

BERICHT

Mehrwertzuwachsausgleich für Wuppertal bei der Ausweisung von Bauland

Stadt Wuppertal
Ressort Stadtentwicklung und Städtebau

März 2008

Inhaltsverzeichnis

1. Aufgabenstellung und Vorgehensweise	1
1.1 Aufgabenstellung	1
1.2 Vorgehensweise	1
2. Beschreibung des Modellansatzes „Mehrwertzuwachsausgleich“	1
3. Analyse der Modellansätze anderer Städte	2
3.1 Auswahl der Beispielstädte	2
3.2 Beschreibung der Modellansätze in den Beispielkommunen	3
3.3 Erfahrungen der Kommunen.....	5
3.4 Derzeitige Vorgehensweise in der Stadt Wuppertal	6
3.5 Vergleichbarkeit / Übertragbarkeit auf die Stadt Wuppertal	7
4. Vor- und Nachteile / Chancen und Risiken	8
5. Fazit	11

1. Aufgabenstellung und Vorgehensweise

1.1 Aufgabenstellung

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN vom 12.04.2007 wurde nach Beratung in den zuständigen Ausschüssen und hierbei erfolgten Änderungen vom Rat der Stadt Wuppertal unter dem Titel „Mehrwertzuwachsausgleich für Wuppertal bei der Ausweisung von Bauland“ am 11.06.2007 beschlossen.

Die Verwaltung wird hierin beauftragt, die Vor- und Nachteile eines derartigen Verfahrens zu prüfen und dabei insbesondere die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Investitionsstandortes Wuppertal einzuschätzen. Grundlage der Prüfung sollten die Erfahrungen anderer Städte sein, die bereits derartige Modelle eines „Mehrwertzuwachsausgleiches“ praktizieren.

1.2 Vorgehensweise

Ausgehend von der benannten Aufgabenstellung wurden die in anderen Städten angewandten Modelle im Themenkomplex „Mehrwertzuwachsausgleich bei der Baulandausweisung, Baulandmanagement, Folgekostenübertragung und sozialgerechte Bodennutzung“ analysiert. Wesentliche Grundlagen waren Recherchen im Internet, in der Fachliteratur sowie Expertengesprächen mit zuständigen Fachleuten in den jeweiligen Stadtverwaltungen.

2. Beschreibung des Modellansatzes „Mehrwertzuwachsausgleich“

Der in der Endfassung der Anfrage als „Mehrwertzuwachsausgleich“ bezeichnete Ansatz beinhaltet das Ziel, über geeignete Instrumente eine Kostenübernahme oder angemessene Beteiligung des Eigentümers/Investors an den Folgekosten einer Baulandausweisung zu erreichen vor dem Hintergrund, dass der Eigentümer von einer nicht unerheblichen planungsbedingten Bodenwertsteigerung durch die Baurechtschaffung profitiert.

Es handelt sich nicht um eine Abschöpfung der Bodenwertsteigerung durch die planende Kommune, sondern eine Beteiligung der Eigentümer/Investoren an den einzelfallbezogenen Folgekosten der Baulandausweisung, die aus der Bodenwertsteigerung heraus durch den Eigentümer finanziert wird.

Eine über die tatsächlichen Kosten hinausgehende Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen ist nicht zulässig, da keine rechtliche Grundlage hierfür existiert. Die Grundlage für eine Kostentragung durch den Planungsbegünstigten ergibt sich hingegen aus §11 BauGB, der vertragliche Vereinbarungen zur Übernahme von Kosten oder sonstigen Maßnahmen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen, ausdrücklich zulässt. Dies umfasst auch die Folgekosten. Für eine pauschale Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen hingegen bietet das BauGB keine Grundlage. Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen können allenfalls ein Indikator für die Angemessenheit einer Kostenregelung sein (vgl. BauGB-Kommentar Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rn. 157ff). Insoweit sind die oftmals in diesem Zusammenhang verwendete Begriffe wie „Bodenwertabschöpfung“ oder „Abschöpfung der Bodenwertsteigerung“ hier missverständlich.

Neben dem Grundsatz der Angemessenheit ist auch das Koppelungsverbot zu beachten, nachdem eine Behörde die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben grundsätzlich nicht von nicht unmittelbar zugehörigen - also lediglich verkoppelten - wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig machen darf. Die Notwendigkeit eines unmittelbaren kausalen Zusammenhangs der Leistung (Kostenübernahme durch die Planungsbegünstigten) mit der Gegenleistung (Baurechtschaffung für eine städtebauliche Maßnahme) ist unbedingt zu beachten. Kosten dürfen nur insoweit auf den Planungsbegünstigten übertragen werden, wie sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Baugebietsentwicklung stehen.

