

## **I. Sachliche Darstellung**

Bezahlbarer Wohnraum wird immer knapper. Um diesem Problem zu begegnen und Dinslaken als eine lebenswerte und sozial gerechte Stadt zu erhalten, ist es notwendig neue Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. An dieser Stelle steht die Stadt in der Pflicht – im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge – ihre gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten auszuschöpfen und die Bereitstellung von kostengünstigem Wohnraum für breite Teile der Bevölkerung wieder anzukurbeln. Der Bedarf an Wohnraum liegt in Dinslaken deutlich über den jährlichen Neubauzahlen und der Verlust von gefördertem Wohnraum kann bei weitem nicht kompensiert werden. Die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum hängt unmittelbar mit der überdurchschnittlichen Nachfrage nach Bauland und dem daraus resultierenden hohen Preisniveau zusammen. In den letzten Jahren war die Stadt Dinslaken mit der Ausweisung von Wohnbauflächen auf der Ebene des Flächennutzungsplans eher zurückhaltend. Basierend auf der aktuellen Prognose der Landesplanung/ Regionalplanung besteht in den nächsten Jahren jedoch ein erheblicher zusätzlicher Bedarf an Wohneinheiten und somit an Wohnbaufläche.

Die Schaffung von Bauflächen ist eine grundsätzliche Aufgabe der Kommune. In den Zeiten des Bevölkerungswachstums der Nachkriegsjahre sowie den Zuwanderungen nach Dinslaken aus dem Kernruhrgebiet im Rahmen der Suburbanisierung, hat Dinslaken für größere Siedlungsbereiche (Averbruch südlich Emscher, Bruch, Hühnerheide) Bauleitpläne aufgestellt, mit denen ein Angebot für das Bauen geschaffen wurde. Die vollständigen Kosten für diese Planungen sowie die Folgekosten für die erforderliche Infrastruktur wurden/ werden von der Stadt – somit von der Allgemeinheit – getragen, die Wertsteigerung der Grundstücke verblieb in der Regel beim Eigentümer der Fläche.

### **Stufen der Baulandentwicklung**

Die Entwicklung von Ackerland/ Agrarland zu baureifem Land durch die Durchführung von Bauleitplanverfahren ist im Regelfall mit einer erheblichen Wertsteigerung des Bodens verbunden.

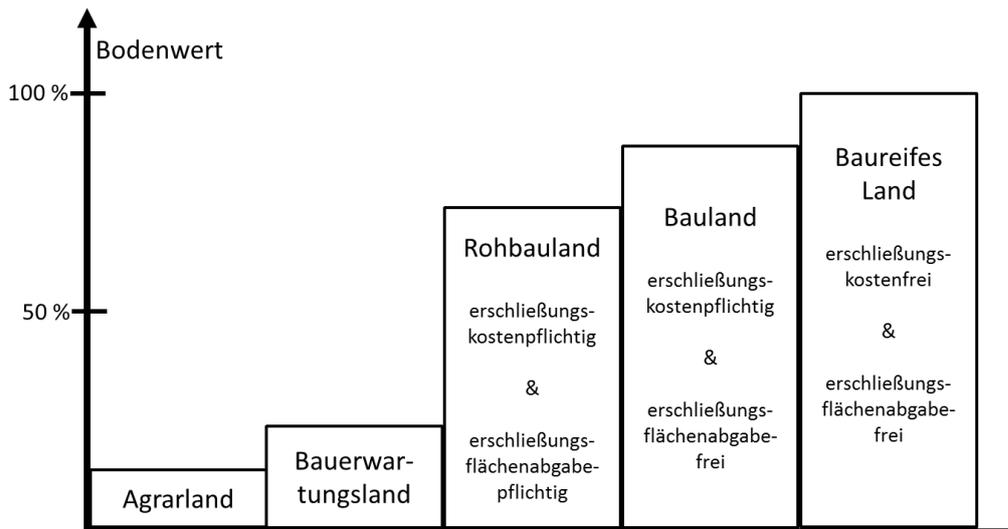


Abbildung 1: Stufen der Baulandentwicklung (eigene Darstellung)

Als **Ackerland/ Agrarland** werden landwirtschaftliche Flächen bezeichnet, für die keine Bebauungsmöglichkeit besteht. Die Grundstücke sind im Flächennutzungsplan (FNP) als Fläche für die Landwirtschaft oder Grünfläche dargestellt. Durch die Änderung des FNP (vorbereitende Bauleitplanung) in Wohnbaufläche entwickelt sich Ackerland zu Bauerwartungsland.

