Stadt Bergheim Die Bürgermeisterin	Verantwortliches Dezernat II	Vorlage Nr.: 248/2007 öffentlich

FBL: Herr Faßbender AbtL: Herr Robens Verfasser/in: Herr Robens	Mitzeichnungen							

Vorgesehene Beratungsfolge	
Gremium	Datum
A.f. Wirtschaftsförderung, Liegenschaften u. Finanzen	24.04.2007
A.f. Planung und Umwelt	26.04.2007
Rat	07.05.2007

Hinweis: Anlagen zur Sitzungsvorlage sind nur anlässlich der erstmaligen Beratung der Angelegenheit im Ausschuss beigefügt.
Bewahren Sie die Anlagen für Folgeberatungen bitte auf.

Haushaltsmäßige Auswirkungen

- [X] Vorlage ist haushaltsrelevant (siehe Ziffer 4 der Vorlage).
  - [X] für das lfd. Haushaltsjahr
  - [X] für Folgejahre
- [ ] Diese Vorlage behandelt im Sinne der Nachhaltigkeit eine Angelegenheit, die relevant für den Agendaprozess ist.
- [ ] Ortsvorsteher/in wurde informiert. Gem. § 16 Abs. 1 Hauptsatzung besteht somit die Gelegenheit zur Stellungnahme

TOP Bodenmanagement für Bergheim

In seiner Sitzung vom 01. März 2007 hat der Ausschuss für Wirtschaftsförderung, Liegenschaften und Finanzen beschlossen, den Tagesordnungspunkt 4 der Sitzung zunächst zur Beratung in die Fraktionen zu verweisen und am 24. April 2007 erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Dementsprechend wurde dieser Tagesordnungspunkt in der Sitzung des Ausschusses für Planung und Umwelt am 08. März 2007 ebenfalls zunächst vertagt.

Beschlussvorschlag

Die Verwaltung wird beauftragt, den Erwerb der zur Entwicklung von zukunftsgerichteten Wohnbauflächen notwendigen Grundstücke in allen Stadtteilen zu sichern. Entsprechende Flächen sind - unter Berücksichtigung der städtebaulichen Erforderlichkeit und der Ziele der Bauleitplanung der Stadt Bergheim – planungsrechtlich in enger Zusammenarbeit mit den Eigentümern - zu entwickeln.
Die Entwicklung der Wohnbauflächen erfolgt partnerschaftlich mit den Grundstückseigentümern, wobei der Stadt Bergheim das Recht zum Ankauf der Grundstücke eingeräumt wird. Der Bodenwert zum Beginn der Entwicklung steht dem Eigentümer zu. Der Mehrerlös zum Zeitpunkt der Weiterveräußerung, von dem alle Kosten, unter anderem der Entwicklung, Erschließung und der Infrastruktur, abzuziehen sind, der so genannte Planungsgewinn, wird auf entsprechender vertraglicher Grundlage zwischen dem Grundstückseigentümer und der Stadt Bergheim aufgeteilt.

Erläuterungen:

1. Zielsetzung

Ziel ist die Sicherung der Bereitstellung von Bauland unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Untersuchung zur demographischen Entwicklung bis zum Jahr 2020 sowie unter Gesichtspunkten der Stadtentwicklung und haushaltswirtschaftlicher Aspekte.

[ ] Dem Beschlussvorschlag wurde zugestimmt.	**Abstimmungsergebnis:**
[ ] Der Beschlussvorschlag wurde abgelehnt.	[ ] einstimmig Ja-Stimmen Nein-Stimmen
[ ] Der Beschlussvorschlag wurde verändert.	Enthaltungen

2. Sachverhalt

Kommunale Baulandbereitstellung – sei es für Wohnen oder für Gewerbe – ist trotz der in einigen Regionen Deutschlands zu erwartender und beobachtender Bevölkerungsrückgänge weiter notwendig. Die aus der prognostizierten demographischen Entwicklung bis 2020 zu erwartenden Zuzüge werden zumindest bis zu diesem Zeitpunkt die Entwicklung von Bauland erfordern. Baulandbereitstellung bedeutet angesichts veränderter Rahmenbedingungen jedoch nicht mehr nur die quantitative Bereitstellung von Flächen. Qualitative Aspekte gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Allgemein ist für die kommunalen Haushalte – und damit auch in Bergheim - in Zukunft keine nachhaltige Entspannung zu erwarten. Baulandbereitstellungen dürfen daher nicht zum „Zuschussgeschäft“ werden, sie müssen sich vielmehr rechnen.

