaft, S. 5

Großkredites), besitzt ein Kommanditist ein Widerspruchsrecht (§ 164 HGB) und seine Zustimmung wird erforderlich.

Als Geschäftsführer der GmbH & Co KG kommt nur eine natürliche Person in Frage (keine Gesellschaft als Geschäftsführer). Soweit in der Satzung der GmbH & Co KG nichts anderes bestimmt ist, unterliegt die Bestellung von Geschäftsführern der Entscheidung der Gesellschafter (§ 46 Nr. 5 GmbHG). Die Rechte und Pflichten des Geschäftsführers sind im GmbHG geregelt.

Bei Personengesellschaften wird die Stellung der Gesellschafter allein durch den Abschluss des Gesellschaftsvertrages begründet. Dieser Gesellschaftsvertrag kann jederzeit durch Gesellschafterbeschlüsse (müssen einstimmig gefasst werden; Kommanditist = Komplementär-GmbH) der Gesellschafter geändert oder ergänzt werden. Es steht ihnen auch das Recht zu, die GmbH & Co KG aufzulösen.

Die GmbH wirkt als persönlich haftende Gesellschafterin der GmbH & Co KG an Gesellschafterbeschlüssen durch ihren GmbH-Geschäftsführer (Stimmabgabe) mit. Wenn dieser zugleich Kommanditist ist, hat er ein Stimmrecht in beiden Eigenschaften. Auf diese Weise kann ein Übergewicht für einen Kommanditisten entstehen. Komplikationen können auch entstehen, wenn der Geschäftsführer weder GmbH- noch KG-Gesellschafter, sondern Dritter ist (Interessenlage unterscheidet sich von denen eines Gesellschafters).

Bei einer kommunalen Eigengesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG, bei der die Gemeinde sowohl einzige Kommanditistin als auch einzige Gesellschafterin der Komplementär-GmbH ist, stellt die Gemeinde die alleinige Gesellschafterin der GmbH & Co KG dar. In der Gesellschafterversammlung einer kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG werden vom Rat der Gemeinde Vertreter entsandt, die an die Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse gebunden sind. Sie können jederzeit vom Rat der Gemeinde abberufen werden. Der kommunale Einfluss auf die GmbH & Co KG als Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft bleibt somit gewahrt.

Im Gegensatz zu einer GmbH hat eine **Gesellschafterversammlung** bei der GmbH & Co KG kraft Gesetzes keine Funktion. Die Gesellschafter der GmbH & Co KG sind nicht gezwungen, eine Gesellschafterversammlung abzuhalten, wenn sie Gesellschafterbeschlüsse fassen wollen. Es empfiehlt sich jedoch mit Rücksicht darauf, dass die Gesellschafterversammlung bei der Komplementär-GmbH obligatorisch ist, durch den Vertrag der GmbH & Co KG auch für die GmbH & Co KG die Abhaltung von Gesellschafterversammlungen vorzusehen.

Die Rechte, die ein Kommanditist gemäß § 166 HGB wahrnimmt, sind beschränkt auf die abschriftliche Mitteilung des Jahresabschlusses sowie die Prüfung durch Einsicht in die Bücher. Bei wichtigem Grund kann ein Gericht auf seinen Antrag die Mitteilung einer Bilanz und des Jahresabschlusses sowie die Vorlegung der Bücher und Papiere anordnen.

Die Vertragsfreiheit erlaubt es, im Vertrag der GmbH & Co KG einen **Beirat** einzurichten, obwohl das HGB für Personengesellschaften keinen Aufsichtsrat oder Beirat kennt. Es gelten dieselben Regelungen wie für einen Aufsichtsrat einer GmbH, für den die Vorschriften des Aktienrechtes anzuwenden sind (§ 52 GmbHG). Es besteht die Möglichkeit, dass die Gesellschafter Rechte (nur aus der Gesellschafterversammlung) auf diesen zu bildenden Beirat übertragen. Der Beirat übernimmt die Beratung und Überwachung der Geschäftsführung. In dem Gesellschaftsvertrag sind dem Beirat folgende Aufgaben zu übertragen:

- Überwachung der Geschäftsführung in Verbindung mit einer unbeschränkten Auskunftspflicht der Geschäftsführung gegenüber dem Beirat,
- Festlegung einer langfristigen Unternehmensplanung,
- Festlegung der Beschränkungen der Geschäftsführungsbefugnis und Vertretungsmacht,
- Bestimmung der Geschäfte, zu deren Vornahme die vorherige Zustimmung des Beirates erforderlich ist,
- Weisungsrecht für Einzelfälle sowie
- Abberufung und Bestellung von Geschäftsführern.<sup>45</sup>

In Bezug auf den Beirat (Zusammensetzung, Funktion und Abberufung) muss auf Grund fehlender gesetzlicher Bestimmungen der Gesellschaftsvertrag für die GmbH & Co KG sowie für die Komplementär-GmbH Regelungen vorsehen. Die Mitglieder des Beirates können auch durch außenstehende Personen (mit besonderer Sachkunde) gebildet werden, sie müssen nicht Gesellschafter der GmbH & Co KG sein.<sup>46</sup>

Neben diesen formellen Organen und Zuständigkeiten ist die Notwendigkeit eines Projektmanagements hervorzuheben. Das Ziel sollte es schließlich sein, die Aufgaben und Verantwortung effizient zu bündeln.

### **2.2.3.3 Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen**

Haushaltsrechtliche Vorschriften sind nicht anzuwenden, eine kommunale Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG wird außerhalb des kommunalen Haushaltes geführt. Analog zum kommunalen Eigenbetrieb und der GmbH ist vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres ein Wirtschaftsplan (Finanzplan, Erfolgsplan, Vermögensplan, Stellenübersicht und fünfjährige Finanzplanung) aufzustellen, wenn der Gemeinde mehr als 50 % der Anteile der Gesellschaft gehören. Es sind die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung nach § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB anzuwenden. Die Komplementär-GmbH ist wie jede andere GmbH buchführungspflichtig. Demnach sind bei einer GmbH & Co KG zwei getrennte Buchführungen erforderlich. Sofern sich die GmbH lediglich auf die Geschäftsführung und Übernahme der

---

<sup>45</sup> vgl. Klauss, Herbert K. und Birle, Jürgen (1988), a.a.O., S. 112

<sup>46</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 85 ff. (mit weiteren Literaturfundstellen)

persönlichen Haftung der GmbH & Co KG beschränkt, werden sich nur wenige Geschäftsvorfälle in der Buchführung erfassen lassen.<sup>47</sup>

Gemäß § 242 ff. HGB ist von der Geschäftsführung einer GmbH & Co KG eine Eröffnungsbilanz und am Ende eines Geschäftsjahres ein Jahresabschluss (gemäß § 264 HGB um Anhang einer Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung zu ergänzen) anzufertigen. In einem zu erstellenden Lagebericht ist zur Einhaltung der öffentlichen Zweckbindung und Zweckerreichung Stellung zu nehmen (§ 108 Abs. 2 Nr. 2 GO NW).

Die **Jahresabschlussprüfung** einer kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG wird durch einen Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) durchgeführt. Die Gemeinde kann im Gesellschaftsvertrag einer GmbH & Co KG verlangen (bei Mehrheit der Anteile einer Gesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG oder mindestens der vierte Teil der Anteile an einer Gesellschaft), dass zusätzlich zur Jahresabschlussprüfung die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung mitgeprüft und über die wirtschaftlichen Verhältnisse Bericht erstattet wird. Weiterhin können der Gemeinde Befugnisse (Rechnungsprüfungsbehörde der Gemeinde kann sich zur Klärung von Fragen unterrichten lassen und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen) eingeräumt werden.

Analog zum kommunalen Eigenbetrieb und der GmbH sind der Jahresabschluss und der Lagebericht einer kommunalen Eigengesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG dem kommunalen Haushalt als Anlage beizufügen (§ 108 Abs. 2 Satz 2 GO). Dies gilt auch für die Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG, wenn die Gemeinde mit mehr als 50 % an ihr beteiligt ist.

Zum Zweck der Feststellung des Jahresabschlusses ist der Jahresabschluss (inkl. Prüfungsbericht) unverzüglich nach der Prüfung durch einen Abschlussprüfer den Gesellschaftern vorzulegen. Der Jahresabschluss wird gemäß § 245 HGB von der Komplementär-GmbH unterzeichnet. Zur Verbindlichkeit für die Gesellschafter untereinander ist der Jahresabschluss durch einen Gesellschafterbeschluss festzustellen. Das HGB sieht für die Fertigstellung des Jahresabschluss der GmbH & Co KG im Gegensatz zur GmbH keine Frist vor.<sup>48</sup>

Das **Rechnungswesen** richtet sich nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung (vgl. Kapitel 2.2.1.3).

---

<sup>47</sup> vgl. Klauss, Herbert K. und Birle, Jürgen (1988), a.a.O., S. 285

<sup>48</sup> vgl. Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: a.a.O., S. 88 ff. (mit weiteren Literaturfundstellen)

## 2.2.4 Steuerpflicht

Die folgenden Aussagen gelten sowohl für kommunale Eigenbetriebe als auch für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Im Folgenden wird daher aus Gründen der Lesbarkeit nur noch von kommunalen Eigenbetrieben gesprochen.

Ein **Eigenbetrieb** (juristische Person des öffentlichen Rechts) ist nur dann **steuerpflichtig**, wenn es sich um einen **Betrieb gewerblicher Art** i.S.d. § 4 Körperschaftsteuergesetz (KStG) handelt. Entscheidend ist zunächst, ob die wirtschaftliche Tätigkeit oder die öffentlich-rechtliche Aufgabenerfüllung (**Hoheitsbetrieb**) im Vordergrund steht. Für den Fall, dass es sich nicht um einen Hoheitsbetrieb handelt, unterliegt er der Steuerpflicht (Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, ggf. auch Gewerbesteuer).

