

EDITORIAL

Zu Beginn möchten wir kurz in eigener Sache informieren. Nachdem unser Büro bereits zum 1. Januar 2025 in der Geschäftsleitung verstärkt werden konnte, wächst die ISU GmbH weiter. Im November 2025 konnten mit **Frau Rebecca Wolsiffer** als M.A. der angewandten Humangeographie und **Frau Emma Weimann** als M.Sc. für Biodiversität und Naturschutz zwei weitere Fachkräfte für die Stadt- und Umweltplanung gewonnen werden. Im Bereich Umweltplanung sind wir durch die Personalverstärkung zudem auch wieder in der Lage vertiefende Artenschutzuntersuchungen für Brut- und Rastvögel anzubieten. Zudem wuchsen durch die vermehrte Nachfrage nach XPlan-konformen Bauleitplänen und der Aufbereitung unserer Drohnenkarten die Aufgaben im Bereich des technischen Zeichnens deutlich an. Deshalb sind wir froh, dass wir auch unser Bauzeichnerteam zum 1. April 2026 nochmals verstärken konnten.

Im Hauptthema widmen wir uns heute dem kommunalen Baulandmanagement. Hierzu haben wir verschiedene Fallbeispiele zusammengetragen und ordnen sie in den aktuellen rechtlichen Rahmen ein. Wir hoffen, dass das Thema auch bei Ihnen auf Interesse stößt und wünschen viel Spaß bei der Lektüre.



© ISU GmbH

THEMA

DAS KOMMUNALE BAULANDMANAGEMENT UND SEINE ANWENDUNGSMÖGLICHKEITEN

Bereits in § 1a Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) ist das kommunale Baulandmanagement indirekt verankert, indem es heißt:

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden ...“

Dieser Grundsatz ist also alltägliche Leitlinie für uns Planer, doch wie wird er in der Praxis angewandt? Schließlich wird

vermutlich jede Planung, ganz gleich, ob ein Neubaugebiet für Einfamilienhäuser auf dem Land erschlossen oder die Entwicklung einer Hochhaussiedlung in der Großstadt vorangetrieben werden soll (zumindest teilweise), für sich in Anspruch nehmen, die Prinzipien des § 1a Abs. 2 BauGB zu beachten. So unterschiedlich die planerischen Ansprüche, Bedarfe und Ziele auch sein mögen, einige der zitierten Grundsätze können Maßgabe jedweder baulichen Entwicklung sein, auch wenn dies auf den ersten Blick nicht so erscheinen mag.

Einen bedeutenden Beitrag zum schonenden Umgang mit Grund und Boden und zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme kann das kommunale Baulandmanagement leisten.





In einem vor einiger Zeit aufwändig erschlossenen Baugebiet ist nur wenig Bautätigkeit zu erkennen. Hier sind enorme Finanzmittel gebunden.

Quelle: Eigene Aufnahme

AUSGANGSLAGE / GRÜNDE FÜR EINE VERÄNDERTE BAULANDPOLITIK

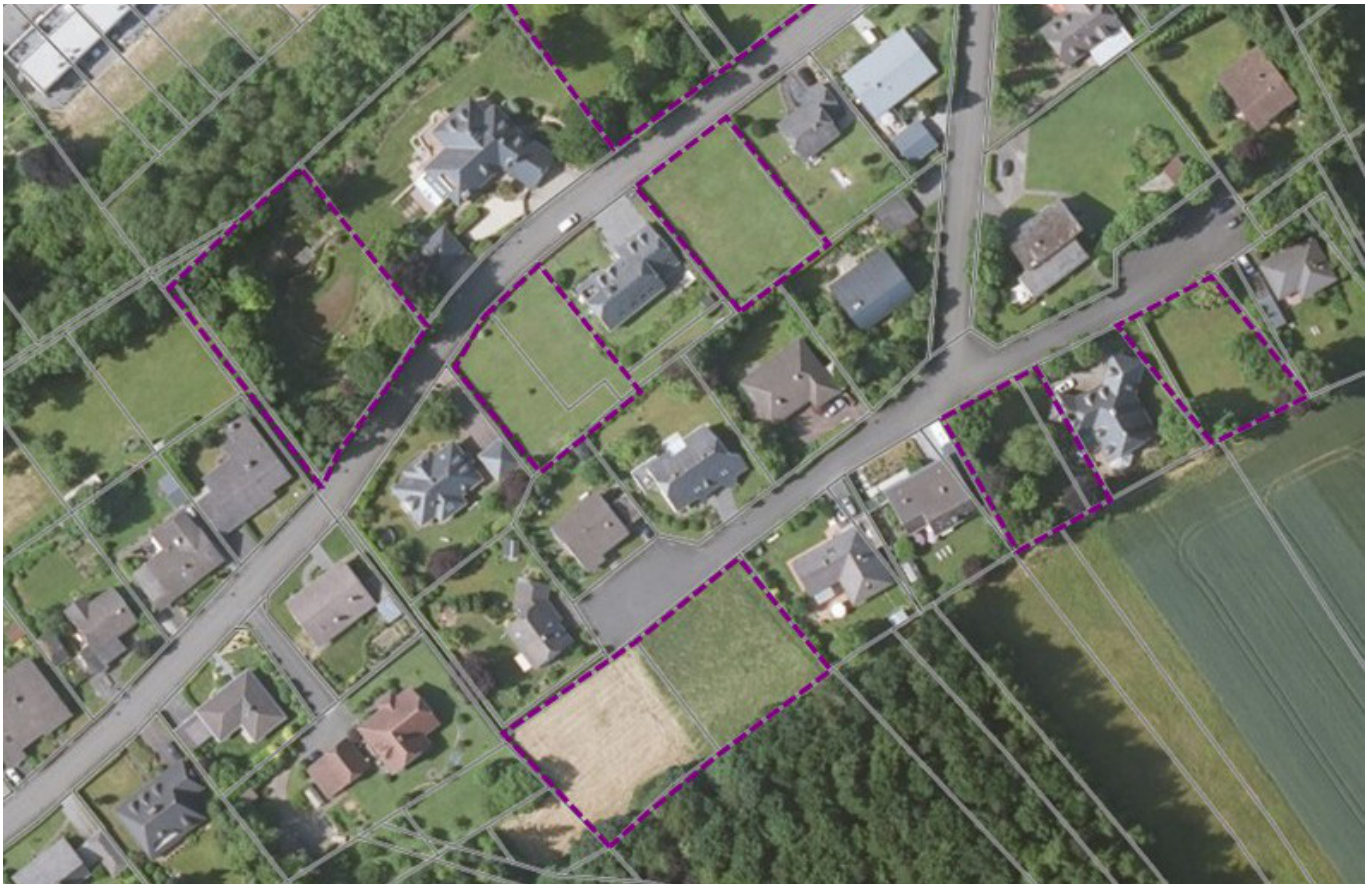
Baulandmodelle, Baulandmanagement, Bodenvorratspolitik oder Liegenschaftsmanagement - die Begriffe und Anwendungsmöglichkeiten sind vielfältig. Die ersten Überlegungen, Stadtplanung bzw. die Baulandbereitstellung anders zu denken oder mit bestimmten Leitlinien zu versehen, kamen im Zuge einer zunehmenden Zersiedlung der Städte und Gemeinden durch immer weiter ausufernde Ränder, verödennde Zentren oder Ortskerne, des zunehmenden Nachhaltigkeitsgedankens und einer wachsenden Kritik an einem immerwährenden Flächenverbrauch auf.