Als relevante Kostenarten sind insbesondere die Kosten für die Planung, Baureifmachung, Erschließung, Ausgleichsmaßnahmen sowie für soziale Folgeinfrastruktur (Kindergarten, Schulen etc.) anzusehen. Die Kostentragung erfolgt durch Herstellung der Anlagen, durch Kostenübernahme für die Herstellung oder auch durch Flächenübertragungen zu günstigen Ausgangswerten.

Instrumente einer an diesem Grundprinzip orientierten Baulandausweisung sind i.d.R. sogenannte „Baulandbeschlüsse“, durch welche die Baulandausweisung an die Kostentragungsbereitschaft des Eigentümers geknüpft wird. In diesen Baulandbeschlüssen wird festgelegt, dass eine Baurechtschaffung über Bebauungspläne nur oder vorrangig für die Flächen erfolgt, bei denen der Eigentümer die Übernahme von Folgekosten zusichert. Ähnliche Ansätze sind der Beschluss von Richtlinien oder Verfahrensgrundsätzen (z.B. Verfahrensgrundsätze der sozialgerechten Bodennutzung der Stadt München).

Die Detailfestlegungen variieren hierbei je nach Zielstellung und Modellansätzen zwischen Verpflichtungen zum vergünstigten Verkauf an die Kommune über Bindungen für den Sozialwohnungsbau bis zur Erstellung oder Kostenübernahme für die technische und soziale Infrastruktur.

Anwendbar sind die Modelle in der Theorie auf alle Nutzungsarten, der Schwerpunkt liegt jedoch eindeutig im Bereich der Wohnbauflächen, schon weil hier die höchsten planungsbedingten Bodenwertsteigerungen erfolgen.

Voraussetzung aller Modellansätze ist das Planungserfordernis. Ist das Baurecht bereits nach §34 BauGB gegeben, wie beispielsweise in Baulücken oder kleineren innerstädtischen Brachflächen, greifen die Modelle nicht.

3. Analyse der Modellansätze anderer Städte

3.1 Auswahl der Beispielstädte

Bei der Recherche nach geeigneten Beispielstädten wurden die in der Anfrage benannten Städte berücksichtigt sowie weitere Städte einbezogen. Auswahlkriterien waren eine ausreichende Dokumentation der gewählten Modelle und langjährige auswertbare Erfahrungen bei der Modellanwendung.

Bei den in der Anfrage beispielhaft aufgelisteten Städten liegen insbesondere zur Stadt München mit dem seit 1994 angewandten Modell der „Sozialgerechten Bodennutzung“ umfangreiche Modelldarstellungen und langjährige Erfahrungen vor. Die Stadt Hamburg hat die Ansätze des Münchner Modells seit 2000 weitestgehend übernommen. Die süddeutschen Großstädte Nürnberg und Freiburg wenden abweichende Ansätze einer Folgekostenübertragung über Städtebauliche Verträge an.

Um ein möglichst breites Spektrum möglicher Anwendungsmodelle zu analysieren, wurden als weitere für eine Auswertung von Erfahrungen geeignete Kommunen die Städte Bocholt und Dortmund herangezogen, da diese gut dokumentierte und langjährig praktizierte Baulandstrategien im Sinne eines Mehrwertzuwachsenausgleiches bei der Baulandausweisung anwenden.

Zugleich wird durch die Ergänzung um diese beiden Städte das Spektrum möglicher Modellansätze erweitert.

Die Recherche nach weiteren im Hinblick auf die strukturellen Daten eher mit Wuppertal vergleichbaren Beispielstädten hat gezeigt, dass strukturell vergleichbare Städte derartige Modellansätze nicht anwenden. Grundlage waren u.a. Informationen des Forums Baulandmanagement NRW, in dem die Baulandstrategien zahlreicher Mitgliedsstädte

dokumentiert sind (www.forum-bauland.nrw.de). Die für einen Vergleich von ihren Einwohnerzahlen und der Betroffenheit vom Strukturwandel gut vergleichbare Stadt Bochum wendet kein Baulandmanagementmodell an. Gleiches gilt auch für verschiedene andere Großstädte im Ruhrgebiet wie Hagen, Herne oder Gelsenkirchen sowie für die Nachbarstädte im Bergischen Städtedreieck.

3.2 Beschreibung der Modellansätze in den Beispielkommunen

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht sind die Modellansätze mit Ihren wesentlichen Charakteristika in kompakter Form beschrieben.