A Modelle der Baulandbereitstellung

Die kommunale Baulandbereitstellung erfordert damit zunächst die Entscheidung, ob, wie und unter welchen Voraussetzungen Bauland geschaffen werden soll.

Es gibt grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten, wie Bauland bereitgestellt werden soll:

- durch eine reine Angebotsplanung
- durch einen kommunalen Zwischenerwerb (mit oder ohne städtebauliche Entwicklungsmaßnahme)
- durch Planung mit anschließender Umlegung
- durch eine Developerentwicklung
- durch Entwicklung auf eigene Rechnung (Bodenmanagement)

Ohne Berücksichtigung finanzieller Interessen der Stadt Bergheim ist eine reine Angebotsplanung mit der Schaffung lediglich der notwendigen planerischen Voraussetzungen möglich. Hierbei wird Bauplanungsrecht geschaffen und sodann eine stadteigene Erschließung (mit 10%igem Eigenanteil) vorgenommen. Die aus der Baulandbereitstellung resultierenden Lasten (Bereitstellung von Kinderspielplätzen, Kindergartenplätzen, Schulen, …) verbleiben bis auf die in den Erschließungsbeiträgen umlagefähigen Kosten (Straßenlanderwerb, Straßenbau, Kanalbau …) bei der Stadt Bergheim, die resultierenden Gewinne bei den Grundstückseigentümern. Bei einer Privaterschließung – ggf. durch Erschließungsträger – kann im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages der 10%ige Eigenanteil an den Entwickler bzw. Erschließungsträger weitergegeben werden.

Bei einer Angebotsplanung mit kommunalem Zwischenerwerb zu einem bestimmten – unterschiedlich möglichen - Planungsstand können bei Berücksichtigung der entsprechend entstehenden Lasten bereits im Erwerbspreis diese in den Weiterverkaufspreis eingerechnet werden, d.h. die aus der Planung resultierenden Gewinne werden mit den entstandenen Kosten verrechnet. Formalisiert ist dieses Verfahren als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bekannt. Hierbei wird der entstehende Planungsgewinn durch Festlegung von Einstandspreis und Verkaufspreis teilweise abgeschöpft. Ein solches Verfahren wurde zunächst für die Entwicklung des Wohngebietes „Im Euel“, zwischen den Stadtteilen Niederaußem und Oberaußem in Erwägung gezogen, dann aber zugunsten einer klassischen Planung, Umlegung und Erschließung aufgegeben.

Bei einer Planung mit anschließender Umlegung werden lediglich die für die Erschließungsanlagen notwendigen Grundstücke kostenfrei an die Stadt übertragen, ansonsten verbleiben die Lasten bei der Kommune. Im Rahmen der dann zu realisierenden – städtischen - Erschließung verbleibt von diesen – im Gegensatz zu einer privat finanzierten Erschließung höheren - Kosten ein 10%iger Eigenanteil bei der Stadt. Eine Erschließung durch einen Erschließungsträger ist bei einem Umlegungsverfahren i.d.R. nicht möglich, da sich bei Vorliegen zersplitterter Eigentumsverhältnisse eine Einigung der Eigentümer erfahrungsgemäß wegen der unterschiedlichen Interessenslagen schwierig gestaltet.

Eine Developererschließung (Verkauf eines städtischen Grundstücks mit oder ohne vollständigem Planungsrecht) kann sowohl die Gesamtkosten der Baulandbereitstellung durch günstigere Erschließung senken als auch die entstehenden Lasten im Grundstücksverkaufspreis oder auch im

Erschließungsvertrag berücksichtigen. Dieses Verfahren wurde in Bergheim bei der Entwicklung des Baugebietes „Krefelder Straße“ in Zieverich angewandt.

Bei einer Entwicklung auf eigene Rechnung wird erst nach dem Grunderwerb bzw. der Sicherung des Grunderwerbs zu einem bestimmten Zeitpunkt zu festgelegten Konditionen Planungsrecht geschaffen, so dass sowohl die vollständige Wertschöpfung aber auch die entstehenden Lasten – ggf. reduziert um eine effizientere private Erschließung (Beispiel: Waldsiedlung Oberaußem) - bei der Stadt verbleiben.

