

<b>Vorlage</b>		Vorlage-Nr: FB 23/0224/WP17
Federführende Dienststelle: Fachbereich Immobilienmanagement		Status: öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n: Dezernat II		AZ:
Dezernat VI		Datum: 23.05.2016
Fachbereich Finanzsteuerung		Verfasser: FB 23/01
<b>Bodenvorratspolitik</b>		
<b>Antrag der Fraktion von CDU und SPD vom 02.03.2015:</b>		
Beratungsfolge:		TOP: __
Datum	Gremium	Kompetenz
14.06.2016	WLA	Kenntnisnahme
21.06.2016	FA	Kenntnisnahme

**Beschlussvorschlag:**

**Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss:**

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss nimmt Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

**Finanzausschuss:**

Der Finanzausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

**finanzielle Auswirkungen**

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
	Einzahlungen	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<b>+ Verbesserung / - Verslechterun g</b>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			
konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)

Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<b>+ Verbesserung / - Verslechterun g</b>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Keine finanziellen Auswirkungen.

## **Erläuterungen:**

Auf Antrag der Fraktionen von CDU und SPD (siehe Anlage) beauftragte der Rat der Stadt Aachen in seiner Sitzung vom 11.03.2015 die Verwaltung, Vorschläge zu unterbreiten, wie mit Mitteln des städtischen Grunderwerbs Beiträge dazu geleistet werden können, zum Einen preiswerten Wohnraum im Gebiet der Stadt Aachen herstellen zu können und zum Anderen die An- und Umsiedlung von Unternehmen zu befördern.

Zur Begründung heißt es, dass die vorausschauende Bodenvorratspolitik die Grundlage für eine bessere Verfügbarkeit von Grundstücken bilden könnte. Zitiert wird im Folgenden der Rat der Stadt Münster, der im April 2014 ebenfalls die Verwaltung mit der Einrichtung eines revolvingenden Bodenfonds beauftragt hat. Laut Ratsantrag ist auch die Einrichtung einer städtischen Entwicklungsgesellschaft denkbar.

Mit Datum vom 13.04.2016 beantragen die Fraktionen von CDU und SPD einen Sachstandbericht zum Ratsantrag „Bodenvorratspolitik“ für die Sitzung des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses vom 14.06.2016 vorzusehen.

Die Verwaltung prüfte die Möglichkeit der Einrichtung eines revolvingenden Bodenfonds und in diesem Zusammenhang auch Möglichkeiten der Gründung einer städtischen Treuhandgesellschaft.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Stadtentwicklung ohne Grundstücke nicht möglich ist. Steigende Wohn- und Immobilienpreise sind direkte Folge hoher und steigender Bodenpreise, da der Baulandmarkt dem Wohnungsmarkt vorgelagert ist. Klar ist auch, dass der Bodenmarkt durch bodenpolitische Aktivitäten der Stadt beeinflussbar ist. Einem dieser Vorlage beigefügten Aufsatz des Instituts für Bodenmanagement, sind die Instrumente eines effektiven Baulandmanagements zu entnehmen. Demnach werden durch langfristig angelegte kontinuierliche Ankäufe von unbeplanten Flächen die Gemeinden in die Lage versetzt, flexibel auf die sich verändernden Baulandnachfragen reagieren zu können. Als Vorteile werden genannt:

- Die Grundstücke sind in einer Hand.
- Die Implementierung der Flächen in ein passendes Bebauungsplanverfahren ist gewährleistet.
- Bodenspekulation ist nicht möglich.
- Tauschgeschäfte werden möglich.
- Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen verbleiben bei der Gemeinde und Baulandproduktionskosten können dadurch gut refinanziert werden - ohne den allgemeinen Haushalt dadurch zu belasten
- Die Kommunen haben erheblichen Einfluss auf das Bodenpreisniveau und seine Entwicklung
- Bei der Vergabe der baureifen Grundstücke können wohnungspolitische Ziele optimal umgesetzt werden. Dabei muss nicht nach dem Höchstpreis veräußert werden.