Kommunale Eigenbetriebe im Bereich des kommunalen Bodenmanagements nehmen hoheitliche Aufgaben wahr und unterliegen deshalb nicht der Besteuerung durch Körperschafts-, Gewerbe- und Umsatzsteuer, soweit sie im Rahmen der kommunalen Baulandpolitik Grundstücke kaufen und verkaufen. Dies wird bestätigt durch einen Erlass des nordrhein-westfälischen Finanzministers von 1980: „Der Verkauf von Grundstücken, die nicht bereits zum Betriebsvermögen eines Betriebes gewerblicher Art gehören und damit dem Hoheitsvermögen (Vermögensverwaltung) der Gemeinde zuzurechnen sind, ist grundsätzlich keine wirtschaftliche Tätigkeit, die zur Annahme eines Betriebes gewerblicher Art führen würde. ... Soweit die Gemeinden im Rahmen der von ihnen durchzuführenden Boden- und Siedlungspolitik Grundstücke verkaufen, nehmen sie hoheitliche Tätigkeiten wahr und unterliegen deshalb nicht der Besteuerung.“<sup>49</sup>

Bei der Übertragung von Grundstücken von der Kommune auf den Eigenbetrieb findet kein Rechtsträgerwechsel statt, so dass dieser Vorgang nicht grunderwerbsteuerpflichtig ist. Somit sind bei Eigenbetrieben keine steuerlichen Probleme zu verzeichnen, da die Stadt / Gemeinde nach außen auftritt.

Einfache Aussagen zu steuerlichen Aspekten von **Gesellschaften** sind nicht möglich, da u.a. die Ungewissheit bezüglich der weiteren Entwicklung sehr groß ist. In diesem Zusammenhang ist eine Unterstützung durch einen auf diesem Gebiet erfahrenen Steuerberater unabkömmlich.

Ein Unterschied zwischen GmbH und GmbH & Co KG besteht darin, dass die GmbH & Co KG keine Kapital-, sondern eine Personengesellschaft ist. Anders als bei einer Kapitalgesellschaft gibt es bei einer Personengesellschaft nicht das Problem der verdeckten Gewinnausschüttung. Nimmt eine GmbH demnach Handlungen außerhalb ihres typischen Betätigungsfeldes vor, können die Aufwendungen hierfür nicht vom zu versteuernden Gewinn abgezogen werden. Finanziert beispielsweise eine GmbH, die sich typischerweise mit Grundstücksan- und -verkäufen beschäftigt, den Bau eines Kindergartens, so schrumpft ihr Gewinn aus den Grundstücksverkäufen auf Grund der hierdurch entstehenden Kosten. Ohne den Bau des Kindergartens wäre der Gewinn höher ausge-

---

<sup>49</sup> Erlass des nordrhein-westfälischen Finanzministers vom 18.11.1980 - S 2706-56-VB4, in: DB 1980, S. 2365.

fallen, es hätten mehr Steuern gezahlt werden müssen. Dieses Problem der verdeckten Gewinnausschüttung gibt es bei einer GmbH & Co KG nicht.

Eine GmbH & Co KG ist - wie eine GmbH - uneingeschränkt steuerpflichtig. Als Personengesellschaft unterliegt die GmbH & Co KG (anders als die GmbH als Kapitalgesellschaft) allerdings nicht der Körperschaftsteuer, da das Einkommen bei den jeweiligen Gesellschaften der Einkommensteuerpflicht unterworfen ist.<sup>50</sup>

Kommunale Eigengesellschaften haben bei der Übertragung von Grundstücken von der Kommune auf die Gesellschaft den Vorteil, dass keine Grunderwerbsteuerpflicht vorliegt. Die Grunderwerbsteuer wird in Höhe des Anteils nicht erhoben, zu dem der Verkäufer am Vermögen der GmbH & Co KG beteiligt ist<sup>51</sup> (bei einer kommunalen Eigengesellschaft also zu 100 %).

Bei Alteigentümern stellt sich unabhängig von der gewählten Organisationsform das Problem der Spekulationsfrist.

### **2.2.5 Erstaussstattung und Aufbaufinanzierung**

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob eine zu gründende Gesellschaft nicht bereits an der Anschubfinanzierung durch Sach- und Geldmittel scheitert. Gerade bei Haushaltssicherungskommunen sind diese meist nicht gegeben. Für die Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts sollten geeignete Tausch- bzw. Vorratsflächen vorhanden sein, die von der Stadt zur Verfügung gestellt werden können und die in hinreichendem Maße Wertschöpfungspotentiale beinhalten. Dabei ist zu beachten, dass die Übertragung von kommunalen Grundstücken auf eine GmbH der Grunderwerbsteuerpflicht unterliegt.

Ideal ist letztendlich die Ausstattung der Gesellschaft oder des Eigenbetriebes mit einem „Ankerprojekt“, dessen Rentierlichkeit der Aufsichtsbehörde dargelegt werden kann. Im Zusammenhang mit der Entwicklung von Wohnbaugebieten genügt eine entsprechend hohe Nachfrage nach Baugrundstücken in der Kommune. Bei der Entwicklung gewerblicher Flächen können beispielsweise Vorvereinbarungen mit einem größeren Investor ausreichen.<sup>52</sup>

Die Kreditaufnahme muss bei den untersuchten Eigenbetrieben nicht von der Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt werden; gleiches gilt für Eigen- / Beteiligungsgesellschaften. Liegt eine Bürgschaft der Kommunen vor, wird in der Regel die Finanzierung zu Kommunalkreditkonditionen gewährt. Zwar sind Bürgschaften der Kommunen im Gegensatz zur Kreditermächtigung der Kommune nicht fest begrenzt, jedoch unterliegen sie bestimmten Rahmenbedingungen.<sup>53</sup> In der Praxis bedeutet das, dass die Kreditkonditionen ungünstiger werden können. Vor dem Hintergrund von Basel II und der

---

<sup>50</sup> § 15 Abs. 1 Nr. 2 Einkommensteuergesetz.

<sup>51</sup> vgl. § 5 Abs. 2 Grunderwerbsteuergesetz zum Übergang von Grundstücken von einem Alleineigentümer auf eine Gesamthand (Gemeinschaft zur gesamten Hand).

<sup>52</sup> vgl. die Fallstudie der Eigengesellschaft in Bürstadt im Anhang 2.

<sup>53</sup> So sind das Wettbewerbsrecht zu beachten und unerlaubte Beihilfe zu vermeiden.

Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) ist es wahrscheinlich, dass in Zukunft auch Kommunen unterschiedlich gewertet werden und damit Kreditkonditionen unterschiedlich ausfallen. Es wird also noch mehr als heute auf den Einzelfall ankommen, ob eine Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts sinnvoll ist.

Von besonderer Bedeutung ist in der Gründungsphase weiterhin, die laufenden Betriebskosten – insbesondere die Personalkosten – gering zu halten. Eine Möglichkeit ist hier, die Geschäftsführung mit Mitarbeitern der Kommune zu besetzen und sich darüber hinaus mit oder ohne Geldausgleich den städtischen Mitarbeiter zu bedienen.

### **3. Vor- und Nachteile der Modelle<sup>54</sup>**

#### **3.1 Entlastung des Haushaltes?**

Bei öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieben (Sondervermögen des kommunalen Haushaltes) und den Eigen- / Beteiligungsgesellschaften erfolgt die Baulandfinanzierung außerhalb des Haushaltes. Es werden also keine finanziellen Mittel im kommunalen Haushalt veranschlagt und bereitgestellt. Die Ausgaben für Zinsen und die Tilgung von Krediten belasten den Haushalt nicht, da die Kredite nicht über den kommunalen Haushalt aufgenommen werden. Der Verschuldungsspielraum der Kommunen wird nicht weiter eingeschränkt, da eine Kreditaufnahme zu keiner Neuverschuldung im Haushalt führt.

Vor dem Hintergrund, dass zur Baulandfinanzierung (Flächenerwerb) erhebliche finanzielle Mittel im kommunalen Haushalt veranschlagt werden müssen, führt die Herauslagerung aus dem kommunalen Haushalt zu einer erheblichen Entlastung des kommunalen Haushaltes und spricht für den Eigenbetrieb bzw. die Eigen- / Beteiligungsgesellschaft. Es ist jedoch darauf zu achten, dass es nicht zu einem „Schattenhaushalt“ kommt und die tatsächliche Verschuldung des kommunalen Haushaltes verschleiert wird.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass in einigen Kommunen tlw. Bürgschaften vorhanden sind, die es den Eigenbetrieben / Gesellschaften erleichtern, die notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen. Durch die Vergütung von Personalkosten durch die Eigenbetriebe / Gesellschaften wird der kommunale Haushalt zusätzlich entlastet.

#### **3.2 Bessere Bereitstellung finanzieller Mittel?**

Die Bereitstellung finanzieller Mittel bei einer Herauslagerung aus dem kommunalen Haushalt wird in Zeiten besonders knapper Kassen nicht durch fehlenden politischen Willen negativ beeinflusst. Der begrenzte Kreditspielraum des kommunalen Haushaltes übt bei Eigenbetrieben und Eigen- / Beteiligungsgesellschaften keinen negativen Einfluss aus, da hier die Zinszahlungen und Tilgungsleistungen nicht durch Einnahmen des Haushaltes gedeckt werden müssen.

So kann bei einem Flächenerwerb, der über den kommunalen Haushalt erfolgt, der beschränkte Kreditrahmen schnell ausgeschöpft sein oder bei Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept dürfen keine Kredite für Investitionsmaßnahmen mehr aufgenommen werden. In Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept erscheinen insofern eine Bodenvorratspolitik und ein kurzfristiger Zwischenerwerb nur noch außerhalb des Haushaltes möglich.

Da bei Eigenbetrieben und Gesellschaften das Gesamtdeckungsprinzip nicht gilt, können im Gegensatz zur Finanzierung des Zwischenerwerbes innerhalb des Haushaltes,

---

<sup>54</sup> vgl. den tabellarischen Überblick über Vor- und Nachteile in Tabellen 5 und 6 in Anhang 3

die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen wieder für die Bodenvorratspolitik und den Zwischenerwerb eingesetzt werden (analog zum revolvingenden Bodenfonds).

Die Wirtschaftspläne der kommunalen Eigenbetriebe und Gesellschaften haben im Gegensatz zu den kommunalen Haushaltsplänen kein Jährlichkeitsprinzip. Nach dem Jährlichkeitsprinzip bedarf es einer besonderen Genehmigung, damit die im Haushaltsjahr zur Verfügung gestellten Mittel am Jahresende nicht verfallen. Bei den Eigenbetrieben und Gesellschaften können die Mittel jedoch auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragen werden.