Stadt	Modellbeschreibung / Kurzcharakteristik
München	<p>„Münchener Modell der Sozialgerechten Bodennutzung“</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anwendung seit 1994, Fortschreibung in 1995 und 1997, – Ziel: Wohnbaulandmobilisierung bei starkem Wohnraummangel, Tragung von Lasten und Kosten durch Planungsbegünstigte, – Folgekostenübertragung auf Eigentümer/Investoren bis max. 2/3 des planungsbedingten Bruttowertzuwachses, – Kostenbeteiligung der Planungsbegünstigten über Flächenabtretungen, Kostentragung für Planung und Erschließung, Errichtung bzw. Finanzierung sozialer Infrastruktur, – außerdem Flächenbindungen für sozialen Wohnungsbau (deren geminderter Wert bei der Anteilsberechnung zur Kostentragung berücksichtigt wird) – Baulandausweisung nur, wenn Zustimmung des Eigentümers/Investors zur Folgekostentragung gemäß Modellansatz, – Vereinbarungen zwischen Stadt und Planungsbegünstigten in 3 Stufen: Grundzustimmung (vor Planungsbeginn), Grundvereinbarung (vor Offenlage des B-Planes), Ausführungsverträge (z.B. Erschließungsverträge), – grundsätzlich Anwendung für alle Nutzungsarten.
Hamburg	<p>„Globalrichtlinie zur Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung“ [weitestgehende Übernahme der Regelungen aus dem Münchener Modell]</p> <ul style="list-style-type: none"> – Globalrichtlinie beschlossen in 2000, Verknüpfung der Baulandausweisung mit der Bereitschaft der Planungsbegünstigten zur Kostenbeteiligung – Kostenbeteiligung bis zu 2/3 der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen – auch sonstige Regelungen weitestgehend wie in Münchener Modell
Nürnberg	<p>Grundsatzbeschluss zur Anwendung von städtebaulichen Verträgen im Rahmen der Baulandausweisung</p> <ul style="list-style-type: none"> – bevorzugtes Instrument des Baulandmanagements: Städtebauliche Verträge, – Nürnberg hat sich nach Prüfung Mitte der 90er Jahre bewusst gegen eine Übernahme des Münchener Modells der sozialgerechten Bodennutzung entschieden, da Bedenken gegen das relativ starre Modell mit seinen Kappungsgrenzen und Pauschalierungen bestanden, – Anwendung von Städtebaulichen Verträgen, um angemessene Beteiligung des Grundstückseigentümers an den tatsächlich anfallenden Kosten der Baureifmachung eines Gebiets zu erzielen, – Einsatz des Instrumentes „Städtebaulicher Vertrag“ seit 1994, – seit 2000 Einsatz als Regelfall bei der Schaffung neuen Baurechts, Grundlage ist ein Beschluss von 2000, der festlegt, dass im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung zur Abdeckung von Planungsfolgekosten <u>in der Regel</u>

	<p>städtebauliche Verträge abgeschlossen werden</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anwendung bei allen größeren Flächenentwicklungen, bisher in 26 Projekten (seit 1994)
Freiburg	<p>Städtebauliche Verträge zur Refinanzierung planungsbedingter Kosten</p> <ul style="list-style-type: none"> – Grundsatzbeschluss von 2000, Bebauungsplanverfahren werden nur weitergeführt, wenn es zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit den Planungsbegünstigten kommt (Vertragsabschluss i.d.R. vor Offenlagebeschluss) – Regelungen in städtebaulichen Verträgen: <ul style="list-style-type: none"> – Refinanzierung planungsbedingter Kosten (Planung, Erschließung, Ausgleich, soziale Infrastruktur) – Kostenlose Flächenabtretung (Erschließungsflächen, Ausgleichsflächen, Gemeinbedarfsflächen) – Flächenabzug für geförderten Wohnungsbau (5-10%; alternativ: Erstellung Sozialwohnungsbau auf 30%) – Besonderheit der Verknüpfung mit klimapolitischen Zielen: Forderung zu Niedrigenergiebauweise (ergänzender Beschluss von 2005) – bisher in 21 Bebauungsplanverfahren angewandt – Anwendung auf alle Nutzungsarten, – grundsätzlich auch Anwendung bei Brachflächen, jedoch hier Bodenwertsteigerungen oftmals zu gering bzw. Aufbereitungskosten zu hoch für konsequente Kostenübertragung auf Planungsbegünstigte.
Bocholt	<p>„Bocholter Modell des kommunalen Bodenmanagements“</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ziele: Wohnbaulandmangel entgegenwirken, kontinuierliche Bereitstellung von bezahlbarem Bauland, – „Baulandbeschluss“: Grundsatzbeschluss von 1995 mit Inhalt, dass neue Planungen nur zur Rechtskraft gebracht werden, wenn sich Eigentümer und Vorhabenträger spürbar an Folgekosten beteiligen, – Entwicklungsplan Wohnen mit Darstellung zahlreicher potentieller Wohnbauflächen (über FNP-Darstellungen hinausgehend), – Umsetzung vorrangig über „Ankaufsmodell“ (Zwischenerwerb durch Gemeinde zu Residualwert), Residualwertberechnung über EDV-gestütztes Tool zur „Städtebaulichen Kalkulation“, – alternativ auch Leistungsmodell (Kostenübernahme durch Investor/Eigentümer), – Einrichtung „Bocholter Bodenfonds“ als revolvingender Fonds, – Anwendung nur für Wohnnutzungen.
Dortmund	<p>„25%-Modell“</p> <ul style="list-style-type: none"> – Baulandbeschluss von 1994: Planungsverfahren sind vorrangig für solche Bereiche durchzuführen, in denen die Stadt eigenen Grundbesitz hat oder in denen der Stadt in angemessenem Umfang Grundstücke zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt werden, – Weiterentwicklung in „25%-Modell“ von 1996: vorrangig planungsrechtliche Sicherung der Flächen, deren Eigentümer mindestens 25% der Fläche der Stadt zum Ausgangspreis zu Verfügung stellen (= partieller kommunaler Zwischenerwerb zu günstigen Ausgangspreisen), – Erschließungsbeiträge, Ausgleichsbeiträge etc. sind unabhängig hiervon von den Eigentümern zu zahlen, – aktive Baulandpolitik auch durch umfangreiche Flächenausweisungen und „Modell Sondervermögen“: personenlose Gesellschaft, die sich bei Umsetzung der Fachbereiche der Verwaltung bedient (Grundlage: Ratsbeschluss von