In seinem Fazit stellt das Institut klar, dass der derzeit in einigen Städten zu beobachtende Wohnungsmangel Ergebnis eines akuten Baulandmangels ist, der sich auch durch einen zwischenzeitlich zunehmend sichtbar stadtentwicklungspolitischen Zielkonflikt (Gewollte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme) ergibt.

Eine Vielzahl von deutschen Städten und Gemeinden, darunter auch einige in Nordrhein-Westfalen, betreiben bereits seit Jahren erfolgreich Bodenvorratspolitik. Insbesondere ist hier die Stadt Bocholt zu nennen, die seit 1995 ein Bodenmanagement zur sozialgerechten Bodennutzung eingeführt hat und dieses bis heute betreibt. Die sich daraus ergebenden Aufgaben werden von einer treuhänderischen Entwicklungsgesellschaft wahrgenommen, die von Anfang an, initiiert durch eine Anschubfinanzierung, Einnahmen aus Grundstücksverkäufen in den Ankauf neuer Grundstücke reinvestiert (Revolvierender Bodenfonds). Zur Mobilisierung des Anfangskapitals wurden neben der bereits genannten Anschubfinanzierung auch Erbbaurechte veräußert. Diese treuhänderische Entwicklungsgesellschaft wickelt ihre Geschäfte mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln im Namen und im Auftrag der Stadt Bocholt eigenständig ab. Zu diesem Zweck werden Mitarbeiter der Stadtverwaltung in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich mit Aufgaben der Entwicklungsgesellschaft betraut. Dieses Stundenkontingent wird spitz im jeweiligen Projekt abgerechnet und als Entwicklungskosten ausgewiesen. Es ist damit gewährleistet, dass durch die treuhänderische Arbeit der Gesellschaft keine zusätzlichen Kosten entstehen (auch nicht in Form von Grunderwerbsteuern) und aufgrund des sehr einfachen Gesellschaftsaufbaus eine wenig aufwändige Schnittstelle zum städtischen Haushalt entsteht.

Zweites nordrhein-westfälisches Beispiel ist das bereits im Ratsantrag zitierte Modell der Stadt Münster. Hier wurde im Jahr 2014 der revolvierende Bodenfonds direkt bei der Liegenschaftsverwaltung eingerichtet. Zu diesem Zwecke wurde der bestehende Haushaltsansatz zum Ankauf von Grundstücken von ca.3 auf ca. 9 Mio Euro erhöht und gleichzeitig sichergestellt, dass Erlöse aus Grundstücksverkäufen für neue Grundstücksankäufe zur Verfügung gestellt werden. Die Gründung einer Entwicklungsgesellschaft wurde in Münster u.a. aus steuerrechtlichen Gründen verworfen.

Die Stadt Aachen ist Mitglied im Forum Baulandmanagement. Das Forum Baulandmanagement ist ein vom Land Nordrhein-Westfalen unterstütztes kommunales Netzwerk für den Erfahrungsaustausch und die Erarbeitung von Lösungsstrategien im Themenfeld des Flächenmanagements. Die regelmäßig stattfindenden Werkstattgespräche widmen sich Themen wie beispielsweise der Flächenmobilisierung, der regionalen Kooperation oder den rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Aspekten des Flächenmanagements. Der Fachbereich 23 hat im Werkstattgespräch des Forum Baulandmanagement am 15.04.2015 den Punkt „Einrichtung eines revolvierenden Bodenfonds/einer städtischen Entwicklungsgesellschaft“ auf die Tagesordnung gesetzt. Unter den 17 anwesenden Kommunen wurde der Tagesordnungspunkt lebhaft diskutiert. Vertreter der Stadt Bocholt erklärten noch einmal ihr Modell und stellten auch die Grenzen des Machbaren dar. Denn auch dort ist insbesondere vor dem Hintergrund knapper werdenden Flächen und zu beachtender planungsrechtlicher

Vorgaben das 1995 angeführte Modell an seine Grenzen gestoßen. Vertreter der Stadt Hamm erklärten, dass dort im Jahr 2014 eine Stadtentwicklungsgesellschaft zur Entwicklung von Brachen eingerichtet worden sei, die über erhöhte Hebesätze finanziert wird. Die Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme wurde jedoch von Vertretern anderer Kommunen in Frage gestellt.