Im Voraus nicht eingeplante finanzielle Mittel können bei Eigenbetrieben und bei Eigen- / Beteiligungsgesellschaften kurzfristig durch die Aufnahme von Krediten bereitgestellt werden. Überplanmäßige Ausgaben können dagegen über den kommunalen Haushalt nur bereitgestellt werden, wenn sie durch Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen an einer anderen Haushaltsstelle oder durch andere evtl. vorhandene Deckungsreserven ausgeglichen werden können. Bei überplanmäßigen, größeren Ausgaben kann z.B. die Aufstellung eines Nachtragshaushaltsplans erforderlich werden.

Durch die kurzfristige Bereitstellung finanzieller Mittel kann auf dem Bodenmarkt zeitlich flexibler reagiert werden, die Handlungsfähigkeit im Baulandmanagement bleibt somit erhalten. So ist der Ankauf von Grundstücken durch Eigenbetriebe und Eigen- / Beteiligungsgesellschaften, die eher kurzfristig angeboten werden, wesentlich leichter als bei der Finanzierung über den kommunalen Haushalt.

Grundsätzlich ist die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Finanzierung des Flächenerwerbes durch Eigenbetriebe und Eigen- / Beteiligungsgesellschaften besser gewährleistet als über den kommunalen Haushalt. Durch die Gründung von Eigenbetrieben und Gesellschaften gewinnen die Kommunen eine größere finanzielle Flexibilität und dementsprechend auch eine größere Handlungsfähigkeit bezüglich ihres Baulandmanagements. Durch die Gründung von Eigenbetrieben, Eigen- / Beteiligungsgesellschaften erscheint es in einigen Kommunen erst wieder möglich geworden zu sein, eine Baulandentwicklungsstrategie fortzuführen bzw. überhaupt erst einzuführen.

### **3.3 Wirtschaftlichkeit und Transparenz gegeben?**

Einnahmen aus der Veräußerung von baureifen Grundstücken können im kommunalen Haushaltsplan nicht den Kosten der Baulandentwicklung zugeordnet werden, da sich die entsprechenden Posten auf zahlreiche Haushaltsstellen in verschiedenen Einzelplänen des Haushaltsplanes verteilen. Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Zwischenerwerbs dienen im Haushalt nur der Gesamtdeckung und werden nicht dem Ausgabenposten für Grundstücksankäufe zugeordnet. Es ist also eine fehlende Transparenz beim kommunalen Haushalt zu verzeichnen.

In den Wirtschaftsplänen der Eigenbetriebe und Eigen- / Beteiligungsgesellschaften sind dagegen eine detaillierte und transparente Darstellung der gesamten Ausgaben und Einnahmen sowie erforderliche Kredite mit den resultierenden Zinslasten vorzufinden. Es erfolgt eine direkte Zuordnung der Einnahmen und notwendigen Kreditauf-

nahmen und deren Zinszahlungen und Tilgungsleistungen zu den Ausgaben für den Bereich der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbs. Zu zahlende Verwaltungs-kostenbeiträge, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbs stehen, und einzelne Grundstücksan- und -verkäufe werden jeweils im Wirtschaftsplan veranschlagt und aufgeführt.

Aus diesen Gründen kann auch eine aussagekräftige Gewinn- und Verlustrechnung (Resultat von der Gegenüberstellung der Aufwendungen und der Erträge) erfolgen.

In einigen Kommunen wird durch diese Kostentransparenz allerdings das Problem gesehen, dass, wenn die anfallenden Personal- und Sachkosten in die Verkaufspreise eingerechnet werden, die Einstandspreise verringert werden müssen. Früher sind diese Kosten im kommunalen Haushalt untergegangen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass gegenüber einer Abwicklung über den kommunalen Haushalt durch die hohe Transparenz der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, Eigen- / Beteiligungsgesellschaften eine bessere Aussage bezüglich der Wirtschaftlichkeit bestimmter Projekte sowie des gesamten Baulandmanagements getroffen werden kann.

### **3.4 Wirtschaftlichkeit und Sachbezogenheit vorhanden?**

In den Gremien der Eigenbetriebe und Eigen- / Beteiligungsgesellschaften ist die Entscheidungsfindung von mehr Sachbezogenheit und gleichzeitiger „Entpolitisierung“ geprägt.

Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass eine geringere Anzahl von Personen in den Gremien vertreten ist. Die Diskussionen verlaufen daher effizienter und sachbezogener; parteipolitische Diskussionen bleiben eher im Hintergrund. Die untersuchten Gremien in den Beispielfällen zeigen zudem, dass überwiegend fachlich kompetente Personen bei der Entscheidungsfindung vertreten sind, die ein wirtschaftliches und unternehmerisches Denken in den Vordergrund stellen.

Zum anderen ist es auf die gesonderte Wirtschaftsführung zurückzuführen. Durch die genaue Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen (Kostentransparenz) wird ein guter Einblick in die Geschäftstätigkeiten und Finanzen der Eigenbetriebe, Eigen- / Beteiligungsgesellschaften ermöglicht und damit die Notwendigkeit von sachlich und wirtschaftlichen Entscheidungen im Bereich des Bodenmanagements verdeutlicht. Somit können auch eher schwierige (unpopuläre) Entscheidungen leichter als im Rat getroffen bzw. durchgesetzt werden.

### **3.5 Einhaltung von Vergabe- und Wettbewerbsrecht?**

Eigenbetriebe stellen i.S.d. GO NW eigenbetriebsähnliche Einrichtungen dar und haben daher (wie die Kommunen) die Vergabe von Bauleistungen gemäß der VOB / A öffentlich auszuschreiben. Bis zu einem Schwellwert besteht in Nordrhein-Westfalen für die Eigengesellschaften bei der Vergabe von Bauleistungen keine Verpflichtung, die VOB anzuwenden.

Bei Beteiligungsgesellschaften besteht das Problem, dass sich Bauträger durch Beteiligung an einer kommunalen Gesellschaft einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Bauträgern sichern können. Durch den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung findet kein offener Wettbewerb statt, somit kann nicht immer nachvollzogen werden, aus welchen Gründen der Auftrag vergeben wurde. Um dieses Problem zu vermeiden, werden bei einigen Gesellschaften öffentliche Ausschreibungen mit gleichen Fristen und ohne Nachträge (VOB konform) durchgeführt.

Das Finanzwesen der Gesellschaft ist autonom (unabhängig vom kommunalen Haushalt). Haushaltsrechtlichen Bindungen unterliegt die GmbH daher nicht (außer, die Kommune übernimmt Bürgschaften). Eine Bindung an die VOL/VOB beim Vergabewesen ist nicht gegeben, so dass hier eine größere Verhandlungsfreiheit vorhanden ist (Ausnahme: öffentliche Zuschüsse werden in Anspruch genommen).

### **3.6 Beschränkung des kommunalen Einflusses und der Kontrolle?**

#### Eigenbetriebe:

Der Rat hat i.d.R. oberhalb einer festgelegten Wertgrenze über Angelegenheiten des Bodenmanagements zu entscheiden. Eigenbetriebe beschränken sich unterhalb dieser Wertgrenzen auch nur auf den An- und Verkauf von Grundstücken. Aus diesen Gründen verbleiben alle wichtigen und grundlegenden Entscheidungen beim Rat. Der Einfluss des Rates auf das Bodenmanagement ist also ausreichend gewährleistet. Weiterhin wird der Einfluss der Kommunen dadurch gesichert, dass die Werksausschüsse ausschließlich mit Ratsmitgliedern besetzt sind und die Sitzungen öffentlich stattfinden. Durch die Besetzung des Werkleiters mit dem Bürgermeister, dem technischen Beigeordneten oder z.B. dem Leiter des Liegenschaftsamtes kann die Verwaltung der Kommunen ihren Einfluss auf die Eigenbetriebe ausüben.

#### Eigengesellschaften:

Bei Eigengesellschaften kann die gesamte Entscheidungskompetenz vom Rat auf die Gesellschaft verlagert werden.

Inwieweit die Geschäftsführung bei der Vergabeentscheidung autonom handeln kann, wird im Gesellschaftsvertrag mit bestimmten Wertgrenzen festgelegt. Die für das Unternehmen wesentlichen Entscheidungen werden vom Rat auf die Gesellschafterversammlung (ggf. auch den Aufsichtsrat) übertragen. In diesen Gremien sitzen meistens Ratsmitglieder, um die Politik in die Entscheidungen zu involvieren. Entscheidungen werden daher von einem kleineren Kreis als dem Rat getroffen. Eine intensivere Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Fragestellungen ist somit möglich. Die Effizienz des Unternehmens - bezüglich sachlicher und zügiger Entscheidungsfindung - scheint dadurch gesichert.

Der kommunale Einfluss ist dadurch gewährleistet, dass i.d.R. der Rat der Gemeinde die entsandten Vertreter jederzeit abberufen und neue benennen kann. Die Vertreter sind an Anweisungen des Rates gebunden, dabei muss sich der Aufsichtsrat allerdings

betriebskonform verhalten. Im Zweifelsfall hat eine Entscheidung auf Grund von betriebswirtschaftlichen Zwängen daher Vorrang vor politischen Erfordernissen.

Durch eine GmbH & Co KG, bei der die Kommune als Alleingesellschafterin der Komplementär-GmbH auftritt, kann sie ihren Einfluss auf die Geschäftsführung ausüben. Die Gesellschafterversammlung der Komplementär-GmbH und der Gesellschaft bestehen aus den gleichen Ratsmitgliedern; sie können der Geschäftsführung der Komplementär-GmbH und somit auch der Geschäftsführung der Gesellschaft Anweisungen erteilen.

Die Kommunalverwaltung kann zudem durch die Einbindung ihres technischen Beigeordneten sowie des Kämmerers in die Geschäftsführung Einfluss auf die Tätigkeiten der Eigengesellschaft ausüben.

#### Beteiligungsgesellschaften:

Der Einfluss der Kommunen auf das Bodenmanagement ist bei diesem Modell tendenziell eingeschränkter. Aus diesem Grund müssen die Kommunen bei der Gründung von Beteiligungsgesellschaften darauf achten, dass sie auf Grund ihrer gesellschaftsrechtlichen Stellung gegenüber anderen Beteiligten der Gesellschaft ihren Einfluss nicht verlieren, wenn sie keine Mehrheit oder nur eine Mehrheit in Verbindung mit einem anderen Gesellschafter besitzen. Die Kommune müsste sich ansonsten u.U. den Zielvorstellungen des privaten Beteiligten unterordnen.