Diese Entwicklungstrends, gepaart mit einer wachsenden kommunalen Verschuldung, führten zu Umdenkprozessen und ersten Überlegungen, die Baulandbereitstellung unter den vorgenannten Gesichtspunkten zu optimieren. Dabei waren die ersten Anwender meist Großstädte, was anlässlich des dort herrschenden höheren Siedlungsdrucks logisch erscheint. Millionenstädte wie Hamburg oder Köln, aber auch kleinere Zentren wie Ulm oder Münster arbeiten teilweise seit Jahrzehnten mit entsprechenden Modellen. Das Baulandmanagement soll hierbei eine Lücke schließen, die aufgrund der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie nach

Artikel 14 Grundgesetz (GG) bei der klassischen oder „konservativen“ Baulandbereitstellung den kommunalen Zugriff auf baureifes Land beschränkt.

Jahrzehntelang war es üblich, dass durch Bauleitplanung Bauflächen, meist an den Stadt- oder Ortsrändern, neu ausgewiesen wurden. Im Rahmen der nachfolgenden Umlegung erfolgte der „Abzug“ der öffentlichen Flächen, der gegenseitige Wertausgleich in Geld oder Fläche sowie die Parzellierung der Baugrundstücke und Verkehrsflächen. Hierauf folgte die Erschließung und in der Theorie dann in der Folge die möglichst zügige Bebauung der Grundstücke.

Die hier beschriebene Methodik hat aber entscheidende Nachteile. Während einerseits die Grundstückseigentümer massiv von der Bodenwertsteigerung, gerade in den Ballungszentren, profitieren, belasten die Kosten der Baugebietsentwicklung meist allein die Kommunen. Die Erschließungskosten sind zwar gemäß § 127 BauGB als Beiträge zu erheben, jedoch muss die Kommune nach den Vorgaben des § 129 Abs. 1 BauGB mindestens 10% selbst tragen. Der dauerhafte Betrieb der wachsenden öffentlichen Infrastruktur sowie die Bereitstellung von Schul- und Kita-Plätzen, ÖPNV oder sonstige Maßnahmen der Daseinsvorsorge müssen



Beispiel eines Wohnbaugebietes, das auch viele Jahre nach seiner Erschließung noch zahlreiche Baulücken aufweist.

Quelle: ©GeoBasis-DE / LVermGeoRP 2021, dl-de/by-2-0, <http://www.lvermgeo.rlp.de> [2021], Zugriff November 2025 | eigene Darstellung | ohne Maßstab

nahezu vollständig von der öffentlichen Hand finanziert werden. Es besteht keine Möglichkeit in diesem Zusammenhang seitens der Kommunen an der Wertschöpfung durch die Bodenwertsteigerung teilzuhaben.

Ein weiterer Effekt ist, dass aufgrund der stetig steigenden Immobilienwerte, baureife Grundstücke eine gute Geldanlage waren und weiterhin sind. Der Druck auf Eigentümer entsprechende Grundstücke auch tatsächlich zu veräußern und damit dem Markt zur Verfügung zu stellen war und ist gering. Viel attraktiver ist es oftmals unter Mitnahme der Wertsteigerung Bauland nicht zu verkaufen und damit dem Markt zu entziehen. Diese künstliche Verknappung des Angebots trägt zusätzlich zum oben beschriebenen Effekt bei. Weitere Gründe für das in vielen Gemeinden geringe Baulandangebot ist auch die stark ausgeprägte „Bewahrung des Eigentums“ für Kinder oder Enkelkinder, die zu einem späteren Zeitpunkt ggf. dann in den Genuss eines Baugrundstückes kommen sollen.