Es bestand Einigkeit unter den Teilnehmern des Werkstattgespräches, dass die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds, sofern die Kommune hierzu finanziell in der Lage ist, sinnvoll ist, und dass ein besonderes Augenmerk auf eine enge Verzahnung zwischen Liegenschafts- und Stadtplanungsverwaltung zu legen ist, da ohne ein abgestimmtes Bauleitplanverfahren der ungesteuerte Ankauf von Flächen sein Ziel verfehlen würde. Andererseits wurde klar, dass das Instrument des revolvingierenden Bodenfonds in den letzten Jahreszehnten auch in seiner Wirksamkeit schwächer geworden ist, da die Ressource „Fläche“ insgesamt knapper geworden ist, höhere gesetzliche Anforderungen bei der Ausweisungen neuer Flächen bestehen und damit die Möglichkeiten im Bereich des Ankaufs und der weiteren Vermarktbarkeit erheblich reduziert wurden.

Grundsätzlich ergeben sich, wie an den oben aufgeführten Beispielen verdeutlicht, für die Umsetzung folgende Lösungsansätze:

#### **1. Revolvingierender Bodenfond innerhalb der Stadtverwaltung**

Die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds direkt beim städtischen Immobilienmanagement durch:

- a) Erhöhung der Ansätze zum Erwerb von Grundstücken,
- b) Klarstellung, dass Erlöse zurück in den Fonds fließen und dort für den Ankauf weiterer Grundstücke zur Verfügung gestellt werden. (Lösung der Stadt Münster)

#### **2. Städtische Entwicklungsgesellschaft**

Gründung einer städtischen Entwicklungsgesellschaft in Form einer Treuhandgesellschaft (100-%ige Tochter der Stadt), die das unter Ziffer 1 beschriebene Geschäftsmodell im Auftrag und im Namen der Stadt betreibt (Lösung der Stadt Bocholt).

Die Liegenschaftsverwaltung bevorzugt den ersten Lösungsansatz. Dieser ist insbesondere mit Blick auf steuerrechtliche Fragen am einfachsten umzusetzen und wurde daher auch von der Stadt Münster gewählt. Zugleich bietet er den Vorteil, dass die Mittel insgesamt im städtischen Haushalt verbleiben und damit Handlungsspielräume für zukünftige Änderungsbedarfe offen bleiben.

Für beide Modelle ist gleichermaßen die Frage der Finanzierbarkeit mit Blick auf die vorgegebenen Rahmenbedingungen und die aktuelle finanzrechtliche Situation der Stadt Aachen zu prüfen. Dabei stehen für beide Modelle zunächst Fragen bzgl. der Wirtschaftlichkeit und der Anschubfinanzierung im Vordergrund.

## **Fachliche Bewertung aus Sicht der Finanzverwaltung**

Die, durch die Fachabteilung, favorisierte Abbildung des Bodenfonds innerhalb der Stadtverwaltung ist aus haushaltsrechtlicher Sicht nicht haushaltsneutral umsetzbar.

Im städtischen Ergebnisplan werden die Aufwendungen und Erträge sowie im Finanzplan die Ein- und Auszahlungen jahresbezogen abgegrenzt. Die für einen revolvingierenden Bodenfonds zugrunde zulegende Einnahmenüberschussrechnung vergleicht Einnahmen und Ausgaben, die sowohl konsumtiver (Ergebnisplan, z.B. Unterhaltungs- oder Vermarktungskosten), als auch investiver Natur (investiver Finanzplan, z.B. Grundstückskäufe oder notwendige Erschließungsmaßnahmen) sein können. Der hierdurch errechnete Überschuss enthält demnach sowohl konsumtive als auch investive Bestandteile, die nicht gegenseitig deckungsfähig sind.

Die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds würde zunächst eine „Anschubfinanzierung“ in Form des investiven Ankaufes der betreffenden Grundstücke sowie der Herstellungskosten erfordern. Dieser Anschubfinanzierung belastet die Nettoneuverschuldung der Stadt Aachen im betreffenden Haushaltsjahr, deren Vermeidung regelmäßig Gegenstand der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes durch die Bezirksregierung ist.