Ebenso wie bei den Eigengesellschaften geht auch bei den Beteiligungsgesellschaften eine gewisse Transparenz bei der Entscheidungsfindung auf Grund der nicht öffentlichen Sitzungen der Gremien dieser Gesellschaften verloren.

Eine Einbindung in die Kommunalverwaltung ist nicht mehr gegeben, so dass eine Kontrolle seitens der Verwaltung nicht besteht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die öffentliche Kontrolle auf Grund der Verlagerung der Zuständigkeiten des Bodenmanagements vom Rat auf die Gremien der Eigen- / Beteiligungsgesellschaften eingeschränkt ist. Hier haben Eigenbetriebe Vorteile.

### **3.7 Verkürzung der Entscheidungswege?**

#### Eigenbetrieb:

Es findet eine Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen vom Rat auf den Eigenbetrieb statt. Es können also einige Entscheidungen außerhalb des Rates von der Werksleitung und vom Werksausschuss getroffen werden. Bei Eilentscheidungen können beide auf Grund ihrer geringeren Mitgliederzahl und auch kurzer Einladungsfristen zügiger zu Sitzungen zusammenkommen. Es kann auch eine telefonische Abfrage der Mitglieder stattfinden. Dadurch ist eine kurzfristige und zeitlich flexible Entscheidungsfindung durch einen Eigenbetrieb möglich.

Die dem Werksleiter zur Verfügung stehenden Mittel sind i.d.R. jedoch gering, so dass damit nur die laufende Geschäftsführung abgedeckt ist. Der Werksleiter kann somit kaum eigenständig Geschäfte am Bodenmarkt in großem Umfang tätigen.

An der Entscheidungsfindung sind mit Werksleitung, Werksausschuss und Rat eine Reihe von Organen beteiligt, die sich negativ auf die Effizienz der Arbeit des Eigenbetriebes auswirken können. Viele Entscheidungen sind nicht unkompliziert zu treffen; vielfach ist weiterhin ein Ratsbeschluss erforderlich.

Die Bündelung von Aufgabenbereichen in dem Eigenbetrieb sollte angestrebt werden.

#### Eigengesellschaft:

Eigengesellschaften können im Gegensatz zu Eigenbetrieben ohne Beschränkung durch Wertgrenzen sämtliche Entscheidungen im Rahmen des Boden- bzw. Baulandmanagements treffen. Dies führt zu einer Verkürzung der Entscheidungswege und Zeiteinsparungen. Es müssen keine formalen Einladungsverfahren eingehalten werden; dies führt insgesamt zu einer größeren zeitlichen Flexibilität.

Geschäftsführer können bis zu einer vorgegebenen Wertgrenze über finanzielle Mittel verfügen und damit stärker eigenhändig tätig werden. Der eigenverantwortliche, finanzielle „Spielraum“ für Geschäftsführer liegt i.d.R. deutlich höher als bei dem Werkleiter des Eigenbetriebes. Dies führt zu einer größeren Handlungsfähigkeit.

Eigengesellschaften können auch für die Erschließung und Vermarktung von Bauland zuständig sein. Dies hat den Vorteil, dass es neben der Verkürzung der Entscheidungswege auch zu einer Bündelung von Aufgabenbereichen in der Hand der Eigengesellschaft kommt.

#### Beteiligungsgesellschaft:

Hier besteht im Gegensatz zu den Eigengesellschaften lediglich ein erhöhter Abstimmungsbedarf mit den beteiligten Dritten.

Die Aufgabenbündelung (Ankauf, Erschließung, Vermarktung) ist ein großer Vorteil gegenüber dem Vorgehen über den (allgemeinen) kommunalen Haushalt. Der ganze Prozess des Bodenmanagements liegt hier in einer Hand.

## 4. Fazit

Zunächst ist zu überlegen, ob die Auslagerung der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbes aus dem kommunalen Haushalt für die jeweilige Gemeinde erfolgversprechend ist. Hierbei spielen in erster Linie die Haushaltssituation, die Entwicklungsperspektiven und das Flächeneigentum der Kommune eine Rolle. Entscheidende Vorteile einer Auslagerung der Baulandfinanzierung sind die vorläufige Entlastung des Haushalts, die Flexibilität der Bereitstellung finanzieller Mittel, die höhere Kostentransparenz und die „Entpolitisierung“ von Entscheidungen. Allerdings entstehen für die Erstaussstattung bzw. Aufbaufinanzierung eines Eigenbetriebs oder einer Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaft Kosten, die gerade für Haushaltssicherungskommunen problematisch sind. Außerdem sind mit der Vermarktung, steuerlichen Unsicherheiten und der Kreditaufnahme Risiken verbunden, die letztlich wieder auf den kommunalen Haushalt zurückfallen.

Soll eine Finanzierung außerhalb des Haushalts stattfinden, sind die drei möglichen Organisationsformen zu prüfen. Welche der Organisationsformen Eigenbetrieb, Eigengesellschaft und Beteiligungsgesellschaft die größten Vorteile für eine Kommune darstellen, kann pauschal nicht beantwortet werden. Es kommt auch hier auf den **Einzelfall** an, der mit einem auf diesem Gebiet erfahrenen Partner analysiert werden muss. Die Wahl der im Einzelfall am Besten geeigneten Organisationsform ist u.a. von der Bedeutung, die der Bodenvorratspolitik und dem Zwischenerwerb in der Kommune beigemessen wird, und dem Umfang der zu tätigenen Geschäfte auf dem Bodenmarkt abhängig. Die bei den analysierten Fallbeispielen gewählten Organisationsformen waren für alle Beteiligten die „richtige“ Wahl.

In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse der Prüfung der Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle (vgl. Kapitel 3) kurz zusammengefasst.

Die Gründung einer **kommunalen Eigengesellschaft** wird aber wohl in vielen Fällen **zu bevorzugen** sein. Für dieses Modell spricht u.a., dass:

- die Entscheidungsbefugnisse im Bereich des Bodenmanagements im Gegensatz zu einem Eigenbetrieb nicht bis zu einer vom Rat festgelegten Wertgrenze beschränkt sind. Die Entscheidungswege können damit erheblich verkürzt werden.
- Zusätzlich ist bei Eigengesellschaften die Bündelung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen als Vorteil zu nennen.
- Die kommunalen Eigengesellschaften bieten gegenüber den Beteiligungsgesellschaften den Vorteil, dass sie zum einen zu keinem erhöhten Abstimmungsbedarf führen und zum anderen den notwendigen Einfluss der Kommunen in die Angelegenheiten der Gesellschaft gewährleisten.
- Weiterhin spricht auch die Einbindung der kommunalen Verwaltung (im Gegensatz zu den Beteiligungsgesellschaften) für die Gründung einer Eigengesellschaft.

*Tabelle 1: Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle<sup>55</sup>*

|                                                              | Eigenbetrieb                | Eigengesellschaft                     | Beteiligungsgesellschaft                            |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Wird der kommunale Haushalt entlastet?                       | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Ist die Bereitstellung finanzieller Mittel gewährleistet?    | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Ist die Kreditaufnahme möglich?                              | grundsätzlich und jederzeit | grundsätzlich und jederzeit           | grundsätzlich und jederzeit                         |
| Ist die Kreditaufnahme zu Kommunalkreditkonditionen möglich? | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Ist das kameralistische Rechnungswesen anzuwenden?           | nein                        | nein                                  | nein                                                |
| Existiert eine Kosten- und Erlöstransparenz?                 | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Sind die Entscheidungen entpolitisiert?                      | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Kommt es zur Verkürzung von Entscheidungen?                  | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Wird eine größere Handlungsfähigkeit erzielt?                | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Besteht eine finanzielle und zeitliche Flexibilität?         | ja                          | ja                                    | ja                                                  |
| Wie erfolgt die Vergabe von Bauleistungen?                   | VOB/A konform               | tlw. öffentliche Ausschreibungen      | tlw. öffentliche Ausschreibungen                    |
| Ist der Einfluss / Kontrolle der Kommunen gewährleistet?     | ja                          | etwas geringer als bei Eigenbetrieben | evtl. durch zusätzliche vertragliche Vereinbarungen |
| Ist die Einbindung in die Kommunalverwaltung gewährleistet?  | ja                          | ja                                    | nein                                                |

Als Hilfestellung für die Kommunen sind die folgenden **Handlungsempfehlungen** zu betrachten:

- Es kann für die Finanzierung der Baulandbereitstellung keine Patentrezepte geben. Die Wahl der am besten geeigneten Organisationsform ist von der Bedeutung, die der Bodenvorratspolitik und dem Zwischenerwerb in den Kommunen beigemessen wird, und dem Umfang der zu tätigen Geschäfte auf dem Bodenmarkt abhängig.
- Zunächst sind die jeweils gegebenen Verhältnisse (Organisations-, Personal-, Haushaltssituation und vorhandenes Know-How) und die angestrebten Ziele des Bodenmanagements (Baulanderschließung, Neuordnungsmaßnahmen, Revitalisierung von Stadtteilen, Wohnungsbau, Gewerbeansiedlung) zu analysieren.
- In vielen Fällen wird die Gründung einer kommunalen Eigengesellschaft zu bevorzugen sein. Diese Organisationsform hat folgende Vorteile: im Vergleich zum Eigenbetrieb können die Entscheidungswege verkürzt werden und Aufgaben und Entscheidungskompetenzen können besser gebündelt werden. Im Vergleich zur Beteiligungsgesellschaft führt die Eigengesellschaft nicht zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf. Außerdem wird der Einfluss der Kommunen sichergestellt und die Einbindung der kommunalen Verwaltung gewährleistet.