Betrachtet man den immensen Zeit- und Kostenaufwand, der mit der Baulandschaffung einhergeht, sowie die notwendige Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, ist es nicht zielführend, wenn im Anschluss an die Erschließung ein nicht unerheblicher Anteil baureifer Grundstücke Jahre

oder sogar Jahrzehnte als Baulücken verbleiben und gerade nicht zur Deckung des Bedarfs und damit zu einer Minderung des Siedlungsdrucks beitragen. Dies gepaart mit einem zunehmenden Anspruch an eine nachhaltige, klimagerechte und flächensparende Stadtplanung sowie den steigenden naturschutzrechtlichen Auflagen bei der Baulandentwicklung, führte vielerorts zu einem Umdenken bzw. der Suche nach alternativen Wegen der Baulandentwicklung.

ELEMENTE DES BAULANDMANAGEMENTS

Gezielter Einsatz der Planungshoheit/ Rechtsgrundlage

Ein erster Ansatz, bei der Baulandbereitstellung andere Wege einzuschlagen, ist die verfassungsmäßig garantierte Planungshoheit als Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gemäß Artikel 28 Abs. 2 GG. Am Beginn des Weges hin zu einem Baulandmanagement steht die Entscheidung darüber, die der Kommune zustehende Planungshoheit gezielt, transparent und vor allem konsequent einzusetzen bzw. sie als Hebel zu nutzen.

Dabei bildet § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB eine entscheidende

Grundlage: „Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.“ Insofern liegt es allein in der Hand der jeweiligen Kommune und ihrer Entscheidungsgremien, ob, wann und für welchen Zweck sie eine Bauleitplanung durchgeföhrt.

Natürlich müssen Bauleitpläne im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB „erforderlich“ sein und es können in manchen Fällen sogar Situationen entstehen, in welchen es geboten ist, mittels Bauleitplanung Abhilfe zu schaffen und aus der Planungshoheit eine Planungspflicht erwächst. Für das vorliegende Thema führt eine tiefergehende Beschäftigung mit diesen „Sonderfällen“ jedoch zu weit. Im Rahmen des Baulandmanagements wird daher zunächst einmal vom Regelfall ausgegangen.

Unter Berücksichtigung der Rechtslage haben die Kommunen insofern das Heft des Handelns in der Hand und können in diesem Zusammenhang durchaus gewisse Anforderungen mit einer Bauleitplanung verknüpfen. Sich dies bewusst zu machen, ist ein erster Schritt.

Insbesondere bei extern motivierten Vorhaben, also meist Investorenplanungen, werden einzelne Elemente eines Baulandmanagements in der Praxis auch bereits seit Längerem angewendet. Rechtliche Grundlage dabei ist § 11 BauGB. Zur Sicherstellung und Durchsetzung der an eine Bauleitplanung geknüpften Anforderungen wird im Regelfall ein städtebaulicher Vertrag zwischen der Kommune und dem Vorhabenträger geschlossen.

Gemäß § 11 Abs. 1 BauGB können städtebauliche Verträge folgende Inhalte umfassen:

- die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt;
- die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Absatz 3 BauGB, die Berücksichtigung baukultureller Belange, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung;
- die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;

- entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;
- entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden.¹

Sofern für die Umsetzung des jeweiligen Bauvorhabens jedoch bereits Baurecht besteht und damit die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans weder geboten noch erforderlich ist, mangelt es regelmäßig an der Rechtsgrundlage zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrages.

Soweit aber Bauvorhaben/Projektentwicklungen umgesetzt werden sollen, für die es der Schaffung der bauplanungsrechtlichen Grundlagen mittels Bauleitplanung bedarf, ist es keine Besonderheit mehr, wenn zumindest die Planungs-, Gutachten- und Erschließungskosten durch den Vorhabenträger übernommen werden und dies in einem städtebaulichen Vertrag festgehalten wird.

Darüber hinaus erwarten insbesondere größere Gebietskörperschaften mit angespannten Wohnungsmärkten und hohem Bevölkerungswachstum besonders bei Wohnungsbauprojekten aber regelmäßig auch einen Beitrag für etwaige Folgekosten, z.B. für die Schaffung notwendiger sozialer Infrastruktur in Form von Kita-Plätzen, Grundschulen, Sportanlagen oder die Bereitstellung eines verbindlichen Anteils an öffentlich gefördertem Wohnraum. Außerdem können energetische oder gestalterische Anforderungen an die Gebäude sowie Fristen für die zeitliche Umsetzung von Bauvorhaben bzw. Bauverpflichtungen Vertragsgegenstand sein und zählen schon heute zur gängigen Praxis. Auch die Sicherung bestimmter städtebaulicher Qualitäten kann Bestandteil der Vereinbarungen zwischen Kommune und Vorhabenträger sein. Dabei haben sich transparente, standardisierte und politisch legitimierte Vorgehensweisen bewährt. So ist z.B. ein Gremienbeschluss über einen verbindlichen Anteil an gefördertem Wohnraum bei Wohnungsbauprojekten sinnvoll, da hierdurch eine Neuverhandlung in den jeweiligen Einzelprojekten obsolet wird. Auch festgelegte und transparente Methoden zur Ermittlung potenziell erforderlicher Kita-Plätze und deren Kosten sind hilfreich und entlasten die Einzelprojekte. Zudem kann der jeweilige Vorhabenträger die zu erwartenden Zusatzkosten vorab einkalkulieren.