Unter **Bauerwartungsland** ist eine Fläche zu verstehen, die bereits im Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche dargestellt ist. Durch die Darstellung besteht die Möglichkeit zur Entwicklung einer Fläche auf städtischer Ebene. Ob und in welchem Zeitrahmen durch eine verbindliche Bauleitplanung und Neuordnung von Grundstücken eine spätere Bebauung möglich wird, ist noch nicht bestimmt. Mitunter kommt es bei solchen Flächen auch zu keiner späteren Bebauung, so dass die Bauerwartung sich nicht erfüllt.

Durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes (verbindliche Bauleitplanung) beginnt die wesentliche Bodenwertsteigerung, insbesondere für die zur Bebauung vorgesehenen Grundstücke. Im Laufe dieses Verfahrens wird geklärt, welche Art der Flächennutzung (Wohngebiet, Gewerbe, Grünfläche, Erschließung, Ausgleichsfläche usw.) möglich ist und in welchem Maße (Dichte, Höhe der Gebäude) eine Bebauung realisiert werden könnte. Frühestens nach durchgeführter Offenlage spätestens vor dem Satzungsbeschluss besitzen die Grundstücke die Qualität **Rohbauland**. Dabei sind überbaubare Flächen geklärt, aber es sind noch keine bebaubaren Grundstücke gebildet und die Erschließung ist nicht gesichert. Dennoch ist bereits zu diesem Zeitpunkt eine erhebliche Wertsteigerung eingetreten.

Sind die Bauleitplanverfahren abgeschlossen und die Grundstücke (z.B. durch Umlegung) neu geordnet, hat sich die Qualität und der Wert der Grundstücke von Rohbauland zu **Bauland** weiterentwickelt. Nach Abschluss der Erschließungsmaßnahmen tritt eine zusätzliche Wertsteigerung ein, da die Grundstücke dann umgehend bebaut werden können.

### **Bisherige Beteiligung Privater an den Planungskosten**

In Zeiten zunehmender sozialer Verpflichtungen der Kommunen ist es nicht möglich die von der Stadt erstellte Angebotsplanung weiterzuführen. In der jüngeren Vergangenheit wurden bereits Möglichkeiten genutzt, durch Beteiligung der Eigentümer an den Kosten der Planung eine teilweise Refinanzierung zu erreichen.

Als Möglichkeiten wurden genutzt:

- **Erschließungsverträge:** Dabei wird einem Investor für ein Wohngebiet die Verpflichtung zur Erschließung übertragen (z.B. Wohncluster Lohberg). Damit kann der Eigenanteil von 10%, den die Stadt bei der Erschließung in der Regel trägt, weiter reduziert werden.
- **Vorhabenbezogener Bebauungsplan:** Für ein konkretes Bau- oder Planungsvorhaben wird zwischen einem Bauwilligen und der Stadt ein Vertrag geschlossen. Dabei sind vom Bauwilligen die Planungskosten zu tragen und die Erschließung zu erstellen. Der Investor ist zur Realisierung innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet.
- **Städtebauliche Verträge:** Parallel zum Bebauungsplanverfahren wird zwischen den Beteiligten und der Stadt ein Vertrag geschlossen, in dem bestimmte städtebauliche Ziele vereinbart werden. Dabei verpflichten sich die Vertragspartner zur Durchführung der vertraglichen Regelungen, zur Erstellung der Infrastruktur und Ausgleichsmaßnahmen sowie zur Realisierung städtebaulicher Ziele. Es können dabei Entscheidungen über Kosten vereinbart werden, die im direkten Zusammenhang mit der Planung und deren Folgen stehen.
- **Investorenplanung:** Projektentwickler haben die Verfügungsgewalt über die Grundstücke im Plangebiet und übernehmen auf freiwilliger Basis wesentliche Planungsleistungen, um Investitionen vorzubereiten.