	<p>1998), Ziel Entwicklung von Eigenheimen auf städtischen Flächen (1.000 WE im Jahr über 5 Jahre),</p> <ul style="list-style-type: none">– bei Brachflächenrecycling erfolgt eine Einzelfallentscheidung, ob das 25%-Modell anwendbar ist (abhängig von Wirtschaftlichkeit der Flächenentwicklung),– keine Anwendung des „25%-Modells“ auf gewerbliche Entwicklungsflächen.
--	---

In den analysierten Beispielkommunen werden unterschiedliche Herangehensweisen gewählt, die das breite Spektrum der angewandten Instrumentarien zeigen:

In **München** (ähnlich in **Hamburg**) bestehen sehr detailliert ausgearbeitete Regularien zur Folgekostenübernahme durch die Planungsbegünstigten. **Nürnberg** und **Freiburg** setzen auf Grundsatzbeschlüsse zur Folgekostenübertragung und das flexible Instrument des Städtebaulichen Vertrages. **Bocholt** und **Dortmund** hingegen nutzen vorrangig das Instrument des kommunalen Zwischenerwerbs.

3.3 Erfahrungen der Kommunen

Die Erfahrungen mit den Anwendungen der jeweiligen Modelle werden von den Kommunen in den ausgewerteten Veröffentlichungen und den geführten Expertengesprächen mit verantwortlichen Mitarbeitern als positiv dargestellt.

Die Stadt München betont in ihren Veröffentlichungen, dass durch die Modellanwendung ein durch die Haushaltssituation in den 90er Jahren drohender Planungsstopp verhindert werden konnte. Die grundsätzliche Akzeptanz des Modells seitens der Investoren/Bausträger scheint gegeben.

Als Probleme werden von den Städten München und Dortmund insbesondere Schwierigkeiten in der Einführungsphase benannt, in der die Akzeptanz des Vorgehens seitens der Bausträger, Projektentwickler und Eigentümer nicht gegeben war. Beide Kommunen betonen jedoch, dass die Modelle inzwischen seit langem akzeptierte Praxis sind.

Die Stadt Nürnberg verweist in einem Erfahrungsbericht zur Anwendung städtebaulicher Verträge auf positive Erfahrungen mit dem Instrument, dass vor allem bei größeren Projektdimensionen angewandt wird. Durch eine Anwendung als Regelfall wird eine Gleichbehandlung von Planungsbegünstigten angestrebt, wobei zugleich Gestaltungsspielräume durch einzelfallbezogene Lösungen bleiben. Anwendungsgrenzen bestehen bei Entwicklungsflächen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Eigentümern.

Die Stadt Freiburg betont in Ihrem Erfahrungsbericht insbesondere die zusätzlichen Einnahmen durch die konsequente Anwendung städtebaulicher Verträge bei der Baulandausweisung. Die Anwendung des Instrumentariums ist zwischenzeitlich akzeptiert. Vor allem die Forderungen nach Maßnahmen im geförderten Wohnungsbau werden jedoch in den Vertragsverhandlungen i.d.R. kritisch hinterfragt von den Planungsbegünstigten.