Die vorstehend dargelegten Beispiele beinhalten für einige Kommunen sicherlich keine neuen Informationen und werden in der ein oder anderen Form bereits regelmäßig angewandt. Ihnen ist das Ziel gemein, die öffentlichen Kosten zu reduzieren, an der Bodenwertsteigerung teilzuhaben, neu geschaffenes Bauland auch zügig seinem geplanten Zweck zuzuföhren und die Effizienz und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur zu verbessern. Dabei können jedoch

1 § 11 Abs. 1 Nm. 1-5 BauGB

auch Nachteile entstehen, die in die Gleichung einzupreisen sind. So können besonders in einem bereits angespannten Markt mögliche Investoren überfordert und Investitionen damit erschwert werden. Ohnehin schon kostspieliger Wohnraum könnte sich noch weiter verteuern indem die bürokratischen Hürden erhöht und Entscheidungsprozesse zusätzlich „aufgeladen“ werden. Dies gilt es in der Gesamtabwägung und im jeweiligen marktwirtschaftlichen Umfeld zu berücksichtigen.

Vergabe kommunaler Flächen / Konzeptvergaben

Neben extern bzw. privat initiierten Bauvorhaben kann die Kommune selbst bestimmte städtebauliche oder wohnungsbaupolitische Ziele mit der Vergabe und Ausschreibung eigener Bauflächen verbinden.

In der Praxis hat sich dabei die sogenannte „Konzeptvergabe“ bewährt, da diese einen Wettbewerb zwischen den besten Angeboten und Konzepten zulässt, ohne an die stringenten Regeln eines klassischen Architektenwettbewerbs gebunden zu sein, zumal die Architektur im vorliegenden Zusammenhang nur *ein* Kriterium von vielen ist.

Mit dem Instrument einer Konzeptvergabe soll das beste städtebauliche bzw. wohnungsbaupolitische Konzept für eine bestimmte Baufläche ermittelt werden. Dabei spielt mitunter neben der Architektur oder der städtebaulichen Qualität ggf. auch die soziale Zusammensetzung eines Quartiers, die geplante Nutzung von Gebäuden oder ein gemischtes Wohnraumangebot für möglichst viele Bevölkerungsgruppen eine größere Rolle. So kann in bestimmten Fällen eine besonders „hochwertige“ und damit auch kostenintensive Architektur ggf. sogar kontraproduktiv sein.

In der Praxis hat es sich seit einigen Jahren bewährt, dass im Vorfeld der Konzeptvergabe Mindestanforderungen und Standards sowie wünschenswerte Projekthalte durch die Kommune formuliert bzw. im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung verbindlich definiert werden. Diese können dann z.B. neben den städtebaulichen Rahmendaten in die Ausschreibungsunterlagen einfließen. Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang auch die Bewertung der Konzepte zu standardisieren, z.B. mittels einer Punktematrix. So kann jeder Bewerber erkennen, wo die Schwerpunkte der jeweiligen Entwicklung liegen soll.

Aus diesen Gründen sollten neben dem Grundstückskaufpreis z.B. auch konkrete Vorgaben oder Ziele zum Maß der baulichen Nutzung, der technischen Gebäudeausstattung oder Energiestandards (Solar, PV, Wärmeversorgung, ...), Anteil an gefördertem oder preisgedämpftem Wohnraum, Regenwassermanagement usw. Inhalt der Ausschreibungs- bzw. Vergabeunterlagen sowie der Bewertungskriterien sein.

Ein umfassendes Baulandmanagement geht in der Regel aber über die vorstehend beschriebenen Strategien hinaus. Es ist vielmehr ein System, welches auf Langfristigkeit angelegt ist und bei kommunalen Planungen auch ohne privatwirtschaftliche Motivation aber ggf. mit privatwirtschaftlichen Partnerschaften zum Einsatz kommt. Es beschreibt eine Vorgehensweise, die in weite Teile des Verwaltungshandelns implementiert werden muss und dabei mehrere

Ressorts umfasst. Neben den bereits dargelegten Zielen stehen auch die Sicherstellung der künftigen Siedlungsentwicklung und die möglichst bedarfsgerechte Bereitstellung von Bauland im Mittelpunkt. Zudem soll die Kommune eine verbesserte Handlungsfähigkeit erlangen.

DAS BAULANDMANAGEMENT ALS LANGFRISTIGE ENTWICKLUNGSSTRATEGIE

Am Anfang der Einführung eines Baulandmanagements als Handlungsleitfaden für die kommunale Baulandentwicklung steht die politische Willensbildung. Nicht selten werden in diesen Prozess auch externe Berater als Experten auf dem Gebiet einbezogen. Im Fokus steht dabei zunächst die Gewinnung von Informationen über Möglichkeiten, Varianten, Konsequenzen und finanzielle Folgen. Dieser Prozess ist von besonderer Bedeutung, denn schließlich geht es insbesondere darum, dass die Grundstückseigentümer an den Kosten und Folgekosten der Baulandentwicklung beteiligt werden, was unter anderem einen Teilverzicht auf planungsbedingte Bodenwertsteigerungen bedeutet. Dies bedarf gerade zu Beginn des Prozesses einer konsequenten Umsetzung und kann mitunter auch zur Folge haben, dass an der ein oder anderen Stelle aufgrund mangelnder Bereitschaft der Grundstückseigentümer auf die Baulandentwicklung verzichtet wird. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass die mit dem Baulandmanagement verbundenen Grundsätze durch die politischen Gremien legitimiert sind, idealtypisch basierend auf einer deutlichen Mehrheit.