## **Das Kooperative Baulandmodell**

Die strategische Herangehensweise an die Wohnbauflächenentwicklung soll künftig durch ein Handlungskonzept Wohnen stadtplanerisch abgestimmt werden. In dem Handlungskonzept werden die Wohnraumbedarfe für die Stadt bis auf Quartiersebene konkretisiert und Handlungsempfehlungen formuliert.

Für die Bereitstellung bedarfsgerechter Wohnbauflächen und insbesondere Wohnbauflächen für breite Schichten der Bevölkerung sind erhebliche Planungsleistungen und die Schaffung von Infrastruktur notwendig. Hier möchte die Stadt Dinslaken in der Kooperation mit den Grundstückseigentümern einen größeren Einfluss haben, um sozialpolitische Ziele, wie z. B. die Errichtung öffentlich-geförderten Wohnungsbaus, durchsetzen zu können (Vorlage 1050). Eine Abkehr von „Gewinne privatisieren – Verluste sozialisieren“.

Wie bereits oben beschrieben, ist es nicht möglich diese Leistungen auf Kosten der Stadt zu erbringen und die Baulandentwicklung den Bodenspekulationen der Grundstückseigentümer zu überlassen. In zahlreichen Städten wurden bereits Baulandmodelle erarbeitet und eingeführt, um entsprechend dem Gleichbehandlungsgrundsatz die grundsätzliche Herangehensweise bei der Entwicklung neuer Bauflächen festzulegen. Beispielsweise kann in einem solchen Baulandmodell festgelegt werden, dass Stadt frühzeitig – also vor Beginn der erforderlichen Bauleitplanverfahren – zu entwickelnde Flächen abhängig von den jeweiligen örtlichen Bedingungen ganz oder teilweise von den Eigentümern erwirbt. An der durch die Bauleitplanung erwirtschafteten erheblichen Bodenwertsteigerung (siehe Abb. 1 ) von Ackerland, Bauerwartungsland oder Rohbauland zum Bauland kann so Stadt partizipieren und damit ihre Kosten für nötige Verwaltungsverfahren, infrastrukturelle Folgekosten und die Umsetzung städtebaulicher und sozialer Ziele und Maßnahmen refinanzieren.

## **Inhalt eines Kooperativen Baulandmodells**

*Am Anfang steht immer die Erklärung des oder der Planungsbegünstigten, die Fläche nach den Grundsätzen des Modells entwickeln zu wollen.*

Das kooperative Baulandmodell setzt voraus, dass die Eigentümer/ Teileigentümer das gleiche Entwicklungsinteresse verfolgen. Durch das aktive Engagement und den Teilerwerb der Stadt erhält der private Eigentümer eine höchstmögliche Planungssicherheit bei der Flächenentwicklung. Im Gegenzug kann die Stadt ihre übergeordneten städtebaulichen

chen Entwicklungsziele umsetzen und ihren Aufwand der Baulandentwicklung sowie der Planungsfolgekosten (Infrastruktur) durch die Bodenwertentwicklung refinanzieren. Die Entwicklung tritt nur ein, wenn beide Partner sich auf eine gemeinsame und kooperative Vorgehensweise verständigen.

Bei Bauleitplanverfahren für die Schaffung und Änderung von Wohnbauflächen ab einer zu überplanenden Fläche von rd. 5.000 m<sup>2</sup> wird Stadt grundsätzlich Eigentümerin von mindestens 30% der Fläche. Bei einer zu entwickelnden Fläche unter 5.000 m<sup>2</sup> ist im Einzelfall zu entscheiden, ob ein Flächenverkauf an die Stadt zu fordern ist. Grundsätzlich ist es für die Frage des Flächenankaufs nicht entscheidend, ob die Stadt den unmittelbar mit einer Entwicklung im Zusammenhang stehenden Entwicklungsfolgeaufwand darlegen kann. Vielmehr ist in jedem Einzelfall auf die besonderen Umstände und die Aspekte der Wohnraumentwicklung des jeweiligen Standorts abzustellen. Bei Ankauf wird ein notarielles Kaufangebot zwischen dem Eigentümer und der Stadt zum Grundstückswert vor Einleitung des Planverfahrens vereinbart und ein städtebaulicher Vertrag zwischen Stadt und Eigentümern geschlossen und erst anschließend das Planverfahren begonnen. Sollten Eigentümer sich nicht in der Lage sehen, die Planungskosten zu tragen, ist es möglich diese Kosten durch zusätzliche Landverkäufe (>30%) an die Stadt abzugelten.