Die Stadt Bocholt betont ebenfalls die positiven Erfahrungen, insbesondere im Hinblick auf eine Verstärkung des Angebotes von bezahlbarem Wohnbauland, weist in neueren Veröffentlichungen aber auch auf notwendige Modelländerungen wegen veränderter Rahmenbedingungen hin, wie die Verabschiedung vom Wachstumsgedanken, die größer werdende interkommunale Konkurrenz und die zunehmende Entwicklung kleinteiligerer und komplexerer Projekte. Konkret wird hierbei als Anpassung die Gründung einer stadteigenen treuhänderischen Entwicklungsgesellschaft in 2004 benannt. Der grundsätzliche Modellansatz wird auch unter modifizierten Rahmenbedingungen fortgeführt, zumal Bocholt eine weiterhin wachsende Stadt ist. Die Zahl der Entwicklungsflächen hat sich verringert und i.d.R. erfolgt nicht mehr ein vollständiger, sondern ein partieller Zwischenerwerb (i.d.R. 1/3 der Entwicklungsfläche). Bei Brachflächenrecyclingprojekten wurde das Modell noch nicht angewandt.

Die Stadt Dortmund verweist auf die positive Erfahrung, dass seit 1994 noch kein Wohnbaulandinvestor wegen des 25%-Modells abgesprungen ist. Im wirtschaftlich problematischen Handlungsfeld des Brachflächenrecyclings wird das Modell jedoch i.d.R. nicht angewandt (Einzelfallentscheidung in Abhängigkeit von den konkreten Projektgegebenheiten).

Mehrere Kommunen – z.B. Freiburg, Dortmund und Bocholt - weisen in Ihren Publikationen oder Erfahrungsberichten auf die Bedeutung einer ausreichenden Anzahl von Ausweisungsalternativen als sehr wichtige Voraussetzung einer erfolgreichen Modellanwendung hin.

3.4 Derzeitige Vorgehensweise in der Stadt Wuppertal

In der Stadt Wuppertal ist es mittlerweile gängige Praxis bei der Ausweisung von Bauland, die Entwicklungskosten auf den jeweiligen Projektentwickler bzw. Eigentümer zu übertragen. Dies geschieht durch Vereinbarungen in städtebaulichen Verträgen.

Die von den Eigentümern/Projektentwicklern zu tragenden Kosten umfassen die Planungskosten mit Ausnahme der Verfahrenssteuerung (d.h. den Sach- und Personalkosten der Verwaltung), also insbesondere sämtliche externen Gutachtenkosten im Planverfahren, des Weiteren die Erschließungskosten sowie die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen. Die öffentlichen Flächen (Verkehrswege, Grünflächen) werden kostenfrei an die Stadt übertragen.

Eventuelle Folgekosten der sozialen Infrastruktur (z.B. Kindergärten, Schulen) werden bisher nicht auf die Planungsbegünstigten übertragen.

Eine Kostenübertragung durch städtebauliche Verträge erfolgt i.d.R. nicht bei Bebauungsplangebiet, bei denen eine Vielzahl privater Eigentümer den Abschluss städtebaulicher Verträge unrealistisch macht. Derartige Angebotsplanungen wurden aber in letzten Jahren nur in Ausnahmefällen erstellt.

Das in allen dargestellten Beispielstädten neben den städtebaulichen Verträgen zum Einsatz kommende Instrument der amtlichen oder freiwilligen Umlegung wurde in Wuppertal in den letzten Jahren nahezu nicht angewandt. Es soll in Zukunft jedoch wieder verstärkt zum Einsatz kommen.

Grundsatzbeschlüsse, die eine Baulandausweisung an die verbindlichen Zusagen in städtebaulichen Verträgen zur Kostentragung binden, wie beispielsweise in Freiburg oder Nürnberg, existieren in Wuppertal nicht. Ebenso existiert kein Baulandbeschluss (wie z.B. in Bocholt oder Dortmund) mit dem Inhalt, dass kommunale Flächen und Flächen mit Veräußerungs- oder Kostentragungsbereitschaft der Eigentümer prioritär mit Bebauungsplänen überplant werden. Die Priorisierung von Bauleitplanungen erfolgt durch verwaltungsinterne Vorentscheidung der Lenkungsgruppe Wirtschaftsförderung beim OB, wobei u.a. Aspekte wie kommunales Eigentum, aber auch weitere Kriterien wie Wirtschaftsförderungsaspekte eine wichtige Rolle spielen. Das Arbeitsprogramm wird dem Ausschuss Bauplanung jährlich zugeleitet und dort abschließend beraten.

Eine systematische Verknüpfung mit inhaltlichen Zielstellungen (wie z.B. in München die Zielstellung sozialer Wohnungsbau oder in Freiburg die Forderung zur Niedrigenergiebauweise) erfolgt in Wuppertal nicht. In Einzelfällen werden spezifische inhaltliche Ziele in städtebaulichen Verträgen vereinbart, wie z.B. aktuell die städtebaulichen Qualitätsleitlinien im Projekt „Bergisches Plateau“ (ehemaliger Rangierbahnhof Wichlinghausen).