<sup>55</sup> vgl. auch ausführlich Tabelle 6 im Anhang

- Bei geringem Umfang eines Bodenmanagements (geringes Geschäftsvolumen) ist auch die Gründung eines Eigenbetriebs zu empfehlen.
- Die Gründung einer Beteiligungsgesellschaft kann empfohlen werden, wenn wenig Personal zur Verfügung steht und in der Verwaltung kaum Erfahrung im Bereich des Bodenmanagements besteht.
- Auf Grund der verdeckten Gewinnausschüttung bei einer GmbH ist bei der Gründung einer Gesellschaft der Rechtsform der GmbH & Co KG der Vorzug zu geben.
- Bei der Gründung von Gesellschaften ist der Einfluss der Kommune zu gewährleisten. Dies kann z.B. durch die Bildung eines Aufsichtsrates geschehen, der aus Vertretern der Ratsfraktionen besteht.
- Bei der Gründung von Beteiligungsgesellschaften ist darauf zu achten, dass die Partner zur Vermeidung langer Kommunikationswege aus der Region kommen und gute Ortskenntnis mitbringen. Die Kommune sollte hierbei auch darauf bedacht sein, ihren Einfluss durch eine Mehrheitsbeteiligung zu wahren oder ihren Einfluss durch Verträge zu sichern (z.B. Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit der Gesellschaft). Die Geschäftsführung einer Beteiligungsgesellschaft sollte in den Händen der Kommune liegen (kein Fremdgeschäftsführer).
- Grundsätzlich ist die Prüfung des Einzelfalls durch einen auf diesem Gebiet erfahrenen Partner (z.B. Steuerberater) sinnvoll.

## Literatur

Creifelds: Rechtswörterbuch, 12. Auflage, München 1994

Cronauge, Ulrich: Kommunale Unternehmen, Eigenbetrieb – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, Berlin 1992

Deutscher Städtetag: Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! – Dokumentation der Hauptversammlung 2001 in Leipzig, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 81, 2001

Deutscher Städtetag: Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodennutzung“, Mai 2002

Dransfeld, E.: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation, Verlag VHW, Bonn, 2003.

Dransfeld, E., Pfeiffer, P.: i.A. des Forum Baulandmanagement, Baulandbereitstellung: der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements - Arbeitshilfe -, Dortmund, 2002

Hornberger, Oliver, Lühring, Ewald: Neue Organisationsformen im kommunalen Baulandmanagement - Baulandentwicklung mit Hilfe kommunaler Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften, Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, 1999

Institut für Bodenmanagement: Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen im Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V. Bonn, Oktober 1999

KGSt-Bericht Nr. 8/1986, Kommunale Beteiligungen IV: Verselbständigung kommunaler Einrichtungen?, Arbeitshilfen, Köln 1986

Klauss, Herbert K. u. Birle, Jürgen, Die GmbH & Co – Gesellschaftsrecht – Steuerrecht, 7. Auflage, Kiehl Handbücher der Unternehmensformen, Ludwigshafen 1988

Lexikon des Steuer- und Wirtschaftsrechts (LSW), Ordner 2, Gruppe 4/203 Kommanditgesellschaft

Zeiss: Eigenbetriebe, in: Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 5 - Kommunale Wissenschaft, Berlin, 1984

## Anhang 1 - Interviewleitfaden

### Interviewleitfaden / Fragebogen

#### Allgemeines

Wie wird in Ihrer Kommune der Zwischenerwerb finanziert? Welche Organisationsform haben Sie gewählt und warum? Wie sind die Organisationsformen aufgebaut (z.B. Werksleiter)?

Soweit möglich sollten Vertragsmuster (anonymisiert) zur Verfügung gestellt werden.

Bestehen Unterschiede bei der Baulandstrategie zwischen Wohnbauland und Gewerbebauland (wenn ja, welche)?

#### Finanzielle Aspekte

Ist eine Entlastung des kommunalen Haushaltes erreicht worden?

Können finanzielle Mittel kurzfristig bereitgestellt werden? Funktioniert die Bereitstellung finanzieller Mittel jetzt besser?

Sind Kreditaufnahmen zu Kommunalkreditkonditionen möglich? Sind Kreditaufnahmen für die Baulandbereitstellung jederzeit möglich? Welche Probleme ergeben sich bei der Kreditaufnahme? (Besteht seitens der Kommunalaufsicht eine Genehmigungspflicht bei der Kreditaufnahme?)

Welche Erfahrungen wurden im Hinblick auf eine mögliche Steuerpflicht der Kommune beim Zwischenerwerb / Gründungsaufwand gemacht? Wird eine Steuerpflicht ausgelöst? Wie werden evtl. auftretende Probleme gelöst?

Sind Probleme hinsichtlich steuerlicher Gesichtspunkte bei Alteigentümern aufgetreten? Wenn ja, welche und was wird dagegen unternommen?

#### Wirtschaftlichkeit / Sachbezogenheit

Sind Aussagen über die Wirtschaftlichkeit möglich und kann eine Transparenz erreicht werden (z.B. im Wirtschaftsplan)? Stehen wirtschaftliche Gesichtspunkte im Vordergrund bei der Entscheidungsfindung?

Ist das Gesamtdeckungs- / Jährlichkeitsprinzip der Kameralistik anzuwenden?

Ist die Entscheidungsfindung von Sachbezogenheit geprägt? Besteht eine Abhängigkeit vom politischen Willen oder wird die Entscheidungsfindung entpolitisiert?

### Rechtliche Aspekte

Welche Erfahrung ist mit der Vergabe und dem Wettbewerbsrecht gemacht worden? Besteht eine Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung nach VOB / A?

Welche Erfahrungen bestehen in Bezug auf die Instrumente des kommunalen Zwischenerwerbes oder mittels städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB?

### Organisatorische Aspekte

Wie haben sich die öffentliche Kontrolle und der Einfluss der Kommune verändert (Beschränkung der Kontrolle und des Einflusses)? Besteht eine Einbindung in die Kommunalverwaltung (wenn ja, wie)?

Ist eine Verkürzung der Entscheidungswege und Bündelung von Aufgaben realisiert worden? Welche Auswirkungen machen sich bemerkbar? Können Entscheidungen kurzfristig getroffen werden?

### Umsetzung / Wirksamkeit

Können die gesteckten Ziele der Kommune durch die gewählte Organisationsform realisiert werden oder bestehen Schwierigkeiten (wenn ja, welche)? Besteht eine größere zeitliche und finanzielle Flexibilität? Besteht eine größere Handlungsfähigkeit auf dem Bodenmarkt?

Wie hat sich der Zwischenerwerb auf die Kommune ausgewirkt (Bodenpreisniveau, Verfügbarkeit von Bauland)?

Hat es Probleme bei der Umsetzung gegeben (wenn ja, welche)? Welche Verbesserungs- / Optimierungsvorschläge ergeben sich aus der Praxis (Was würden Sie heute anders machen)?

## Anhang 2 - Ausgewählte Beispiele

### Ascheberg – Eigengesellschaft (GmbH)

Die Gemeinde Ascheberg liegt im Kreis Coesfeld im Regierungsbezirk Münster und hat ca. 15.000 Einwohner. Ascheberg ist ein Grundzentrum im ländlichen Raum.

Die Gemeinde Ascheberg hat im Jahr 1997 eine Eigengesellschaft in der Rechtsform der GmbH gegründet. In der Gemeinde Ascheberg wurden schon vor der Gründung der **Ascheberger Grundstücksentwicklungsgesellschaft (AGEG) / GmbH** verschiedene Public-Private-Partnerships (PPP) praktiziert.

Gemäß § 2 des Gesellschaftsvertrages ist der Gegenstand des Unternehmens die Förderung der Wirtschafts- und Sozialstruktur durch gemeindliche Grundstücksentwicklungsmaßnahmen. Die Gesellschaft kann alle Geschäfte betreiben, die zur Erreichung dieses Zweckes dienen. Sie kann zu diesem Zwecke bebaute und unbebaute Grundstücke an- und verkaufen, einschließlich der Errichtung und Förderung des familienfreundlichen, kostengünstigen Wohnungsbaus. Die Gesellschaft kann ebenfalls für die Ansiedlung und Umsiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben im Gebiet der Gemeinde werben und den hiesigen Wirtschaftsraum einschließlich der ansässigen Betriebe in förderlicher Weise darstellen.

Die Bodenbevorratung (für Wohnen und Gewerbe / Trennung über Projektkonten) wird seit 1997 über die Gesellschaft abgewickelt. Bei Gewerbebauland wird die Gesellschaft Eigentümerin, bei Wohnbauland wird die Gesellschaft als Dienstleister (Finanzierung und anfallende Arbeit) tätig.

Die Gemeinde Ascheberg ist alleinige Gesellschafterin der AGEG. Diese setzt sich aus zwei **Geschäftsführern** (Beamte der Gemeinde Ascheberg), dem **Aufsichtsrat** (vier Mitglieder<sup>56</sup>, die gleichzeitig Ratsmitglieder sind, und dem Bürgermeister als Vorsitzender) sowie der **Gesellschafterversammlung** (personengleich mit dem Hauptausschuss) zusammen. Die AGEG zahlt die anfallenden Personalkosten nach Aufwand an die Gemeinde. Der Gesellschaftsvertrag regelt die Geschäfte.

### Bürstadt – Eigengesellschaft (GmbH)

Die Stadt Bürstadt liegt in Hessen und hat ca. 16.000 Einwohner.

Die Stadt Bürstadt hat im Jahr 1999 eine Eigengesellschaft in der Rechtsform der GmbH gegründet. Die gesamte Grundstückssicherung in Bürstadt erfolgt durch die stadt eigene **Bürstädter Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH (BGE)**.

Die Abwicklung über eine Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH wurde in Bürstadt aus verschiedenen Gründen gewählt. Zum einen sollte grundsätzlich der Aufwand für die Schaffung der Gesellschaft in einem überschaubaren Rahmen bleiben. Zum an-

---

<sup>56</sup> Die Mitglieder des Aufsichtsrates verteilen sich nach den Fraktionen im Rat.

deren sollte darüber hinaus die Organisationsform den beschränkten personellen Ressourcen der Stadt Bürstadt Rechnung tragen. Die BGE schafft für die Stadt Bürstadt im Zusammenhang mit Baugebietsaufschließungen die gesamte Infrastruktur auf eigene Kosten.

Die Stadt Bürstadt ist alleinige Gesellschafterin der BGE GmbH. Die Organe der Gesellschaft sind neben den zurzeit zwei **Geschäftsführern**, der **Aufsichtsrat**<sup>57</sup> und die **Gesellschafterversammlung**.