Bis zu Herstellung der Vermarktungsfähigkeit nach erfolgreichem baurechtlichem Verfahren, das ebenfalls auch investive Kosten durch die notwendigen Erschließungsmaßnahmen auslöst, fallen zudem konsumtive Unterhaltungsaufwendungen für die bis dahin „brachliegenden“ Grundstücke an, die das städtische Jahresergebnis und damit den Eigenkapitalverzehr ebenso negativ beeinflussen wie notwendige Vermarktungskosten.

Aus dem revolvingierenden Bodenfonds heraus können diese Mehraufwendungen und -auszahlungen im betreffenden Haushaltsjahr zunächst nicht gedeckt werden, da etwaige Einnahmen (investive Einzahlungen aus dem Grundstücksverkauf und evtl. Mehrerträge aus dem Verkauf über Buchwert) erst bei Verkauf und damit in späteren Haushaltsjahren erzielt werden.

Bei Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds ist daher mindestens in den Jahren bis zur erfolgreichen Vermarktung der ersten Grundstücke mit einer investiven und konsumtiven Belastung in im Voraus nicht quantifizierbarer Höhe zu rechnen.

Sofern die bei Verkauf der ersten Grundstücke erzielten Einnahmen (investive Einzahlungen aus dem Grundstücksverkauf und evtl. Mehrerträge aus dem Verkauf über Buchwert) sofort wieder in den Ankauf neuer Grundstücke investiert werden und nicht zunächst alle bis dahin entstandenen Aufwendungen/Auszahlungen, wenn auch mit zeitlichem Versatz, decken, so besteht durch die Einrichtung eines revolvingierenden Bodenfonds neben der Verschlechterung in der Zeit der „Anschubfinanzierung“ auch haushaltsjahrübergreifend ein dauerhafter Zuschussbedarf durch den städtischen Haushalt, der angesichts der Haushaltslage und der regelmäßig nur knapp erreichten Genehmigungsfähigkeit nicht hingenommen werden kann.

**Fazit:**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit Blick auf das sich verknappende Angebot am Bodenmarkt und hoher gesetzlicher Anforderung bei der Ausweisung neuer Flächen das Instrument des revolvingen Bodenfonds in seiner Wirkung an Kraft verloren hat. Die Einrichtung eines revolvingen Bodenfonds ist aus liegenschaftlicher Sicht dennoch aus den in der Vorlage angeführten Gründen wünschenswert.

Aus finanzrechtlicher Sicht, insbesondere mit Blick auf die angespannte Haushaltsituation, besteht jedoch keine Möglichkeit einer solchen Einrichtung. Insbesondere die benötigte Anschubfinanzierung ist mit Blick auf die sich dadurch ergebende Verschlechterung des Haushaltes nicht darstellbar.

**Anlagen:**

- Antrag der Fraktionen von CDU und SPD vom 02.03.2015
- Tagesordnungsantrag
- Fachaufsatz Institut für Bodenmanagement

# Kommunales Baulandmanagement

Wie Stadtentwicklung durch Liegenschaftspolitik aktiv betrieben werden kann

**K**eine Stadtentwicklung ohne Grundstücke! Verfügbarer (preiswerter) Grund und Boden ist und bleibt eine Voraussetzung für die Entwicklung von Wohnbauflächen und Wohnungen, sei es für das selbstgenutzte Wohneigentum oder für den (sozialen) Mietwohnungsbau. Wohnungsmarktp Probleme sind in vielen Fällen die Folge eines nicht funktionsgerechten Baulandmarktes. – Der zweite „Wohnungsbautag NRW“ befasste sich im Herbst 2014 intensiv mit der Frage des Bodenmanagements. In diesem Gastbeitrag untersucht Dr. Egbert Dransfeld vom Institut für Bodenmanagement in Dortmund, welche Möglichkeiten der Stadtentwicklung sich für die Kommunen in NRW aus einem gezielten Baulandmanagement ergeben.