Somit ist die in Wuppertal angewandte Strategie bei der Baurechtschaffung und Kostenübertragung auf die planungsbegünstigten Eigentümer/Projektentwickler nicht weit entfernt von dem Modellansatz, wie er z.B. in Nürnberg angewandt wird, auch wenn keine entsprechenden Grundsatzbeschlüsse vorliegen.

3.5 Vergleichbarkeit / Übertragbarkeit auf die Stadt Wuppertal

Entscheidend für eine Bewertung der Ansätze ist die Frage, inwieweit die Modellansätze auf die Stadt Wuppertal erfolgreich übertragbar wären.

Hier stellt sich insbesondere die Frage nach der Vergleichbarkeit der Ausgangssituationen:

In der Stadt **München**, einer boomenden Metropole mit 1,3 Mio. Einwohnern, bestehen deutlich andere Ausgangsbedingungen. Bei einem starken Entwicklungsdruck, einer starken Wohnungsnachfrage sowie einem sehr hohem Bodenpreinsniveau stellen auch die verbleibenden planungsbedingten Bodenwertsteigerungen von 1/3 einen ausreichenden Investitionsanreiz dar. Ähnlich stellt sich die Situation in der Metropole Hamburg dar.

In Wuppertal hingegen stellen ein begrenzter Entwicklungsdruck, eine eingeschränkte Investorennachfrage und die im Vergleich zu München geringeren planungsbedingten Bodenwertsteigerungen deutlich andere Rahmenbedingungen dar. Zudem ist die Wuppertaler Stadtentwicklung – bedingt durch die Topographie, aber auch die rückläufigen Bevölkerungszahlen – nicht von großflächigen Siedlungserweiterungen auf der grünen Wiese geprägt, die den typischen Idealfall für das Instrument der Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen darstellen.

Somit ist die oftmals als idealtypisch angesehene Vorgehensweise des „Münchner Modells der Sozialgerechten Bodennutzung“ kaum auf die Wuppertaler Situation übertragbar.

Auch die Vergleichbarkeit mit **Bocholt** ist nur eingeschränkt gegeben. Die Stadt Bocholt ist deutlich kleiner, jedoch zugleich einzige große Stadt in einem ländlich geprägten Umfeld. Bei Initiierung des Modells Mitte der 90er Jahre herrschte in Bocholt ein hoher Entwicklungsdruck für Wohnbauflächen verbunden mit der fehlenden Konkurrenz vergleichbarer Städte im Umland.

Auch das Bocholter Modell geht primär von Neuausweisungen auf der grünen Wiese aus sowie von Vorhandensein zahlreicher Ausweisungsalternativen, die eine Priorisierung der Baurechtschaffung in Anhängigkeit von der Konsensfindung mit den Eigentümern ermöglicht. Eine Anwendung auf Brachflächen findet nicht oder nur im Ausnahmefall statt. Zudem basiert das Modell schwerpunktmäßig auf einem Zwischenerwerb durch die Kommune. Dies ist vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Stadt Wuppertal nur schwer umsetzbar.

Insgesamt ist das Bocholter Modell daher kaum oder nur eingeschränkt übertragbar auf Wuppertal. Geringer Investorendruck, schwer aktivierbare Brachflächen und die restriktive Haushaltssituation erschweren eine Übertragung des Modellansatzes auf die Stadt Wuppertal.

Die Vergleichbarkeit mit **Dortmund** ist im Gegensatz zu den zuvor genannten Beispielstädten am ehesten gegeben, da es sich bei beiden Städten um Großstädte in einem Ballungsraum handelt. Allerdings ist Dortmund mit 591.000 Einwohnern deutlich größer. Auch bestehen – u.a. bedingt durch die unterschiedliche topographische Situation - deutlich andere Gegebenheiten in Bezug auf Ausweisungsalternativen für Wohnbauland sowohl auf der grünen Wiese als auch auf vorgennutzten Flächen (großflächige Industriebrachen). Das Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl gleichwertiger Ausweisungsalternativen wird jedoch allgemein als wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Modellanwendung angesehen. Somit sind auch hier die Ausgangssituation und die Vorgehensweise nur bedingt übertragbar.

Auch die Stadt **Freiburg** ist aufgrund Ihrer besonderen Situation einer attraktiven Großstadt im ländlich geprägten Umfeld, bei Bevölkerungswachstum und hohem Bodenpreinsniveau nur schwer mit der Situation Wuppertals zu vergleichen.