Durch die Schaffung eines rentierlichen „Ankerprojektes“ konnte die Anschubfinanzierung problemlos geregelt werden. Die Entwicklung eines Wohnbauprojektes, dessen Bauplätze bereits vor der Erschließung vermarktet waren, hat ermöglicht, dass lediglich die gesetzlich geforderte Stammeinlage von 25.000 € von der Stadt Bürstadt zu zahlen war. Ansonsten sind die bisherigen Investitionen allein durch die GmbH finanziert worden.

Bei der Grundstückssicherung und den Projektschritten bestehen in der Entwicklung von Wohnbaugebieten und der Entwicklung von Gewerbe-/Industriegebieten keine grundsätzlichen Unterschiede. Im Rahmen der Grundstückssicherung gibt es einen Unterschied dahingehend, dass bei Wohnbaugebieten die öffentlichen Flächen im Umlegungsverfahren direkt der Stadt Bürstadt zugeteilt werden. Bei Gewerbegebietsaufschließungen werden die Flächen zunächst der BGE GmbH zugeteilt und erst nach Fertigstellung der Erschließungsanlagen an die Stadt Bürstadt übertragen.

Hinsichtlich der Vermarktung der Grundstücke gibt es bei Wohnbaugrundstücken Vorgaben (z. B. soziale Gesichtspunkte) durch die Stadt Bürstadt. Bei der Vergabe von Gewerbegrundstücken wird jeweils vom Aufsichtsrat der GmbH im Einzelfall entschieden.

#### Dortmund – Sondervermögen (eigenbetriebsähnliche Einrichtung)

Die Stadt Dortmund ist eine kreisfreie Stadt im Regierungsbezirk Arnsberg und hat ca. 590.000 Einwohner.

Die Stadt Dortmund hat im Jahr 1999 das **Sondervermögen „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds Dortmund“** gegründet (eigenbetriebsähnliche Einrichtung). Bis Anfang der 90iger Jahre wurde die Bodenvorratspolitik in Dortmund über den kommunalen Haushalt finanziert. Heute werden in Dortmund zwei Instrumente parallel eingesetzt:

Das im Jahr 1999 gegründete Sondervermögen „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds Dortmund“ und das „25%-Modell“, das auf einen Ratsbeschluss zum kommunalen Baulandmanagement im Jahr 1994 zurück geht.

---

<sup>57</sup> Die neun Mitglieder verteilen sich nach den Mehrheitsverhältnissen in der Stadtverordnetenversammlung.

Ca. 80 % der Bodenvorratspolitik läuft über das Sondervermögen und ca. 20 % wird traditionell über Dritte abgewickelt; bei diesem Weg greift dann das 25 %-Modell. Der Stadt werden dabei u.a. 25 % der Gesamtfläche (Bruttofläche) notariell angeboten.<sup>58</sup>

Neben der Schaffung eines attraktiven Baulandangebotes werden die Begrenzung der Stadt-Umland Wanderung, die Bindung der Steuerbürger, die Einflussnahme auf die Baulandpreisentwicklung, die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele, die Belebung des Handwerks- und Baugewerbes sowie der Beitrag der Planungsgewinne zur Haushaltskonsolidierung als Gründe für eine kommunal gesteuerte Baulandentwicklung in Dortmund genannt.

Gemäß § 2 der Betriebssatzung für das Sondervermögen „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds Dortmund“ besteht die Aufgabe des Sondervermögens in der Umsetzung des Wohnbauflächenentwicklungsprogramms mit dem Ziel, städtische Grundstücke als erschlossenes Bauland zur Verfügung zu stellen, sowie städtische Gebäude zu errichten, umzubauen oder zu bewirtschaften. Das Sondervermögen ist „berechtigt“, Grundstücke zu erwerben und zu veräußern und alle damit im Zusammenhang stehenden Geschäfte zu tätigen. Es ist auch für die Sicherstellung der finanztechnischen Abwicklung sowie für die Zurverfügungstellung von Mitteln an nachfolgende Stellen (über Aufträge / Vereinbarungen), die im Rahmen der Umsetzung des Wohnungsbauprogrammes Verantwortung tragen, zuständig.

Das Sondervermögen „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds Dortmund“ wird gemäß § 1 der Betriebssatzung als organisatorisch und wirtschaftlich eigenständige Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit wie ein Eigenbetrieb geführt.

Die **Werkleitung** setzt sich aus dem Liegenschaftsdezernenten, dem Stadtkämmerer und dem Kämmerereileiter zusammen (§ 3 Abs. 1 Betriebssatzung). Sie leitet das Sondervermögen selbstständig und ist für die wirtschaftliche Führung des Betriebes verantwortlich (§ 3 Abs. 2 Betriebssatzung).

Der **Werksausschuss** setzt sich aus Mitgliedern des Ausschusses für Umwelt, Stadtgestaltung und Wohnen des Rates der Stadt Dortmund zusammen (§ 5 Betriebssatzung). Er trifft u.a. Entscheidungen über Investitionen im Rahmen des Wirtschaftsplanes, der eine untere und obere Wertgrenze festlegt.

Der **Rat der Stadt** entscheidet in allen Angelegenheiten, die ihm durch die Gemeindeordnung und die Eigenbetriebsverordnung vorbehalten sind (§ 4 Betriebssatzung).

Der **Oberbürgermeister** kann der Werkleitung im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung Weisungen erteilen.

Das Sondervermögen bedient sich zur Umsetzung der Ziele der jeweiligen Fachbereiche der Verwaltung. Es werden Dienstleistungs- und Serviceverträge mit einzelnen Fachbereichen geschlossen. Das Sondervermögen trägt die dort entstehenden Kosten.

---

<sup>58</sup> nähere Ausführungen in „Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung am Beispiel der Stadt Dortmund“ in FuB 3/2002, S. 166ff.

## Erkelenz – Eigengesellschaft (GmbH & Co KG)

Die Stadt Erkelenz liegt im Kreis Heinsberg im Regierungsbezirk Köln und hat ca. 43.000 Einwohner. Erkelenz ist ein Mittelzentrum im ländlichen Raum.

Die Stadt Erkelenz hat im Jahr 1998 eine Eigengesellschaft in der Rechtsform der GmbH & Co KG gegründet. Die **Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH & Co KG (GEE)** verfolgt den Zweck der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbs.

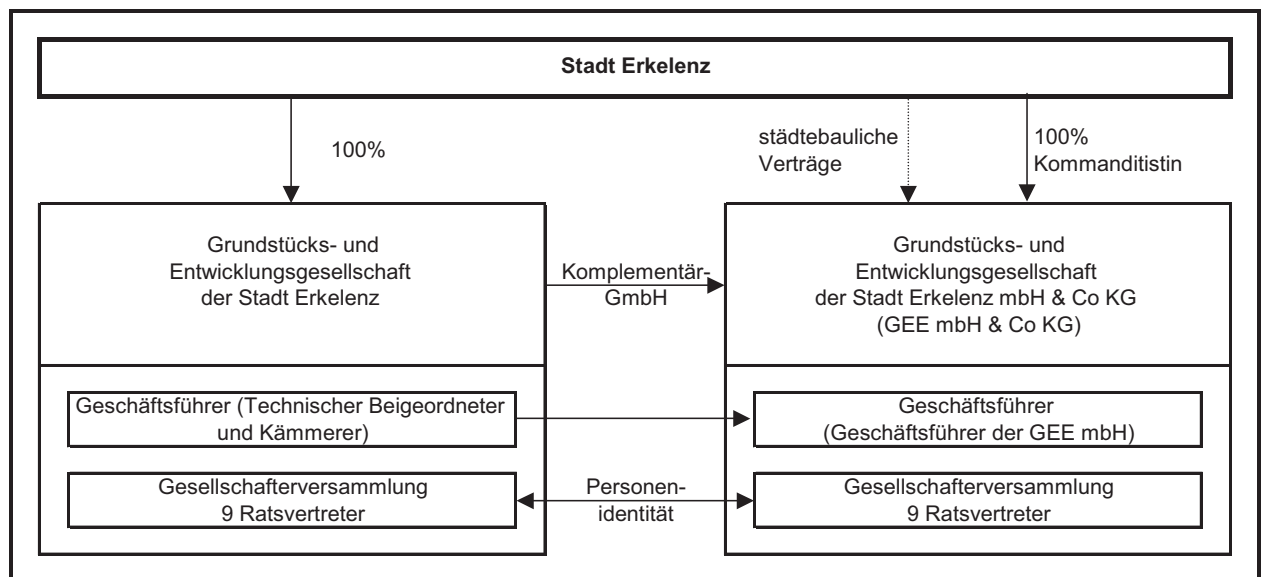
Gemäß § 3 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages der GEE dienen der Erwerb und Tausch, die Veräußerung sowie die Beplanung, Baureifmachung und Erschließung von Grundstücken dem Zweck, das Angebot von Wohnbaugrundstücken zu verbessern. Die GEE will insbesondere bezahlbares Wohnbauland für Familien schaffen.

Durch den Grundsatzbeschluss des Rates der Stadt Erkelenz, der die Strategie der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbs durch die GEE regelt, besteht ein politischer Rückhalt zur Durchsetzung der Strategie. Bauland wird demnach nur ausgewiesen, wenn die zur Bebauung anstehenden Flächen zuvor von der GEE erworben werden oder sich die Eigentümer unter spürbarem teilweisen Verzicht auf den Wertzuwachs ihrer Grundstücke an den Wohnfolgekosten beteiligen.

Die Bereitstellung von kostendeckendem Bauland ist das Ziel der GEE (keine Gewinnerwartung). Bei der Kalkulation zur Berechnung der Ankaufspreise wird daher keine Gewinnerwartung berücksichtigt.

An der GEE ist ausschließlich die Stadt Erkelenz beteiligt, da sie sowohl alleinige Gesellschafterin der Komplementär-GmbH als auch einzige Kommanditistin der GEE ist (vgl. auch folgende Abbildung ).

Abbildung 2: Organisation und Aufbau der GEE



Die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Erkelenz mbH wurde zu dem Zweck gegründet, die Geschäftsführung und Vertretung der GEE als deren persönlich haftenden Gesellschafterin auszuüben. Diese GmbH bildet also die Komplementär-

GmbH der GmbH & Co KG. Das Stammkapital der Komplementär-GmbH stellt die Haftsumme der GmbH gegenüber den Gesellschaftsgläubigern dar. Das Haftungsrisiko wird durch eine jährliche Vergütung abgegolten (vgl. § 8 Gesellschaftsvertrag der GEE).