## 1. Bodenpolitischer Befund

Hohe und stark steigende Wohn- und Hauspreise sowie Mieten sind meist direkte Folge hoher und steigender Bodenpreise; der Baulandmarkt ist ein dem Wohnungsmarkt vorgelagerter Markt. Der Bodenmarkt ist aber in einem ganz erheblichen Ausmaß durch bodenpolitische Aktivitäten der Städte und Gemeinden beeinflusst – und, was wichtiger ist, er ist aktiv beeinflussbar. Die kommunale Bauleitplanung und alle sich daran anschließenden gemeindlichen Bemühungen zur Unterstützung der Implementierung der städtebaulichen Pläne präjudizieren nicht nur Bodennutzung, sondern damit auch die gesamte Angebotsseite am Baulandmarkt. Insofern besteht eine erhebliche Mitverantwortung bei den Städten und Gemeinden für einen funktionierenden Baulandmarkt. Hiervon hängt sehr viel ab, insbesondere ob es überhaupt zur Implementierung städtebaulicher Planung kommen kann, ob dies an den eigentlich geeigneten Standorten passiert (oder wie häufig nicht), ob die unterschiedlichen Nachfragen auch bedarfsgerecht ihr Angebot zur richtigen Zeit und zu einem annehmbaren Preis finden, und ob alle Nutzergruppen am Wohnungsmarkt die richtigen Grundstücke erhalten.

Im Übrigen: Städtebauliche Planung trägt auch dazu bei, Grund und Boden erheblich in Wert zu setzen, insbesondere dann, wenn Bauland erstmalig entwickelt werden soll. Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen von mehreren tausend Prozent sind hierbei nicht unüblich. Sie stellen für die (planungs-)begünstigten Eigentümer „leistungslose“ Gewinne dar und fördern so Bodenspekulationen. Hier stellt sich sehr grundsätzlich die Frage nach der verteilungspolitischen Gerechtigkeit.

Folgewirkungen sind: Ein (künstlich) erzeugter Baulandmangel, ein durch mangelnde Baulandmobilisierung erst (mit-)entstehender hoher Flächenverbrauch, ein tendenziell hohes Boden- bzw. Mietpreisniveau (keine Boden-/Mietpreisdämpfung) sowie eine deutliche Belastung der öffentlichen Haushalte, indem kei-

ne oder nur geringe Bodenwertsteigerungen zugunsten der öffentlichen Hand zur Refinanzierung der gesamten Baulandproduktionskosten (einschl. Folgekosten) genutzt werden können.

Im Kern liegt das Problem darin begründet, dass bis heute in Deutschland ein Spagat zwischen einem sehr starken räumlichen Steuerungsanspruch und einer den Alt- und Zwischeneigentümern möglichst viel Freiheiten lassenden Bodenpolitik versucht wird. Was können Städte- und Gemeinden konkret tun?

## 2. Instrumente eines effektives Baulandmanagements

Stadtentwicklungspolitisch von großer Bedeutung ist eine langfristig orientierte kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik, die auch in der Lage ist, zukünftige Handlungsoptionen für eine Stadtentwicklung durch die Kommunen zu ermöglichen. Dieses Verständnis von Stadtentwicklungs- und Liegenschaftspolitik stellt in der Praxis einen Gegensatz zu einer vorwiegend an kurzfristiger Haushaltspolitik orientierten Liegenschaftspolitik dar. In der kommunalen Praxis lassen sich verschiedene Ansätze und Instrumente beobachten, die diesem Ziel dienen (vgl. zu nachfolgenden Ausführungen insbesondere: Dransfeld, E.; Kiehle, W.: Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick – BBSR-Forschungsvorhaben SWD – 10.04.04 – 12.210, Abschlussbericht, Juli 2014).

### a) Langfristige Bodenvorratspolitik

Das Modell langfristiger Bodenvorratspolitik: Durch einen langfristig angelegten kontinuierlichen Ankauf von noch unbeplanten Flächen verschaffen sich die Kommunen ein großzügiges Portfolio an Liegenschaften, das die Gemeinden jederzeit in die Lage versetzt, flexibel auf die sich verändernden Baulandnachfragen reagieren zu können. Vorteile:

- Die Grundstücke sind in einer Hand.
- Planimplementierung ist gewährleistet.
- Bodenspekulation ist nicht möglich.
- Tauschgeschäfte werden möglich.
- Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen verbleiben (größtenteils) bei der Gemeinde; Baulandproduktionskosten können dadurch gut refinanziert werden – ohne den allgemeinen Haushalt dadurch zu belasten.
- Die Kommunen haben erheblichen Einfluss auf das Bodenpreisniveau und seine Entwicklung.
- In den Vergabeverfahren muss nicht nach Höchstpreisen veräußert werden.
- Im Rahmen der privatrechtlichen Vergabe der baureifen Grundstücke können wohnungspolitische Ziele optimal umgesetzt werden (z. B. Förderung des soz. Wohnungsbaus)

Erst durch den Zwischenerwerb können durch die Kommunen Erbbaurechte bestellt und dadurch sogar sehr langfristige Optionen für die Stadtentwicklung generiert und gesichert werden. Die Vergabe von Erbbaurechten statt des schlichten Abverkaufs wird zu wenig in Betracht gezogen. Die langfristig wirkenden fiskalischen Vorteile von Erbbaurechtslösungen sind zu wenig bekannt. Die Einführung der doppelten Haushaltsführung („Doppelik“) ermöglicht hierbei einen neuen Zugang auf das Erbbaurecht. Langfristig „rechnen“ sich kommunale Erbbaugrundstücke.

Die Vorteile langfristiger Bodenpolitik zeigen sich in der kommunalen Praxis. Städte und Gemeinden wie Hamburg, Münster, Köln, Ulm und Bocholt verfolgen dieses Modell zum Teil seit Jahrzehnten. Das Vorgehen hat dort Tradition, wird immer gleich angewendet, ist transparent und gegenüber den Eigentümern gleichbehandelnd – wichtig für die Akzeptanz des Modells.

Besonders erfolgreich ist Bodenvorratspolitik, wenn sie als kommunaler revolvingierender Bodenfonds angelegt ist. Einnahmen und Ausgaben sind und bleiben zweckgebunden. Nachhaltiges Wirtschaften – ohne Verluste auf die Allgemeinheit abwälzen zu müssen – ist damit möglich.

#### **b) Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB**

Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB generell und – im Speziellen – verbunden mit einem Modellansatz einer freiwilligen Umlegung sind gegenüber einer langfristig angelegten Bodenvorratspolitik diesbezüglich zunächst nur suboptimal: Die engen rechtlichen Bindungen bzw. Beschränkungen (Kausalitätsgebot, Koppelungsverbot, Angemessenheitsgebot) eignen sich operativ nur eingeschränkt für eine an langfristiger Optionssicherung ausgerichteten Stadtentwicklungspolitik. Gleichwohl haben städtebauliche Verträge große Bedeutung für eher kurzfristige bzw. projektbezogene Vorhaben und können den gemeindlichen Baulandmarkt sehr effektiv beeinflussen – insbesondere, wenn die Städte und Gemeinden zusätzlich noch eigene „Grundsatzbeschlüsse zum Baulandmanagement“ gefasst und damit eine eigenständige Baulandstrategie entwickelt haben. Dies zeigen nicht nur die Großstädte wie München und Stuttgart.

#### **c) Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse**

Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse bzw. Baulandstrategien („Baulandbeschlüsse“), die es zwischenzeitlich vielfach in Deutschland gibt, sind meist die notwendige Grundvoraussetzung, um zum Beispiel eine langfristige Baulandpolitik umsetzen zu können. Sie sind „Bodenreform von unten“. Eigentlich sind sie das Schlüsselinstrument einer modernen kommunalen Bauland- und Liegenschaftspolitik. Erst mit der Festlegung von grundsätzlichen Eckpunkten zur Ausgestaltung einer zukünftigen kommunalen Bodenpolitik – im Sinne einer kommunalen Selbstverpflichtung – können Liegenschafts- und Stadtplanungsämter losgelöst vom politischen Wahlzyklus langfristig agieren.