In den allermeisten Kommunen, die mit einem Baulandmanagement arbeiten ist dies der Fall, was in der Regel daran liegt, dass die Ziele nicht selten auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen. Die nachfolgende, nicht abschließende, Aufstellung gibt einen Überblick, was das Baulandmanagement leisten kann.

- Reduktion von Baulücken innerhalb bereits erschlossener Baugebiete und damit
- Verringerung von Neubaugebieten,
- Reduktion der kommunalen Kosten,
- schnellere Baulandentwicklung,
- Stabilisierung der Baulandpreise.

Aber wie wird dies in der Praxis erreicht? Sofern ein privater Projektentwickler mit seinen Absichten oder ggf. auch seinen bereits im Eigentum befindlichen Flächen an die Kommune herantritt, ist die Vorgehensweise relativ klar. Hierzu haben wir bereits in den obigen Ausführungen einige Möglichkeiten aufgezeigt. Komplexer wird es allerdings, wenn die Kommune eine Entwicklung anstrebt und auf die Grundstückseigentümer zugehen muss. Mitunter kann es sich dabei um eine beträchtliche Anzahl an Einzeleigentümern handeln.

Zudem sollte der Fokus auch nicht allein auf einer Kostenbeteiligung der Eigentümer bzw. einer teilweisen Abschöpfung der Bodenwertsteigerung liegen. Um die Ziele des Baulandmanagements insgesamt zu erreichen, sollten auch

Bauverpflichtungen / Baugebote, Zielgruppen, die bei der Veräußerung des baureifen Landes zu bevorzugen sind und ggf. auch Preisdeckelungen als Grundsatz aufgenommen werden. So wird sichergestellt, dass die baureifen Grundstücke auch innerhalb einer gewissen Frist ihrem Zweck zugeführt werden und damit die Entstehung von Baulücken vermieden wird. Ebenso können beispielsweise junge Familien bevorzugt und durch Preisdeckelungen deren Zugang zu Wohneigentum erleichtert werden.

Hierfür bieten sich grundsätzlich drei mögliche Vorgehensweisen an:

- Freihändiger Erwerb (Zwischenerwerb)
- Städtebaulicher Vertrag ohne Umlegung (in Zusammenarbeit mit einem Projektentwickler)
- Freiwillige Umlegung.

Die Möglichkeiten bei einer extern motivierten Bauträgerentwicklung (städtebaulicher Vertrag, Grunddienstbarkeiten, Folgekostenbeteiligung) wurden vorausgehend bereits beschrieben, weshalb im Folgenden nur noch auf die beiden verbleibenden Varianten eingegangen wird.

Freihändiger Erwerb / kommunaler Zwischenerwerb

Der freihändige Erwerb kann als langfristige Strategie aber auch kurzfristig projektbezogen angewendet werden. Ziel ist der Erwerb der Grundstücke durch die Kommune oder eine von ihr zu bestimmende Gesellschaft oder Person. Es handelt sich dabei in der Regel um einen Zwischenerwerb, da stets das Ziel besteht, die betreffenden Flächen unmittelbar als Bauland bereitzustellen oder mittelbar für die Baulandentwicklung zu verwenden. Eine reine Vorratshaltung oder Spekulation ist nicht Bestandteil eines kommunalen Baulandmanagements, da hierdurch eine Baulandverknappung bewirkt und das eigentliche Ziele konterkariert würde. Es kann auch eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft oder eine eigens gegründete Projektgesellschaft den Ankauf und die damit verbundenen Aufgaben im Auftrag der Kommune übernehmen. Eine Gesellschaft kann ggf. auch eine Finanzierung bzw. eine Refinanzierung besser organisieren. Etwaige Gewinne können wiederum dem öffentlichen Haushalt zufließen. Auch mögliche Risiken können über eine Gesellschaft unter Umständen leichter gegenfinanziert werden.

Bei der langfristigen Bodenvorratspolitik werden zunächst Grundstücke angekauft, für die es keine gegenwärtige Planungsabsicht gibt. Dies ist insbesondere bei sehr großen Gebieten mit langen Vorlaufzeiten sinnvoll. So können Flächen bevorratet werden, die zu einem späteren Zeitpunkt entwickelt werden sollen. Die Kommune wird hierdurch handlungsfähiger und gewinnt Einfluss auf die späteren Rahmenbedingungen einer Bebauung. Zudem kann die planungsbedingte Bodenwertsteigerung abgeschöpft und alle Bedingungen wie z.B. eine Bauverpflichtung, Zielgruppenbindung und Preisdämpfung bei der späteren Veräußerung an die Bauherren berücksichtigt werden.