Zur Geschäftsführung der GEE sind die Geschäftsführer der Komplementär-GmbH der GEE allein berechtigt und verpflichtet (vgl. § 7 Gesellschaftervertrag der GEE). Die Geschäftsführung der Komplementär-GmbH und somit auch der GEE wird vom Technischen Beigeordneten und dem Kämmerer in Nebentätigkeit ausgeübt. Der Sachgebietsleiter Liegenschaften ist der Prokurist der Komplementär-GmbH (auch in Nebentätigkeit).

Im Vertretergremium der Gesellschafterversammlung sitzen 10 Ratsherren der Stadt Erkelenz, die über die einheitliche Stimme der Stadt entscheiden. Bei der Gesellschafterversammlung der GmbH und GEE mbH & Co KG herrscht Personenidentität. Die KG handelt nach außen.

Zwischen der GEE und der Stadt Erkelenz werden städtebauliche Verträge abgeschlossen, mit denen die GEE von der Stadt beauftragt wird, die notwendigen Maßnahmen zur Entwicklung und Erschließung von Bauland durchzuführen.

#### Finnentrop – Eigenbetrieb

Die Gemeinde Finnentrop liegt im Kreis Olpe im Regierungsbezirk Arnsberg und hat ca. 18.500 Einwohner. Finnentrop ist Grundzentrum in einem Gebiet mit überwiegend ländlicher Raumstruktur.

Die Gemeinde Finnentrop betreibt die Bereitstellung von Bauland schon seit Anfang der 70er Jahre mit der Strategie der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbes. Rückläufige Steuereinnahmen führten zu einer angespannten Haushaltslage und zu einem Mangel an finanziellem Spielraum für Vorfinanzierungen für die Baulandentwicklung im Rahmen der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbes. In einem Rechtsgutachten wurden verschiedene Organisationsformen (GmbH, AG oder Eigenbetrieb) auf ihren möglichen Einsatz in der Gemeinde Finnentrop geprüft.

Der **Eigenbetrieb „Finnentroper Vermögensverwaltung“ (FVV)** wurde am 01.01.1997 gegründet und die Betätigungen auf dem Bodenmarkt im Rahmen der Bodenvorratspolitik und des Zwischenerwerbes aus dem Haushalt der Gemeinde Finnentrop ausgelagert.

Gemäß § 1 Abs. 2 der Betriebssatzung der FVV besteht der Zweck der FVV aus dem Erwerb, der Verwaltung, der Planung, der Erschließung, der Bewirtschaftung und der Veräußerung von Immobilien aller Art (Bau- und Bauerwartungsland einschließlich ggf. aufstehender Gebäude für Wohnbau- und Gewerbebezwecke) sowie allen diese Zwecke fördernden Geschäfte. Die FVV ist dazu berechtigt, alle Geschäfte und Maßnahmen vorzunehmen, die zur Erreichung des Zweckes notwendig sind oder nützlich erscheinen, insbesondere Grundstücke zu erwerben, zu entwickeln, zu erschließen, zu veräußern, zu vermieten und Erbbaurechte zu begründen. Die städtebauliche Planung sowie

Abwicklung und Durchführung der Planungsverfahren liegt weiterhin im Aufgabenbereich der Gemeinde Finnentrop.

Die FVV wendet außer der Bodenvorratspolitik und dem Zwischenerwerb keine weiteren Strategien und Instrumente zur Baulandbereitstellung an.

Die Leitung der FVV obliegt dem **Bürgermeister** als **Werkleiter**. Er kann im Rahmen der durch den Rat, den Werksausschuss und die Betriebssatzung gegebenen Rahmenbedingungen entscheiden.

Der nach § 4 der Betriebssatzung der FVV eingerichtete **Werksausschuss** besteht aus den Mitgliedern des Haupt- und Finanzausschusses der Gemeinde Finnentrop. Der Werksausschuss entscheidet in den Angelegenheiten, die ihm durch die Gemeindeordnung und die Eigenbetriebsverordnung übertragen sind, innerhalb festgelegter Wertgrenzen. Grundlegende Entscheidungen werden vom Werksausschuss oder **Rat** getroffen.

## Anhang 3 - Tabellen

**Tabelle 2: Rechtliche Grundlagen**

|                              | Eigenbetrieb /<br>eigenbetriebliche Einrichtung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Eigen- und Beteiligungsgesellschaft                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | GmbH                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | GmbH & Co KG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Rechtliche Grundlagen</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Wirtschaftliches kommunales Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit.</li> <li>Beteiligung privater Dritter nicht möglich.</li> <li>Wird nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung und der Betriebssatzung geführt (Gemeindeordnung).</li> <li>Wird als Sondervermögen außerhalb des kommunalen Haushalts geführt, unterliegt nicht den haushaltsrechtlichen Bindungen, ist organisatorisch als auch finanzwirtschaftlich weitestgehend selbstständig.</li> <li>Ist aber rechtlich in vollem Umfang in die Kommune eingebunden, sämtlich vom Eigenbetrieb getätigte Geschäfte verpflichten und berechtigen die Trägerkommune, der Betrieb unterliegt der Rechtsaufsicht der Kommunalaufsichtsbehörde.</li> <li>Enge Bindung zur Verwaltung und zum Rat; fehlende Rechtsfähigkeit stellt ausreichende Kontrolle durch Kommune sicher.</li> <li>Kreditaufnahme grundsätzlich und jederzeit zu Kommunalkreditkonditionen möglich.</li> <li>Vergabe von Bauleistungen erfolgt VOB/A konform.</li> <li>Bei Gemeinden beschäftigtes Personal kann übergeleitet bzw. überlassen werden.</li> </ul> <p>→ <u>Mittelweg</u> zwischen der unmittelbaren Kommunalverwaltung und den selbständig rechtsfähigen Unternehmen</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Handelsgesellschaft gemäß HGB und als juristische Person des Privatrechts im Handelsregister eingetragen, Kapitalgesellschaft.</li> <li>GmbH haftet als juristische Person, Haftung ist auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt.</li> <li>Unterliegt nur privatrechtlichen Bestimmungen (GmbH-Gesetz, Gesellschaftsgesetz).</li> <li>Unterliegt nicht den haushaltsrechtlichen Regelungen des Kommunalrechts.</li> <li>Vergabe von Bauleistungen erfolgt VOB/A konform.</li> <li>Beteiligung privater Dritter nicht möglich.</li> <li>Bei Gemeinde beschäftigtes Personal kann übergeleitet bzw. überlassen werden.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kommanditgesellschaft (KG) ist handelsrechtliche Personengesellschaft.</li> <li>KG besteht aus zwei Gesellschaftern (persönlich unbeschränkt haftender Komplementär und beschränkt haftender Kommanditist).</li> <li>KG besitzt keine eigene Rechtsfähigkeit, ist keine juristische Person, dieser jedoch angehängt.</li> <li>GmbH &amp; Co KG ist besondere Erscheinungsform der KG, sie wird zivil- und steuerrechtlich als Personengesellschaft angesehen.</li> <li>Persönlich haftende Gesellschafter ist eine GmbH, Kapitalbeteiligung durch begrenzt haftenden Kommanditisten.</li> <li>Kreditaufnahme grundsätzlich und jederzeit zu Kommunalkreditkonditionen möglich.</li> <li>Beteiligungsgesellschaft, wenn Kommune nicht Kommanditist und gleichzeitig einziger Gesellschafter der Komplementär-GmbH ist.</li> <li>Eigengesellschaft, wenn Kommune Kommanditistin und gleichzeitig einziger Gesellschafter der Komplementär-GmbH ist.</li> <li>Öffentliche Ausschreibung ist möglich.</li> <li>Befreiung von haushaltsrechtlichen Regelungen des Kommunalrechts.</li> <li>Keine Rechtsaufsicht durch Kommunalaufsichtsbehörde; keine Genehmigung von Kreditaufnahmen.</li> <li>Kontrolle / Einfluss der Kommune bei Beteiligungsgesellschaften evtl. vertraglich sichern oder Mehrheitsanteile.</li> <li>gleiche Beziehungen, Leitungs-, Vertretungs- und Kontrollfunktionen wie in einer GmbH möglich</li> </ul> |