Derzeit verfolgt die Stadt Bergheim regelmäßig das Modell der im Baugesetzbuch (BauGB) vorgesehenen Folgekostenübertragung an Investoren durch Regelungen in städtebaulichen Verträgen. Dieses Verfahren ist z.B. in der Stadt München als „Sozialgerechte Bodennutzung“ (SoBoN) durch entsprechende Ratsbeschlüsse formalisiert worden. Es ergibt sich folgendes:

- Folgekostenübertragung an Entwickler (Kindergartenplätze, Ökologischer Ausgleich etc…)
- Kostenfreie Straßenlandübertragung an die Stadt
- Gleichbehandlung der Stadt (städtisches Grundeigentum) mit Privateigentümern
- darüber hinausgehender Planungsgewinn verbleibt bei Grundstückseigentümer/Entwickler

Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 14. Dezember 2006 ebenfalls über ein solches Vorgehen beraten und die Verwaltung beauftragt, nach einem noch durchzuführenden Hearing eine „Kölner Richtlinie für eine Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung“ zügig zu erarbeiten und zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.
Diese Vorgehensweise führt allerdings, da entsprechende Grundsatzbeschlüsse der Räte nicht gefasst wurden, zu ständig wiederkehrenden Verhandlungen mit den in den jeweiligen Städten tätigen Investoren mit dem Ziel einer Reduzierung der Lasten aus der Übertragung der Folgekosten. Auch die in der Stadt Bergheim in der Vergangenheit tätigen Investoren und Entwickler haben während der Planung und Realisierung von Baugebieten entsprechende Verhandlungen geführt und mit jeweils einzelfallbezogener Argumentation versucht, die Übernahme von Folgekosten zu vermeiden. In einem früheren Fall wurde ein zwischen einem Investor und der Stadt Bergheim bereits abgeschlossener Vertrag auf dessen Antrag sogar nachträglich durch Beschluss des zuständigen Ausschusses in der Art geändert, dass die Stadt Bergheim auf eine namhafte Zahlung verzichtete, da der Investor erklärte, den Vertrag wirtschaftlich nicht umsetzen zu können.

B Bodenmanagement

Dem gegenüber steht das auch in anderen Städten verfolgte Modell des Bodenmanagements. Bodenmanagement bedeutet im hier verwendeten Sinne, dass eine Überplanung von zukünftigen Bauflächen durch die Stadt nur dann erfolgt, wenn **vorher** vertragliche Regelungen mit den Eigentümern über den Erwerb durch die Stadt, den Erwerbszeitpunkt und die Erwerbskonditionen getroffen worden sind.
Innerhalb dieser (Kaufvertrags-) Verhandlungen wird geregelt, dass **alle** zukünftigen Lasten vom zu erwartenden Verkaufspreis abgezogen werden und der verbleibende Planungsgewinn zwischen Stadt und Eigentümer aufgeteilt wird (Schlüssel von 50 ./. 50). Der Bodenwert zum Beginn der Entwicklung steht uneingeschränkt den Eigentümern zu. Finanzielle Risiken für den Haushalt entstehen lediglich für den Fall, dass entwickeltes Bauland von der Stadt aufgekauft wird und eine Weiterveräußerung nicht im erwarteten Maße erfolgen kann. Dem ist durch eine abschnittsweise Erschließung, die die finanziellen Risiken überschaubar hält, zu begegnen.

1. Chancen und Risiken

Wie bei jeder Einführung neuer Verfahren sind sowohl die Chancen, aber auch mögliche Risiken zu betrachten: Als große Chance und wichtiger Vorteil des Bodenmanagements ist die Generierung finanzieller Erträge zu sehen; es werden nicht nur alle aus der Entwicklung entstehenden Lasten erwirtschaftet, es wird auch durch die teilweise Abschöpfung von planungsabhängigen Wertsteigerungen dieser so genannte Planungsgewinn anteilig der Stadt zufließen. Durch die vorgesehene eigene Vermarktung hat die Stadt es auch in der Hand, preisgünstige, am Bodenrichtwert orientierte Wohnbauflächen zur Verfügung zu stellen.