Baulandbeschlüsse haben ein ausgesprochen hohes Innovationspotenzial, da sie sehr effektiv dazu beitragen, Stadtplanung und Planimplementierung zusammenzuführen (hohe allokativen

Zielerreichung) und den Kommunen zudem erhebliche bodenwirtschaftliche Vorteile zur Refinanzierung ihrer Baulandproduktions- und Folgekosten verschaffen. Die grundsätzliche Einleitung von Verfahren zur Aufstellung verbindlicher Bauleitpläne (Bebauungspläne) wird dabei in der Regel von der Einhaltung der nach dem Baulandbeschluss einmal festgelegten Grundsätze abhängig gemacht. Dies kann auch die Verpflichtung zur Realisierung eines bestimmten Quorums an förderfähigen Sozialwohnungen bedeuten. Die hohe kommunal praktische Relevanz kommunaler Baulandbeschlüsse wurde zwischenzeitlich durch wissenschaftliche Arbeiten bestätigt. Auch der Deutsche Städtetag weist in seinem aktuellen Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenvirtschaft“ auf die besondere kommunalpraktische Bedeutung von Grundsatzbeschlüssen hin.

#### **d) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM)**

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) gemäß § 165 ff. BauGB, die vom Grundsatz des hoheitlichen Zwischenerwerbs ausgeht, ist rechtlich an „strenge“ Anwendungsvoraussetzungen geknüpft. Der Nachweis eines erhöhten Bedarfs ist in vielen Fällen nur noch schwer rechtssicher zu führen. Die SEM ist zwar durch vielfältige Rechtsprechung in der Ausgestaltung eindeutiger und damit rechtssicherer geworden, hat aber auch gleichzeitig an Bedeutung in der Praxis verloren, weil die Anwendungsbreite stark eingeschränkt wurde. Gleichwohl muss bedacht werden, dass die SEM schon immer (nur) als eine Art „Sonderrecht“ (Sonderweg) ausgestaltet war. In manchen Fällen, z. B. wenn es aus topografischen oder situationsbedingten Gründen praktisch keine Standortalternativen gibt, ist die SEM zweifelsohne weiterhin das richtige Instrument an der richtigen Stelle. Auch für Konversions- und Brachflächen hat sie weiterhin große Bedeutung.

#### **3. Fazit**

Erfolgreiches kommunales Baulandmanagement setzt voraus, dass ausreichend Bauland ausgewiesen ist und wird. Der derzeit in einigen Städten zu beobachtende Wohnungsmangel ist mithin Ergebnis eines akuten Baulandmangels. Dieser erklärt sich (auch) durch einen zwischenzeitlich zunehmend sichtbaren stadtentwicklungspolitischen Zielkonflikt: Gewollte deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme („30-ha-Ziel“) mit in der Folge politisch legitimer Flächenverknappung auf der einen Seite und gleichzeitig verstärkte Wohnbaulandnachfrage auf der anderen Seite, die aber quantitativ und qualitativ nicht durch Bestandsentwicklungen allein befriedigt werden kann. Stadtplanungs- und Liegenschaftspolitik müssen in den Kommunen enger verzahnt werden; dies wirft dann auch notwendige verwaltungsorganisatorische Fragen auf.

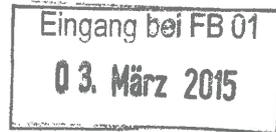
Es fehlt oft noch an der Einsicht, Boden- und Liegenschaftspolitik als wichtiges, ganz „normales“ Alltagspolitikfeld (wie Schul- oder Verkehrspolitik) anzusehen (vgl. Dransfeld, E; Kiehle, W.: a.a.O.). Wenn dies gelänge, wäre schon viel erreicht. All das hilft dann auch, nachhaltige, gute Baukultur zu unterstützen!

■ Dr. Egbert Dransfeld, Institut für Bodenmanagement (IBoMa)



CDU und SPD-Fraktionen im Rat der Stadt - 52062 Aachen

Herrn  
Oberbürgermeister  
Marcel Philipp  
Rathaus  
52058 Aachen



*No. 61/17*

#### **Geschäftsstellen**

Verwaltungsgebäude Katschhof  
Johannes-Paul-II.-Straße 1  
52062 Aachen

#### **CDU**

Telefon 0241 / 432 -7211 und -7212  
cdu.fraktion@mail.aachen.de  
www.cdu-fraktion-aachen.de

#### **SPD**

Telefon 0241 / 432 -7215  
spd.fraktion@mail.aachen.de  
www.spd-aachen.de

Aachen, den 02. März 2015

CDU 15.007 / SPD AT 16/15

### **Ratsantrag: Bodenvorratspolitik**

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

die Fraktionen von CDU und SPD im Rat der Stadt Aachen beantragen folgenden Beschluss zu fassen:

Der Rat der Stadt Aachen beauftragt die Verwaltung, Vorschläge zu unterbreiten, wie mit Mitteln des städtischen Grunderwerbs Beiträge dazu geleistet werden können, zum einen preiswerten Wohnraum im Gebiet der Stadt Aachen herstellen zu können und zum anderen die An- und Umsiedlung von Unternehmern zu befördern.