Weiterhin können Flächen als Tauschflächen für Entwicklungen oder Grundstücksverhandlungen an anderer Stelle sowie als mögliche Ausgleichsflächen verwendet werden. Gleichwohl besteht ein Risiko, dass Flächen erworben werden, die später zu keinem der vorgenannten Zwecke Verwendung finden können. Dieses Risiko muss bei der Ankaufspreismittlung berücksichtigt werden, denn es verbleibt bei der öffentlichen Hand. Eine gute Grundlage für die Frage, wo entsprechende Flächen erworben werden sollten, kann der jeweils gültige Flächennutzungsplan sein, z.B. Konzentration auf dargestellte Wohnbauflächen.

In diesem Zusammenhang kommt einem konsequenten Handeln besondere Bedeutung zu. Der Ankauf kann nur gelingen, wenn den Eigentümern bewusst ist, dass eine mögliche spätere Baulandentwicklung für alle zu gleichen Bedingungen erfolgt. So müssen innerhalb des potenziellen Projektgebiets überall die gleichen Preise gezahlt werden. Eigentümer, die nicht verkaufsbereit sind, können später nicht ohne Abschöpfung der Bodenwertsteigerung von der Planung profitieren. Andernfalls wird keine breitflächige Akzeptanz entstehen.

Dies kann nur gelingen, wenn derartige Fälle ausgeschlossen werden. So müssen ggf. auch bestimmte Grundstücke von einer Entwicklung ausgenommen werden. Sollten es sogenannte „Schlüsselgrundstücke“² sein, die eine Entwicklung blockieren können, muss unter Umständen gänzlich von der Planung Abstand genommen und ein anderes Projektgebiet in Betracht gezogen werden. Dies gilt sowohl bei der langfristigen Bodenvorratspolitik aber umso mehr bei projektbezogenem, kurzfristigem Zwischenerwerb. Klar ist hierbei, dass die jeweilige Kommune auch potenzielle Alternativen haben muss. Wer keine Alternativen aber hohen Wachstumsdruck hat, kann diese Vorgehensweise kaum konsequent durchhalten, weil im Zweifel sogar auf Entwicklungen verzichtet werden müsste. Ohne dass „Druckmittel“ Bauland nicht oder alternativ an anderer Stelle zu entwickeln, werden viele Eigentümer nicht zu überzeugen sein, ihr Land unter einem gewissen Verzicht auf planungsbedingte Wertsteigerungen abzugeben. Relevant werden diese Fragen unmittelbar bei einem projektbezogenem kurzfristigem Zwischenerwerb.

Es empfiehlt sich zudem, Flächen, die aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft auf der Eigentümerseite einer Entwicklung unzugänglich sind, aus dem Flächennutzungsplan als „Bauerwartungsland“ herauszunehmen und damit zu dokumentieren, dass man es ernst meint und Bauland nur zu den dargelegten Bedingungen entwickelt wird.

In allen Fällen spielt jedoch zunächst die Ankaufspreismittlung eine bedeutende Rolle. Bei einem langfristigen Erwerb und der Prämisse, dass eine spätere Entwicklung

2 Sog. Schlüsselgrundstücke sind Grundstücke, die aufgrund ihres Zuschnitts und/oder ihrer Lage für die jeweilige Entwicklung zwingend erforderlich sind. Dies kann der Fall sein, wenn z.B. die Erschließung eines Baugebiets ausschließlich über eine bestimmte Parzelle möglich ist.

ggf. nicht stattfindet, kann man sich noch an den marktüblichen Preisen für sogenanntes „Bauerwartungsland“ orientieren. Steht jedoch eine konkrete Entwicklungsabsicht im Raum, ist dies kaum möglich.

Mit der unmittelbaren Absicht, Bauland in einem abgrenzbaren Projektgebiet zu schaffen, gehen entsprechende Erwartungen und Preisvorstellungen einher. Den Eigentümern ist nachvollziehbar, belastbar und transparent darzulegen, wie sich der angebotene Preis zusammensetzt. Dies erfordert eine fundierte und umfangreiche Vorarbeit. So sind insbesondere Erschließungskosten, Bauleitplanungskosten, Gutachtenkosten, Ausgleichsflächen und -maßnahmen, Erschließung, Ver- und Entsorgung, Vermessung, Risikozuschläge, erwartete Preissteigerungen und planungsbedingte Folgekosten möglichst realistisch zu ermitteln. Ohne ein städtebauliches Konzept, welches die Erschließung, Bebauung und mögliche Grundstücksaufteilung mitdenkt, wird dies kaum möglich sein. Zwar kann ein Erstkontakt mit den betreffenden Eigentümern in einem Projektgebiet zur Ermittlung der Bereitschaft noch auf Basis von groben Planungsabsichten erfolgen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass spätestens nach einem Erstkontakt seitens der Eigentümer die Erwartung besteht, zumindest eine mögliche Preisspanne zu erfahren. Verständlicherweise ist diese für die meisten eine Grundvoraussetzung für ihre jeweiligen Überlegungen und Entscheidungen, ob man einer Veräußerung näher treten möchte. Der mit der Ankaufspreisermittlung verbundene Aufwand, sowohl in finanzieller und personeller, aber auch in zeitlicher Hinsicht ist nicht zu unterschätzen, zumal dieser Aufwand bei fehlender Bereitschaft innerhalb der Eigentümerschaft vergebens sein kann. Hierbei werden im Rahmen der städtebaulichen Planung zudem auch personelle Ressourcen aus den Bereichen Tiefbau, Ver- und Entsorgung und Hochbau benötigt.