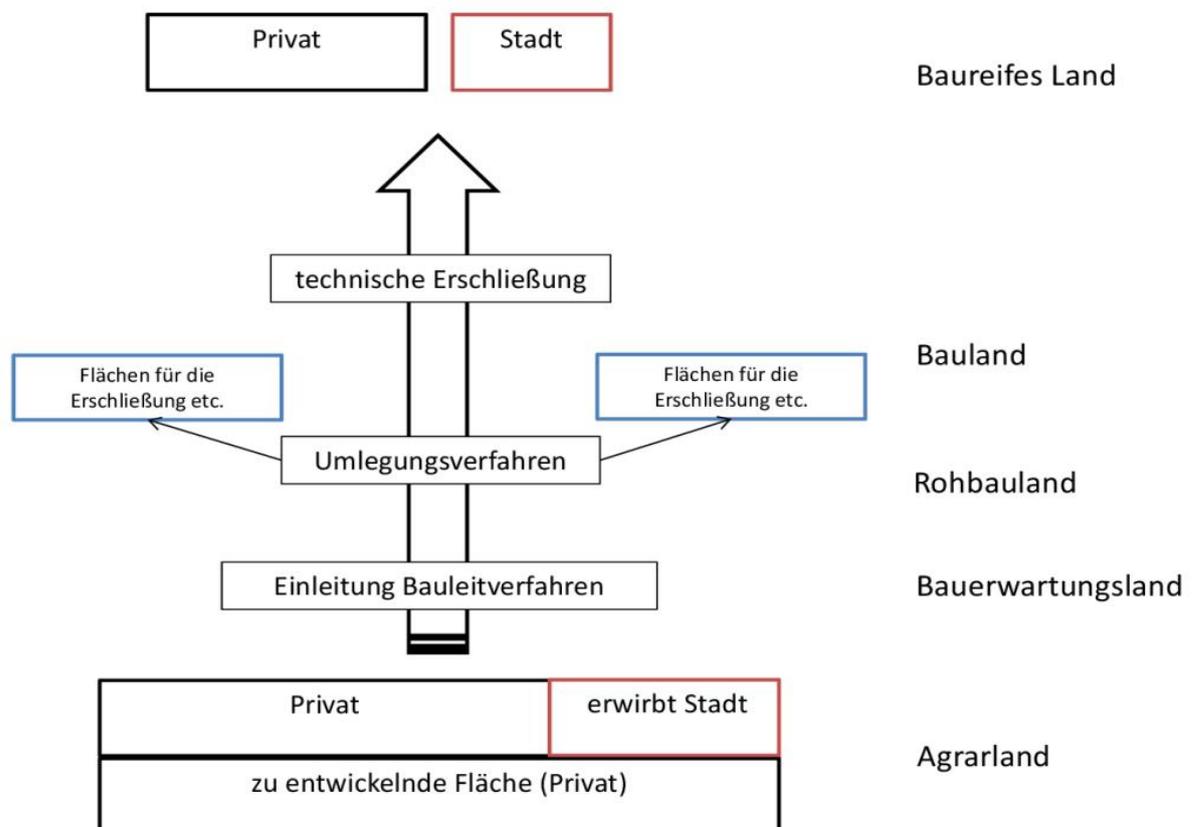


Abbildung 2: Kooperatives Baulandmodell

Durch die Kombination von städtebaulichem Vertrag und Umlegungsverfahren werden die im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung eines Gebietes anfallenden Aufgaben gebündelt und damit Synergien erzielt. Im städtebaulichen Vertrag werden die städtebaulichen Ziele zur Entwicklung des Plangebietes vereinbart und die Kostenverteilung für das Planverfahren, Art und Umfang der Erschließung und Folgekosten geregelt. Durch eine Abgeltung der Kosten im Rahmen des Umlegungsverfahrens entfallen die aufwendigen und oftmals erst nach Jahren durchführbaren Erhebungen der Kanal- und Erschließungsbeiträge durch die Verwaltung und erheblicher Verwaltungsaufwand kann eingespart werden. Darüber hinaus entsteht für die Grundstückseigentümer eine größere Transparenz hinsichtlich der von ihnen zu tragenden Kosten, die ansonsten zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf sie zukommen würden. Unmittelbar nach der Umlegung verfügt die Stadt über die finanziellen Mittel, um die Erschließungsanlagen erstellen zu können und es bedarf keiner langjährigen Vorfinanzierung durch den städtischen Haushalt.