Tabelle 3: Organisation und Zuständigkeiten

|                                   | <b>Eigenbetrieb /<br/>eigenbetriebliche Einrichtung</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Eigen- und Beteiligungsgesellschaft</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | GmbH                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | GmbH & Co KG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Organe und Zuständigkeiten</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Werkleitung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: laufende Betriebsführung, wirtschaftliche Führung.</li> <li>- Werksleiter sind meist Beamte oder Angestellte der Gemeinde.</li> </ul> </li> <li>• <b>Werksausschuss</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: Vorbereitung der Beschlüsse des Rates, Festsetzung der allgemeinen Lieferbedingungen, Zustimmung zu erfolgsgefährdenden Mehraufwendungen und Mehrausgaben, Benennung der Prüfer für den Jahresabschluss.</li> <li>- Mitglieder: Ratsmitglieder und sachkundige Bürger, Ausschuss-Mitglieder werden vom Rat gewählt</li> </ul> </li> <li>• <b>Bürgermeister / Stadt- bzw. Gemeindedirektor</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: Personalangelegenheiten, Dienstvorgesetzter für Werkleitung und Bedienstete, Koordinations- und Überwachungsfunktion, Unterrichts- und Weisungsrecht.</li> </ul> </li> <li>• <b>Rat</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: Bestellung der Werkleitung, Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplanes, Feststellung des Jahresabschlusses und Verwendung des Jahresgewinns oder die Deckung des Verlustes, Rückzahlung von Eigenkapital an Gemeinde.</li> </ul> </li> <li>• <b>Kämmerer</b> (in einigen Bundesländern möglich) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: Unterrichtung.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Geschäftsführer</b> (Leitungsorgan) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: gesetzlicher Vertreter der GmbH; übernimmt laufende Geschäfte und organisiert die Verwaltung der Gesellschaft, gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Gesellschaft, Buchführung und Aufstellung und Offenlegung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes, Auskunftserteilung an Gesellschafter, Anmeldung zum Handelsregister, Einreichung der Gesellschafterliste, Stellung des Konkurs- und Vergleichsantrages bei Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung, Kapitalhaltungspflicht, Erfüllung steuerlicher Pflichten.</li> <li>- Beschlüsse der Gesellschafterversammlung oder Regelungen im Gesellschaftervertrag der GmbH können Befugnisse einschränken.</li> <li>- Bei Beteiligungsgesellschaften kann Gemeinde im Gesellschaftervertrag der GmbH das Recht eingeräumt werden, den Geschäftsführer zu bestellen und auch ohne Angabe von Gründen abzuberufen.</li> </ul> </li> <li>• <b>Gesellschafterversammlung</b> (Gesamtheit aller Gesellschafter) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: Änderung des Gesellschaftervertrages; Einforderung von Nachschüssen; Auflösung der Gesellschaft; Verschmelzung und Umwandlung; Zustimmung zum Abschluss von Unternehmensverträgen.</li> </ul> </li> <li>• <b>Aufsichtsrat</b> (fakultatives Organ) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontroll- und Überwachungsfunktionen der Geschäftsführung</li> <li>- Bestellung, Anstellung, Abberufung und Entlassung der Geschäftsführung</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Geschäftsführer</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- GmbH &amp; Co KG besitzt als Personengesellschaft keinen eigenen Geschäftsführer, Geschäftsführung erfolgt durch die Komplementär-GmbH</li> <li>- Zuständigkeit des Geschäftsführers siehe GmbH.</li> <li>- Kommanditist ist lediglich dazu berechtigt, den Jahresabschluss sowie die Bilanz der GmbH &amp; Co KG anzufordern und die zur Überprüfung des Abschlusses erforderlichen Unterlagen einzusehen (kann durch Gesellschaftsvertrag erweitert werden).</li> </ul> </li> <li>• <b>Gesellschafterversammlung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Im Gegensatz zur GmbH hat eine Gesellschafterversammlung bei der GmbH &amp; Co KG kraft Gesetzes keine Funktion.</li> </ul> </li> <li>• <b>Beirat</b> (kann im Vertrag eingerichtet werden) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben: Beratung und Überwachung der Geschäftsführung, Festlegung langfristiger Planung.</li> <li>- Es gelten dieselben Regelungen wie für den Aufsichtsrat einer GmbH.</li> <li>- Gesellschaftsvertrag muss auf Grund fehlender gesetzlicher Bestimmungen für die GmbH &amp; Co KG sowie für die Komplementär-GmbH Regelungen für den Beirat vorsehen.</li> </ul> </li> </ul> |

Tabelle 4: *Wirtschafts-, Prüfungs- und Rechnungswesen*

|                                                    | <b>Eigenbetrieb / eigenbetriebliche Einrichtung</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Eigen- und Beteiligungsgesellschaft</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | GmbH                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | GmbH Co KG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Wirtschafts- / Prüfungs- und Rechnungswesen</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wirtschaftsplan</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestehend aus Erfolgsplan (Kontrolle der Wirtschaftsführung, Gewinn- und Verlustrechnung), Vermögensplan (Anlageveränderungen und Kreditwirtschaft sowie notwendige Verpflichtungserklärungen), Stellenübersicht (Beamte der Kommune nachrichtlich übernommen), fünfjähriger Finanzplanung (Übersicht über Entwicklung).</li> </ul> </li> <li>• <b>Zwischenberichte</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie Abwicklung des Vermögensplanes.</li> </ul> </li> <li>• <b>Jahresabschluss</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewinn- und Verlustrechnung, Lagebericht (Erläuterungen zur wirtschaftlichen Entwicklung), Erfolgsübersicht.</li> </ul> </li> <li>• <b>Jahresabschlussprüfung</b> obliegt Gemeindeprüfungsanstalt</li> <li>• <b>Rechnungswesen</b> nach Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wirtschaftsplan</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Umfasst Finanzplan, Erfolgsplan, Vermögensplan und Stellenübersicht sowie fünfjährige Finanzplanung, Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang und Lagebericht), Jahresabschluss.</li> <li>- Lagebericht und Bericht über die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung sind dem kommunalen Haushalt als Anlage beizufügen</li> <li>- Gilt auch für Beteiligungsgesellschaften, wenn Gemeinde mit mehr als 50 % beteiligt ist.</li> </ul> </li> <li>• <b>Jahresabschlussprüfung</b> bei Eigen- und Beteiligungsgesellschaft durch einen Wirtschaftsprüfer (innerhalb der ersten 8 Monate des Geschäftsjahres).</li> <li>• <b>Rechnungswesen</b> nach Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wirtschaftsplan</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Umfasst Finanzplan, Erfolgsplan, Vermögensplan und Stellenübersicht sowie fünfjährige Finanzplanung, Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang und Lagebericht).</li> <li>- Komplementär-GmbH buchführungspflichtig; bei GmbH &amp; Co KG sind demnach zwei getrennte Buchführungen erforderlich.</li> </ul> </li> <li>• <b>Jahresabschlussprüfung</b> bei Eigen- und Beteiligungsgesellschaft durch einen Wirtschaftsprüfer (keine Frist durch HGB)</li> <li>• <b>Rechnungswesen</b> nach Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik).</li> </ul> |

Tabelle 5: Vor- und Nachteile der Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts

|                                                                  | <b>Eigenbetrieb / eigenbetriebliche Einrichtung</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Eigengesellschaft</b> | <b>Beteiligungsgesellschaft</b> |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| <b>Vorteile der Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Entlastung des Haushalts</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entlastung des kommunalen Haushalts, keine Belastung durch Zinsen und die Tilgung von Krediten, Verschuldungsspielraum wird nicht eingeschränkt, keine restriktiven Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts</li> </ul> </li> <li>• <b>Bereitstellung finanzieller Mittel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Beeinflussung durch politischen Willen, keine Konflikte mit Haushaltssicherungskonzepten, Kreditaufnahme muss nicht von Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt werden.</li> <li>- trotzdem werden häufig Kommunalkreditkonditionen gewährt</li> <li>- Wirtschaftspläne müssen nicht dem Jährlichkeitsprinzip entsprechen, Mittel können auf das folgende Wirtschaftsjahr übertragen werden.</li> </ul> </li> <li>• <b>Wirtschaftlichkeit und Sachbezogenheit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entpolitisierung der Entscheidungen: Diskussionen in den Gremien verlaufen sachbezogener, weniger parteipolitische Konflikte</li> <li>- Kostentransparenz erleichtert Entscheidungsfindung</li> </ul> </li> </ul> |                          |                                 |
| <b>Nachteile der Baulandfinanzierung außerhalb des Haushalts</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch Zwischenerwerb von Eigenbetrieben und Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften ist die Kommune generell am Risiko der Baulandentwicklung beteiligt.</li> <li>• Gefahr von „Schattenhaushalten“, durch die die tatsächliche Verschuldung verschleiert wird.</li> <li>• Kein Tagesgeschäft für Verwaltungsmitarbeiter, evtl. Kosten für Weiterbildung.</li> <li>• Überwiegend rechtsunsichere Bereiche: zusätzliche Kosten für Steuer- und Rechtsberatung.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                          |                                 |

Tabelle 6: Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen

|                           | Eigenbetrieb / eigenbetriebliche Einrichtung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Eigengesellschaft                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Beteiligungsgesellschaft                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Vor- und Nachteile</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einhaltung von Vergabe- und Wettbewerbsrecht</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergabe von Bauleistungen nach VOB/A</li> </ul> </li> <li>• <b>Beschränkung des kommunalen Einflusses und der Kontrolle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle grundlegenden Entscheidungen verbleiben beim Rat, Werksausschüsse sind ausschließlich mit Ratsmitgliedern besetzt, die Sitzungen finden öffentlich statt.</li> <li>- Durch Besetzung des Werkleiters mit dem Bürgermeister oder einem Dezernenten erhöht sich der kommunale Einfluss.</li> </ul> </li> <li>• <b>Verkürzung der Entscheidungswege</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entscheidungen können außerhalb des Rates von der Werksleitung und den Werksausschüssen getroffen werden.</li> <li>- Allerdings stehen der Werksleitung nur geringe Mittel zur Verfügung.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einhaltung von Vergabe- und Wettbewerbsrecht</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein öffentliches Vergaberecht nach VOB/A (bis Schwellenwert), deshalb größere Verhandlungsfreiheit.</li> <li>- Trotzdem können aus Transparenzgründen Ausschreibungen durchgeführt werden.</li> </ul> </li> <li>• <b>Beschränkung des kommunalen Einflusses und der Kontrolle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomie der Geschäftsführung wird durch Gesellschaftsvertrag festgelegt, die gesamte Entscheidungskompetenz kann vom Rat auf die Gesellschaft übertragen werden.</li> <li>- Nicht-öffentliche Sitzungen</li> <li>- Vorsteuerabzugsmöglichkeit im GE/GI-Bereich</li> <li>- Kein kommunales Beitragswesen</li> </ul> </li> <li>• <b>Verkürzung der Entscheidungswege</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzieller Entscheidungsspielraum liegt bei Geschäftsführern deutlich höher als bei Werkleitern von Eigenbetrieben.</li> <li>- Höhere zeitliche Flexibilität als Eigenbetriebe.</li> <li>- Eigengesellschaften können auch für Erschließung und Vermarktung zuständig sein, Bündelung von Aufgabenbereichen in einer Hand.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Einhaltung von Vergabe- und Wettbewerbsrecht</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein öffentliches Vergaberecht nach VOB/A (bis Schwellenwert), deshalb größere Verhandlungsfreiheit.</li> <li>- Trotzdem können aus Transparenzgründen Ausschreibungen durchgeführt werden.</li> </ul> </li> <li>• <b>Beschränkung des kommunalen Einflusses und der Kontrolle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einfluss der Kommunen tendenziell eingeschränkt, Kommunen müssen bei der Gründung auf gesellschaftsrechtliche Stellung achten</li> <li>- Nicht-öffentliche Sitzungen</li> <li>- Keine versteckten Gewinnausschüttungen, da Personengesellschaft</li> <li>- Kein kommunales Beitragswesen</li> </ul> </li> <li>• <b>Verkürzung der Entscheidungswege</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie bei Eigengesellschaften, aber erhöhter Abstimmungsbedarf mit den beteiligten Dritten.</li> </ul> </li> </ul> |