Bei einem freihändigen Erwerb mit konkreter Entwicklungsabsicht kann es ggf. auch überzeugend sein, den jeweiligen Eigentümern eine Rückübertragungsmöglichkeit einzuräumen. Hierbei erhält der betreffende (Alt-)Eigentümer auf Wunsch und abhängig der Größe des veräußerten Grundstücks ein baureifes, erschlossenes Grundstück zum Verkehrswert zurück. Daran geknüpfte Bedingungen wie eine Bauverpflichtung und Weiterveräußerungsbedingungen können grundbuchrechtlich gesichert werden.

Städtebaulicher Vertrag mit freiwilliger Umlegung

Diese Variante bietet sich in der Regel in kleineren Projektgebieten oder Projektgebieten mit einer überschaubaren Anzahl an Eigentümern an, denn sie bedeutet einen nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand für die Eigentümer und die Kommune. Im Grunde besteht der wesentliche Unterschied zum zuvor beschriebenen Modell darin, dass die Eigentümer im Eigentum der Grundstücke verbleiben. Mitunter kann diese Variante insofern auch überzeugender sein.

Die Durchsetzung der mit dem Baulandmanagement verbundenen Grundsätze erfordert jedoch einen hohen orga-

nisatorischen Aufwand, denn es ist ggf. mit jedem Einzeleigentümer ein städtebaulicher Vertrag zu schließen. Ziel ist die Überführung in ein freiwilliges amtliches oder sonstiges freiwilliges Umlegungsverfahren, um eine entsprechende Parzellierung und einen gegenseitigen Wertausgleich zu vollziehen. Dabei kann z.B. auch ein öffentlich bestellter Vermessungsingenieur die Umlegung im Auftrag der Eigentümer oder der Kommune organisieren oder man beauftragt hiermit das jeweilige Katasteramt.

Aber auch die Bauleitplanung sowie die planbegleitenden Gutachten sind zu beauftragen, zu finanzieren, abzurechnen und zu kontrollieren. Dabei kann die Kommune als Auftraggeber und Kostenkontrolleur auftreten und mit den Eigentümern auf Basis der städtebaulichen Verträge und einem festgelegten Verteilungsschlüssel abrechnen. Es ist aber auch möglich, dass die Eigentümer mit dieser Aufgabe einen Dritten mit entsprechender Expertise beauftragen.

Alle vorgenannten Arbeiten verursachen Kosten und die Eigentümer müssen in Vorleistung gehen. Dies kann einzelne Eigentümer mitunter finanziell überfordern. Zudem bedarf es entsprechenden Vertrauens in das Gelingen des Projekts. Ebenso wie bei dem freihändigen Erwerb muss auf kommunaler Seite im Vorfeld eine transparente und nachvollziehbare Kostenermittlung vorgenommen werden. Die Eigentümer müssen wissen, welche Kosten und Risiken auf sie zukommen und warum und bestenfalls auch wann die entsprechenden Kosten entstehen. Insofern sind im Vorfeld umfangreiche Ermittlungen notwendig. Dies fängt bei der Bauleitplanung samt Gutachten und Ausgleichsmaßnahmen an, geht über die Umlegung sowie die Vermessung und endet bei der eigentlichen Erschließung.

Für einen reibungslosen und effizienten Ablauf ist es zudem hilfreich, wenn sich die Eigentümer selbst in einem gewissen Grad organisieren. Die Einschaltung eines „Kümmers“ mit gewissen Kompetenzen, die Einrichtung eines Treuhandkontos, auf das jeder Eigentümer nach einem festgelegten Verteilerschlüssel einzahlt (Begleichung anfallender Rechnungen: Vermesser, Gutachter, Planer) ist wünschenswert. Dieser Weg ist deutlich effizienter als eine Einzelabrechnung mit jedem Eigentümer, egal ob die Kommune oder ein Dritter als Projektsteuerer fungiert. Zudem muss auch bei der freiwilligen Umlegung der gegenseitige Wertausgleich in Geld organisiert werden.

Am Ende sollen die Eigentümer – abhängig von der in das Verfahren eingebrachten Grundstücksfläche – über baureifes Land oder einen Wertausgleich in Geld verfügen. Die Bedingungen und Grundsätze des Baulandmanagements wie eine Bauverpflichtung oder Zielgruppenbindung und Preisdeckelung bei der Weiterveräußerung sind im Rahmen des freiwilligen Umlegungsverfahrens grundbuchrechtlich zu sichern. Die Kosten- und Folgekostenbeteiligung ist durch die Abrechnung mit den Eigentümern sichergestellt. Die jeweils zu schließenden städtebaulichen Verträge können dabei auch planbedingte Folgekosten berücksichtigen, die bei den Eigentümern geltend gemacht werden.

Diese Vorgehensweise kann für die Kommune mit einem sehr hohen Verwaltungs- und Personalaufwand verbunden sein. Der Erfolg steht und fällt mit den Eigentümern und deren Vertrauen sowie ihrer Bereitschaft, sich auch zu einem gewissen Grad selbst zu organisieren. Klar ist auch, dass ab einer bestimmten Anzahl von Einzeleigentümern dieses Verfahren kaum noch zu organisieren ist. Dennoch kann es mitunter überzeugender sein, da die Kontrolle bei den Eigentümern verbleibt.