Die Stadt **Nürnberg** ist begrenzt mit der Wuppertaler Situation vergleichbar. Die besondere Betroffenheit vom Strukturwandel ähnelt, ebenso wie die starke Bedeutung von Brachflächen als Baulandpotential, der hiesigen Situation. Bemerkenswert ist, dass die Stadt trotz des im Vergleich zu Wuppertaler Gegebenheiten sehr hohen Bodenpreisniveaus eine Anwendbarkeit des Münchner Modells der sozialgerechten Bodennutzung mit seinen sehr umfassenden Auflagen für Investoren/Projektentwickler verneint und stattdessen auf ein flexibles Modell der Kostenübertragung durch städtebauliche Verträge setzt.

4. Vor- und Nachteile / Chancen und Risiken

Ausgehend von den Analyse der Modellansätze und unter Berücksichtigung der spezifischen Wuppertaler Rahmenbedingungen ergeben sich Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken der Übertragung der Modellansätze, die in der nachfolgenden Tabelle verdeutlicht sind.

In rechteckige Klammern gesetzte Texte [] weisen darauf hin, dass die jeweiligen Vor- bzw. Nachteile sich nur auf bestimmte Modellansätze beziehen.

Kriterium	Vorteile / Qualitäten / Chancen	Nachteile / Probleme / Risiken
Anwendbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> – Gleichbehandlung aller Investoren/Projektentwickler bei Vorliegen eines eindeutigen Grundsatzbeschlusses mit vorgegeben Rahmenbedingungen zur Kostentragung 	<ul style="list-style-type: none"> – fehlende ausgeprägte Entwicklungsdynamik und Investorendruck als Idealvoraussetzung für eine erfolgreiche Anwendung – hohe Wohnbauflächennachfrage, wie in vielen Kommunen, die das Modell anwenden, ist in Wuppertal nicht gegeben – typischer Anwendungsfall einer großflächigen Wohnbaulandausweisung am Stadtrand kommt in Wuppertal kaum zum Tragen – auf Brachflächenreaktivierung kaum anwendbar, da i.d.R. §34er Gebiet und/oder hohe Aufbereitungskosten; die Rentabilität ist bereits ohne Abführung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen nur bedingt gegeben – begrenzte Ausweisungsalternativen in Wuppertal, u.a. bedingt durch topografische Gegebenheiten
Kommunale Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzielle Entlastungen des städtischen Haushalts durch konsequente Übertragung von Folgekosten auf Eigentümer/ Investoren/ Projektentwickler 	<ul style="list-style-type: none"> – begrenzter Nutzen, da Folgekostentragung durch Investoren/Projektentwickler auch heute schon gängige Praxis (durch städtebauliche Verträge oder über vorhabenbezogene Bebauungspläne)

		<ul style="list-style-type: none"> – Notwendigkeit der Finanzierung des Zwischenerwerbs [nur relevant bei entsprechendem Modellansatz mit kommunalem Zwischenerwerb analog Bocholter oder Dortmunder Modell]
Investitionstätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> – kein Risiko für Gewerbeflächenentwicklung, falls Gewerbenutzungen von Modellanwendung ausgenommen 	<ul style="list-style-type: none"> – bei derzeit eingeschränkter Entwicklungsdynamik Risiko, dass Investitionsanreize zu gering werden, nachlassende Investitionstätigkeit
Bodenmarkt	<ul style="list-style-type: none"> – Dämpfende Auswirkungen auf Bodenpreisniveau durch Abbau von Flächenengpässen , Reduzierung von Knappheitsgewinnen [nur bei systematischem Baulandmanagement und verstärkter Flächenausweisung] 	<ul style="list-style-type: none"> – Risiko der Verknappung von Bauflächenentwicklungen, falls Verkaufsbereitschaft eingeschränkt
Stadtentwicklung / Stadtplanung	<ul style="list-style-type: none"> – Chance zur Verknüpfung der Baulandausweisung mit inhaltlichen Zielen , z.B. sozialen oder ökologischen Zielen 	<ul style="list-style-type: none"> – Risiko einer Priorisierung von Flächen, die nicht zwingend den stadtentwicklungspolitisch und stadtplanerisch zu priorisierenden Flächen entsprechen
Flächenaktivierung	<ul style="list-style-type: none"> – Bessere Gewährleistung der Umsetzbarkeit von Planungen [insbesondere bei Priorisierung der Ausweisung auf städtischen Flächen und Regelung zu Zwischenerwerb durch Kommune] 	<ul style="list-style-type: none"> – zusätzliche Kosten als potentielles Hemmnis bei Flächenaktivierung, insbesondere bei Brachflächenreaktivierung
Außenwirkung	<ul style="list-style-type: none"> – positive Betonung der Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz 	<ul style="list-style-type: none"> – evtl. negatives Signal für den Investitionsstandort Wuppertal aus Sicht von Projektentwicklern

Die wesentlichen **Vorteile und Chancen** einer Richtlinie zum Mehrwertzuwachsenausgleich (analog zu den in München oder anderen Städten angewandten Modellen) liegen in einer finanziellen Entlastung des kommunalen Haushalts durch Übernahme der Entwicklungs- und Folgekosten durch den von der planungsbedingten Bodenwerterhöhung profitierenden Eigentümer bzw. Investor. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es in Wuppertal bereits gängige Praxis bei größeren Projektentwicklungen ist, über städtebauliche Verträge eine Kostentragung für die Planungs- und Erschließungsmaßnahmen durch den Investor zu regeln.