Um für die Stadtentwicklung die Sicherung einer städtebaulichen Qualität zu erreichen, ist ab einem Plangebiet ab der Größe von rd. 50.000 m<sup>2</sup> eine Alternativen prüfende Rahmenplanung voranzustellen. Freiflächen und eine gebäudebezogene Begrünung sind z.B. zu qualifizieren, Baukörper und Dächer klimawirksam zu optimieren und der Einsatz regenerativer Energien vorzusehen. Bei komplexen Planverfahren werden so die Grundlagen (Dichte der Bebauung, Nutzungsmischung, Konzeptvielfalt etc.) der anschließenden Bauleitplanung bestimmt und die Eigentümer frühzeitig und transparent in die Planung eingebunden.

Die Kosten für die Bebauungsplanung gemäß HOAI, die Flächennutzungsplanänderung, die relevanten Gutachten und Untersuchungen, Sachaufwendungen der Verwaltung sowie die externen Kosten einer privatrechtlichen Flächenentwicklungsgesellschaft, Kosten für die Erschließung, die Anlage von Grünflächen und Ausgleichsmaßnahmen können in Anlehnung an die Bewertungsregelungen im Umlegungsverfahren auf die beteiligten Eigentümer (einschließlich Stadt) verteilt werden. Die Wertsteigerung der von Seiten der Stadt erworbenen Grundstücksanteile dient der Schaffung sozialer und städtebaulicher Infrastruktur und wird dem städtischen Vermögen zugeführt.

Vorteile für die Eigentümer:

- Planungsrisiko wird gemeinsam von Stadt und Eigentümern getragen
- Es besteht eine relativ hohe Planungssicherheit, da die Verfahren auf Initiative der Stadt und mit Stadt als Grundstückseigentümerin betrieben werden
- Frühzeitige Kostenklarheit und Möglichkeit der Kostenabgeltung im Rahmen der Umlegung
- Mitwirkung der Eigentümer in einem transparenten Planungsprozess

Vorteile für die Stadt:

- Wohnungspolitische und städtebauliche Ziele können zielgerichtet umgesetzt werden
- Stadt wird an der Wertsteigerung des Bodens beteiligt und kann allgemeine Infrastrukturaufwendungen refinanzieren
- Externe Planungskostenanteile der Entwicklung (auch Kosten der DIN-FLEG) können als Sachkosten auf die Eigentümer anteilig verteilt werden
- Erschließungskosten werden durch die Eigentümer getragen
- Entfall aufwendiger Verwaltungsverfahren zur Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen

### **Übersicht Baulandmodell Grundsätze**

- Ab rd. 5.000 m<sup>2</sup> je Plangebiet wird mindestens 30% der Fläche an die Stadt verkauft. Darunter wird in jedem Einzelfall entschieden.
- Ab der Schaffung von mehr als 30 Wohneinheiten sind mindestens 30% der Wohneinheiten als öffentlich-geförderter Wohnungsbau zu erstellen. Bei kleineren Vorhaben ist im Einzelfall zu entscheiden.
- Ab 50.000 m<sup>2</sup> Plangebiet wird eine Alternativen prüfende Rahmenplanung vorgelegt, um städtebauliche Qualität zu sichern.
- Vereinbarung einer Bauverpflichtung für Hochbau z.B. innerhalb von zwei Jahren nach Baureife.
- Planungskosten werden anteilig von Eigentümern getragen.
- Flächen für Ausgleich, Grünflächen, Erschließung und soziale Infrastruktur im Plangebiet werden der Stadt kostenlos übertragen.
- Kosten für Erschließung, Ausgleichsmaßnahmen, Herstellung von öffentlichen Grünflächen werden anteilig von den Eigentümern getragen.