Weiter möglich und sinnvoll bleibt die Vergabe von Einzelmaßnahmen (z.B. an Erschließungsträger, wie bei der Entwicklung des Baugebietes Waldsiedlung in Oberaußem) und die Grundstücksvergabe an mittelständische (Bau-) Unternehmer, mit dem Ziel, von diesen Unternehmen die auch auf dem Markt nachgefragten Formen der platzsparenden aber hochwertigen Bebauung zu ermöglichen.
Weiterer Vorteil ist die aktive Stadtentwicklung, d.h. die Steuerung der zukünftigen Entwicklung durch Rat und Verwaltung unabhängig von den mehr oder weniger zufälligen, durch Investoreninteressen geprägten Entwicklungen der letzten Jahre. Nicht außer Acht zu lassen ist auch die zukünftige sinnvolle Nutzung und Sicherung städtischer Infrastruktur wie z.B. Kindergärten, Schulen und Sportanlagen sowie die Aufrechterhaltung weiterer Infrastruktur, wie z.B. der Nahversorgung. Durch die Flexibilität des Verfahrens kann auch die Entwicklung gewachsener Ortskerne, die zu veröden drohen, in Aussicht gezogen werden.
Demgegenüber ist natürlich das Risiko eines theoretischen Stillstandes bei der Schaffung von Planungsrecht zu betrachten, da es denkbar erscheint, dass Grundstückseigentümer dieses Verfahren aus finanziellen Eigeninteressen heraus nicht mittragen wollen. Hierzu ist allerdings festzuhalten, dass nach Einschätzung der Verwaltung unter Berücksichtigung bisher bereits im Vorgriff geführter Gespräche und unter Berücksichtigung der umfänglichen Möglichkeiten der zukünftigen Entwicklung - eine solche vereinzelte Verweigerungshaltung die Entwicklung der Stadt Bergheim nicht beeinträchtigen wird.

Abschließend ist festzuhalten, dass das Verfahren Bodenmanagement beste Chancen zur Weiterentwicklung der Stadt Bergheim bietet.

2. Verfahren

Das Verfahren zur Entwicklung von Bauflächen nach dem Prinzip des Bodenmanagements erfordert nachstehende Schritte. Nach dem für den 26. März vorgesehenen Ratsbeschluss beabsichtigt die Verwaltung die Entwicklung eines oder mehrerer Modellprojekte. Hierbei sind

- Entwicklungsgebiete zu definieren
- Eigentümer zu informieren
- Kaufverträge (bzw. Optionsverträge) abzuschließen
- die Planung einzuleiten
- Grundstücke anzukaufen
- die Baugebiete umzusetzen (Erschließung)
- Baugrundstücke zu verkaufen und Erlöse auszukehren

Hierzu gibt es in nahezu allen Bereichen des Stadtgebietes Entwicklungsmöglichkeiten.

3. Modellprojekte

Als Modellprojekte eignen sich in allen Stadtteilen Flächen, die geeignet sind, die zukünftige Nachfrage z.B. nach familiengerechtem oder intergenerativ nutzbarem Wohnraum bzw. gewerblichen Flächen zu angemessenen Preisen – wie er sich u.a als Ergebnis der Untersuchung zur demographischen Entwicklung ergibt - zu befriedigen. Als weitere Projekte eignen sich historische Ortskerne, die ihrer Struktur wegen zu veröden drohen. Voraussetzung ist in jedem Fall die Bereitschaft der Grundstückseigentümer, an diesem Verfahren mitzuwirken.
Ziel der Modellprojekte ist es, ausgehend vom zu fassenden Beschluss des Rates über die Einführung des Bodenmanagements, die Realisierbarkeit des Verfahrens nachzuweisen und damit die Voraussetzungen zu schaffen, alle folgenden Planungen für Baugebiete auf dessen Grundlage umzusetzen. Die Entwicklung von Baugebieten nach althergebrachter Art und Weise kann – um den Willen des Rates zur Einführung des Verfahrens und dessen Ausschließlichkeit zu unterstreichen – dann nur noch bei bereits weit fortgeschrittenem Planungsstand, z.B. einem Bebauungsplan kurz vor dem entsprechenden Satzungsbeschluss – erfolgen.

4. Standortkriterien

Als Kriterien für die Auswahl von Entwicklungsstandorten für Wohnzwecke kommen Kindergärten, Schulen, Sportanlagen, Möglichkeiten der Seniorenbetreuung etc. in Betracht. Wesentliche Punkte sind die Verkehrsanbindung und naturgemäß auch die Möglichkeit der Schaffung von notwendigem Planungsrecht, teilweise in Abstimmung mit der Regionalplanung des Landes. Eine Übersicht über ausgewählte, nicht abschließend anzusehende, Standortfaktoren ist als Anlage beigefügt.