#### **Begründung**

Preiswerter Wohnraum in Aachen ist an vielen Stellen Mangelware. Politik und Verwaltung haben dies in der Vergangenheit erkannt und Maßnahmen zur Förderung preiswerten Wohnraums beschlossen und ergriffen. Gleiches gilt für das Angebot von kurzfristig verfügbaren Gewerbeflächen.

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob die Stadt zusätzlich aktiv eingreifen muss. So wird eine vorausschauende Bodenvorratspolitik die Grundlage für eine bessere Verfügbarkeit von Grundstücken bilden.

Der Rat der Stadt Münster hat sich am 02.04.2014 mit der Einrichtung eines Bodenfonds beschäftigt. Im Einzelnen heißt es hierzu:

*„Das Instrument des revolvingen Bodenfonds 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 fließen dem Fonds zu.*

*Da der Fonds in der beschriebenen Form aus haushaltsrechtlicher Sicht im Rahmen der Haushaltswirtschaft nicht praktikierbar ist, wird die Verwaltung das zuvor dargestellte Instrument im Sinne einer Nebenrechnung zur Haushaltswirtschaft entwickeln. Ziel ist die Darstellung aller Kosten und Erlöse je Baugebiet, sowie die erneute Bereitstellung der zurückgeflossenen Mittel für Ankäufe von neuen Wohnbauflächen.“*

Ob auch in Aachen eine solche Vorgehensweise angezeigt ist, sollte von der Verwaltung geprüft und dargestellt werden. Denkbar ist auch das Tätigwerden durch eine städtische Entwicklungsgesellschaft.

Mit freundlichen Grüßen



Harald Baal

Vorsitzender CDU-Fraktion



Michael Servos

Vorsitzender SPD-Fraktion



Iris Lürken

Wohnungspol. Sprecherin der CDU-Fraktion



Norbert Plum

Vorsitzender Wohn- und Liegenschaftsausschuss

CDU und SPD-Fraktionen im Rat der Stadt - 52062 Aachen

An den  
Vorsitzenden des Wohnungs-  
und Liegenschaftsausschusses  
Herrn Norbert Plum  
Steppenbergallee 90  
52074 Aachen

**Geschäftsstellen**

Verwaltungsgebäude Katschhof  
Johannes-Paul-II.-Straße 1  
52062 Aachen

**CDU**

Telefon 0241 / 432 -7211 und -7212  
cdu.fraktion@mail.aachen.de  
www.cdu-fraktion-aachen.de

**SPD**

Telefon 0241 / 432 -7215  
spd.fraktion@mail.aachen.de  
www.spd-aachen.de

Aachen, den 13. April 2016

CDU TO 16.006 / SPD 43a/16

**TAGESORDNUNGSANTRAG**

**Sachstandsbericht Bodenvorratspolitik**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Fraktionen von CDU und SPD bitten, für die kommende Sitzung des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses folgenden Tagesordnungspunkt vorzusehen:

Sachstandsbericht zum Ratsantrag „Bodenvorratspolitik“ der Fraktionen von CDU und SPD vom 02. März 2015

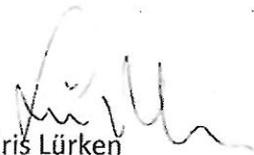
Mit freundlichen Grüßen



Harald Baal  
Vorsitzender CDU-Fraktion



Michael Servos  
Vorsitzender SPD-Fraktion



Iris Lürken  
wohnungspol. Sprecherin der  
CDU-Fraktion



Manfred Kuckelkorn  
wohnungspol. Sprecher der  
SPD-Fraktion