### **Einführung und Umsetzung des kooperativen Baulandmodells**

Zur Einführung des Baulandmodells soll eine ausführliche Informationsbroschüre entwickelt werden. Eigentümer größerer Flächen sollen aktiv angesprochen und von den Vorteilen der gemeinsamen, kooperativen Entwicklung ihrer Flächen überzeugt werden. Die weitere Entwicklung des Baulandmodells soll möglichst über eine privatrechtliche Dienstleistungsgesellschaft (Flächenentwicklungsgesellschaft „DIN-FLEG“) erfolgen. Die Gesell-

schaft unterstützt die bauleitplanerischen Aufgaben der Stadt nach den Vorgaben des abgestimmten Wohnraumentwicklungskonzeptes und tritt als aktiver Vermittler zwischen den Interessen der privaten Eigentümer und der Stadt auf. Die Gesellschaft bildet selbst kein Vermögen und wird zunächst von der Stadt finanziert. Die in der Gesellschaft entstehenden Aufwendungen (einschl. Personalkosten) können allerdings als Sachaufwendungen dem Bauleitplanverfahren zugeschrieben und somit im Zuge der Umlegung anteilig auf die Eigentümer verteilt werden. Die städtische Flächenentwicklungsgesellschaft sorgt für die Einbindung der kommunalen und privaten Akteure (Wohnungswirtschaft, Bauträger, Finanzdienstleister, Energiewirtschaft etc.) des Wohnungsmarktes in den Fragen der Flächenentwicklung.

### **Weitere Entwicklungsmöglichkeiten**

In der weiteren Entwicklung eines Bodenmanagements könnte die Darstellung der Erträge und der Aufwendungen für Kauf und Entwicklung der Flächen im Haushalt in Form eines wirtschaftlich selbstständigen Sondervermögens (Grundstücksfond) erfolgen. Dadurch werden die finanziellen Aufwendungen und Erträge für die Flächenentwicklung nachvollziehbar und Veräußerungserlöse könnten in Erwerb und Entwicklung weiterer Flächen reinvestiert werden (revolvierender Bodenfonds oder Flächenkreislaufwirtschaft). Der Fonds wäre wirtschaftlich unabhängig und könnte von der Flächenentwicklungsgesellschaft (DIN-FLEG) treuhänderisch bewirtschaftet werden. Die Grundausstattung des Fonds könnte über Sacheinlagen (Grundstücke) – auch unter Beteiligung anderer kommunaler Unternehmen – oder finanzielle Grundausstattung erfolgen. Das durch den Fonds dargestellte Vermögen würde der Bilanz der Stadt erhalten bleiben.

### **Fazit**

Unter Berücksichtigung der sich ändernden demographischen Verhältnisse sowie vor dem Hintergrund der Herausforderungen des Klimawandels und der kommunalen Finanzsituation müssen Kommunen Wege finden, weiterhin ihrer kommunalen Daseinsvorsorge gerecht zu werden und ausreichend Wohnbauland für alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen, bereitzustellen.

Nur auf Grundlage eines strategischen Baulandmodells können die für die Wohn- und Gewerbeflächennachfrage dringend benötigten Flächen unter Wahrung der nachhaltigen Stadtentwicklungsziele mit geringen wirtschaftlichen Planfolgekosten für die Stadtgesellschaft entwickelt werden. Die Stadt kann die Flächenausweisung bedarfsorientiert und nach den Grundsätzen der ökologischen und strukturpolitischen Erneuerung aktiv steuern. Wirtschaftliche und soziale Aspekte greifen eng ineinander, wenn Baulandpreise gesenkt werden können und Bauland und Wohnraum für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie junge Familien oder Einheimische bereitgestellt werden können und gleichzeitig die Kommunen von den mit der Baulandentwicklung verbundenen Kosten entlastet werden. Mit der Einführung eines Baulandmodells können weitere Entwicklungsmöglichkeiten innovativer Instrumente der Flächenentwicklung (Bodenfonds) unter Einbindung anderer immobilienwirtschaftlicher Kompetenzen (Sparkasse, Wohnbau, Stadtwerke etc.) entstehen.