5. Vorteile des Verfahrens

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Verfahren Bodenmanagement folgende Vorteile bietet:

- Aktive Stadtentwicklung (auch im Bestand)
- Steuerung durch Rat und Verwaltung
- Gerechte Lastenverteilung
- Sicherung der vorhandenen Infrastruktur
- Verantwortungsbewusster Umgang mit städtischem Vermögen
- Generierung finanzieller Erträge

C Abschlussbetrachtung

Aus dem Vergleich der unter A. einleitend dargestellten Möglichkeiten der Baulandbereitstellung ergibt sich, dass das Verfahren Bodenmanagement ein modernes Mittel des Interessensausgleichs zwischen den Zielen der Stadt Bergheim und den wirtschaftlichen Interessen von Grundstückseigentümern darstellt. Die Grundstückseigentümer, die bisher den Gewinn aus der Überplanung ihrer Grundstücke im Regelfall mit dem für sie tätigen Projektentwickler zu teilen hatten, erhalten zukünftig mit der Stadt Bergheim einen fairen, am Gemeinwohl orientierten Partner, der sich an verbindliche und transparente Regelungen zur Umsetzung und Entwicklung von Baugebieten hält.
Die sich aus der Untersuchung zur demographischen Entwicklung weiter ergebende Notwendigkeit der Baulandbereitstellung und die Sicherung der vorhandenen kommunalen und privaten Infrastruktur können im Ergebnis auch dann erfolgen, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Bergheim dies ansonsten nicht ermöglichen würde.

Zum abschließenden Vergleich des Bodenmanagements mit dem artverwandten Verfahren Sozialgerechte Bodennutzung enthält die folgende Tabelle eine Gegenüberstellung beider Modelle.

Sozialgerechte Bodennutzung		**Bodenmanagement**
Nein, nur Beteiligung an den Folgekosten	**Planungsgewinnabschöpfung**	Ja, zusätzlich zu Folgekostentragung
Nein, nur Reaktion auf private Planung	**Aktive Stadtentwicklung**	Ja, Steuerung der Entwicklung (nach Bedarf)
Nein	**Finanzielles Risiko**	Vermarktungsrisiko
Grundsätzlich im Rahmen der Einzelverhandlungen	**Durchsetzbarkeit**	Grundsätzliche Entscheidung des Rates ist Voraussetzung
Bei der Stadtplanung zum Abschluss und zur Überwachung der städtebaulichen Verträge	**Personalaufwand**	Bei der Abteilung Boden- und Beteiligungsmanagement zur Steuerung und zum Abschluss von Kauf-/Verkaufsverträgen
Stadtplanung	**Zuständigkeit**	Boden- und Beteiligungsmanagement/Stadtplanung

Zur Veranschaulichung möglicher finanzieller Auswirkungen des Bodenmanagements dient – ausgehend vom Bodenrichtwert für Wohnbauland – folgende zur besseren Darstellbarkeit stark vereinfachte Beispielrechnung:

Bodenrichtwert für Wohnbauflächen in Glessen:	240,-- EUR/qm
abzüglich (pauschaliert) Erschließungskosten:	70,-- EUR/qm
abzüglich (pauschaliert) Folgekosten:	30,-- EUR/qm
verbleibt Nettobodenwert:	140,-- EUR/qm
abzüglich Bodenwert vor der Planung (Eigentümer)	15,-- EUR/qm
ergibt einen Planungsgewinn i.H.v.:	125,-- EUR/qm
verbleibt ein hälftiger Ertrag bei der Stadt Bergheim i.H.v.	62,50 EUR/qm

Die Beispielrechnungen zeigen, dass ein qualifiziertes Bodenmanagement finanzielle Erträge für die Stadt Bergheim generieren kann. Voraussetzung ist, dass gegenüber allen Beteiligten, insbesondere den Grundstückseigentümern, Klarheit darüber geschaffen wird, dass zukünftig eine Entwicklung von Bauland nur und ausschließlich gemäß den städtischen Vorgaben erfolgen wird. Der hierzu notwendige Kommunikationsprozess bedarf eines Grundsatzbeschlusses des Rates der Stadt Bergheim.

3. Alternativen/Einsparpotenziale (Prüfung einer kostengünstigeren Aufgabenerledigung einschl. der Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit)

Alternativ kann die derzeitige Verfahrensweise zur Entwicklung von Bauland, bei der die Entscheidung über die jeweilige Vorgehensweise von Fall zu Fall erfolgt, beibehalten werden.

4. Darstellung der Auswirkungen auf den Ergebnisplan, den Finanzplan und die Bilanz (lfd. Haushaltsjahr und Folgejahre, inkl. Folgekosten bei Investitionen)

Das Verfahren Bodenmanagement soll Beiträge zur Deckung von Infrastrukturkosten leisten und darüber hinausgehende Erträge ermöglichen.

5. Bürgerbeteiligung

Die Eigentümer von entwicklungsfähigen Grundstücken werden über den Grunderwerb und die Planung bis hin zum Verkauf am Verfahren beteiligt.

6. Überprüfung der Zielerreichung (Messinstrumente und –zeitpunkt)

Entfällt