FINANZIERUNG UND ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG

Die vorausgehend dargestellten Vorgehensweisen verursachen mit Ausnahme der Investorenplanung zunächst hohe Kosten oder einen sehr hohen personellen und organisatorischen Aufwand. Insbesondere bei dem freihändigen Erwerb geht die Kommune in Vorleistung, wodurch hohe Anfangsinvestitionen notwendig werden. Dies gilt umso mehr bei einer langfristigen Bodenvorratspolitik. Eine Finanzierung muss insofern auch langfristig gedacht werden, da sich die Investitionen ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt durch Baulandveräußerungen „rechnen“. Langfristig kann das System aber durchaus gewinnbringend sein und sich somit selbst finanzieren. Es empfiehlt sich daher auch eine separate haushälterische Abbildung der Ausgaben und Einnahmen bzw. die Einrichtung eines sog. revolvingenden Bodenfonds. Neben den reinen finanziellen Aufwendungen sind aber auch die personellen Ressourcen zu betrachten. Alle mit einem Baulandmanagement verbundenen Grundsätze, die als Bedingungen formuliert und im Rahmen des Verfahrens zu erfüllen sind, müssen auch kontrolliert und ggf. sanktioniert werden. Dies gilt umso mehr für etwaige Bauverpflichtungen und Weiterveräußerungsbedingungen wie Zielgruppenbindung oder Preisdeckelungen. Dies bindet mitunter auch Jahre nachdem ein Verfahren abgeschlossen wurde, noch personelle Kräfte und nimmt verständlicherweise mit jedem umgesetzten Projekt zu. Dies ist bei der Personalplanung zu berücksichtigen. Auch Streitigkeiten und umfangreiche Schriftverkehre mit Eigentümern oder Bauherren, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen sind nicht auszuschließen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Baulandmanagement eine Möglichkeit bietet, umfassend und nachhaltig auf die Verfügbarkeit und den Preis von Bauland einzuwirken. Zudem können die kommunalen Handlungsspielräume deutlich erhöht sowie Aufwendungen und Gewinne fair verteilt werden. Gleichzeitig können auch soziale Aspekte, wie z.B. Zugang bestimmter Zielgruppen zu Bauland, integriert werden.

Bei allen Vorteilen wird aus den vorausgehenden Ausführungen sicherlich aber auch deutlich, dass dieses Instrument mit erheblichen personellen Ressourcen und finanziellen Aufwendungen auf kommunaler Seite verbunden ist. Für ein Gelingen und eine breite Akzeptanz braucht es zudem einen gewissen Wachstumsdruck, attraktive Grundstücks-

preise, die eine Wertabschöpfung überhaupt erst ermöglichen und realistische Flächenalternativen, um im Zweifelsfall auch von Baulandentwicklungen an bestimmten Standorten abzusehen. Zur umfänglichen Umsetzung bedarf es einer entsprechenden kommunalen Leistungsfähigkeit. Angesichts der zahlreichen kommunalen Aufgaben und finanziellen Herausforderungen wird ein breitflächiger Einsatz des Baulandmanagements daher kaum möglich sein. Gleichwohl sind einzelne Elemente ggf. integrierbar oder werden bereits angewendet.

FAZIT

Elemente des Baulandmanagements werden von vielen Kommunen bereits seit Jahren und insb. bei sogenannten „Investorenplanungen“ umgesetzt. Das „klassische“, ganzheitliche Baulandmanagement in seiner auf Langfristigkeit angelegten Form kommt in Anbetracht der personellen und finanziellen Herausforderung sicherlich nur für bestimmte Kommunen in Frage. Gleichzeitig braucht es neben einem gewissen Wachstumsdruck auch einen dynamischen Markt und Flächenalternativen. Gerade letztere werden zunehmend knapp, teilweise auch durch strengere gesetzliche Vorgaben im Zusammenhang mit dem Klima, Arten-, Umwelt- und Hochwasserschutz. Das erschwert die konsequente Umsetzung.

Daneben ist in die Gleichung auch einzustellen, dass durch zusätzliche Auflagen und Ansprüche, die die Kommune an Baulandentwicklungen und damit am Ende oft an die Privatwirtschaft stellt, die ohnehin sehr hohen Baukosten zusätzlich steigen. Dies gilt gleichermaßen für die bereits heute langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Durch zusätzlich Vertragsverhandlungen, notwendige Gremienbeschlüsse und finanzielle Abwicklungen werden diese bürokratisch aufgeladen. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Konjunktur und des weiterhin bestehenden Wohnraumbedarfs ist dieser Aspekt nicht zu unterschätzen.

Abschließend kann man sicherlich folgendes festhalten: Macht Baulandmanagement Sinn? Es kommt drauf an...

IMPRESSUM

ISU-aktuell ist eine Veröffentlichung der Ingenieurgesellschaft für Städtebau und Umweltplanung mbH. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung der ISU GmbH.

Herausgeber: ISU – Ingenieurgesellschaft für Städtebau und Umweltplanung mbH · Hermine-Albers-Straße 3 · 54634 Bitburg · Amtsgericht Wittlich HRB 41017 · Umsatzsteuer-Identifikationsnummer: DE 165101529

Geschäftsführer:

Dipl.-Ing. Karsten Hartmuth – Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

Telefon +49 6561 944901 – Fax +49 6561 944902

E-Mail: info@i-s-u.de – Web: www.i-s-u.de

Inhalt und Redaktion: Dipl.-Ing. Karsten Hartmuth

DTP-Realisation: BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright: Inhalte, Konzept, Layout und Fotos unterliegen dem Urheberrecht.

Fotos: ISU GmbH; Quellenangaben am jeweiligen Bild