Ein weiterer Vorteil des Modells ist die optimale Umsetzbarkeit von Planungen, indem diejenigen Planungen vorrangig angeschoben werden, bei denen das Einverständnis der Eigentümer zur Kostentragung bzw. zum Verkauf an die Stadt zu entwicklungsunbeeinflussten Ausgangswerten (je nach Modell) vorliegt.

Zudem können auch inhaltliche Anforderungen mit der Baulandausweisung verknüpft werden, so beispielsweise soziale Ziele, wie die bevorzugte Vermarktung an kinderreiche Familien oder

ökologische Ziele, wie die Vorgaben zu einer energetisch optimierten Bauweise. Über eine solche inhaltliche Akzentuierung der Wohnbauflächenentwicklung kann durchaus ein positiver Beitrag zur Standortprofilierung Wuppertals insgesamt geleistet werden.

Darüber hinaus ist auch die Gleichbehandlung aller Investoren/Projektentwickler bei Vorliegen eines eindeutigen Grundsatzbeschlusses als Vorteil anzusehen, der eine positive Außenwirkung entfalten und zudem die Verhandlungsposition gegenüber dem einzelnen Investor/Projektentwickler stärken kann.

Demgegenüber stehen jedoch wesentliche **Nachteile, Probleme und Risiken**, die aus der Anwendung eines derartigen Modells resultieren können.

So sind insbesondere die typischen Anwendungsvoraussetzungen, die in den betrachteten Beispielkommunen vorliegen, in Wuppertal nicht oder nicht in dem Maße gegeben. Dies gilt vor allem für die hohe Entwicklungsdynamik und die hohe Wohnbauflächennachfrage, wie sie insbesondere in Metropolen wie München vorliegen. Aber auch der typische Anwendungsfall einer Siedlungsflächenerweiterung auf der grünen Wiese / am Ortsrand trifft nicht die Wuppertaler Gegebenheiten. Ebenso fehlen – nicht zuletzt bedingt durch die topographische Situation – eine ausreichende Anzahl gleichwertiger Ausweisungsalternativen, die in mehreren Veröffentlichungen und Experteninterviews als wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Modellanwendung benannt werden.

In Bezug auf die kommunalen Finanzen ist die Möglichkeit einer Umsetzung eines kommunalen Zwischenerwerbs von Teilflächen (bei einigen Modellstädten wesentlicher Bestandteil des Instrumentariums) vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation zu hinterfragen und bedarf möglicherweise einer vorklärenden Vereinbarung mit der Kommunalaufsicht.

Die größten Risiken sind in den potentiellen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit zu sehen. So ist nicht auszuschließen, dass durch eine Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen über verbilligten Zwischenerwerb und/oder generellen Zwang zur Folgekostentragung einzelne Investoren von einer Flächenentwicklung abstand nehmen und somit die Investitionstätigkeit geringer wird. Insbesondere ist auch die Konkurrenzsituation mit den zahlreichen Großstädten aus dem nahen Ballungsraum Ruhrgebiet und der Rheinschiene zu beachten. Ein Modell, das in einer boomenden und regional konkurrenzfreien Metropole wie München mit extrem hohen Baulandpreisen und daher auch hohen planungsbedingten Bodenwertsteigerungen idealtypisch funktioniert, ist nur eingeschränkt auf die Stadt Wuppertal, mit eingeschränktem Entwicklungsdruck im Umfeld konkurrierender Großstädte, zu übertragen.

Nicht zu übersehen ist auch die Gefahr, dass die nach den Kriterien der Eigentümerbereitschaft zur Kostenübernahme ausgewählten und prioritär überplanten Flächen zumindest nicht zwingend den stadtentwicklungspolitisch und stadtplanerisch zu priorisierenden Flächenausweisungen entsprechen und ggf. zeitlich erst nachrangig bearbeitet werden können.

5. Fazit

Die Modelle des Baulandmanagements und der Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen lassen sich in 3 unterschiedliche Ansätze unterscheiden:

I. Umfassende Richtlinien mit konsequenter Übertragung sämtlicher Folgekosten auf die Planungsbegünstigten, verknüpft mit inhaltlichen Vorgaben wie Flächenbindungen für den Sozialen Wohnungsbau

Das typische Beispiel hierfür ist das „Münchner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung“. Derartige Modelle funktionieren bei hohem Entwicklungsdruck, insbesondere in Metropolen und boomenden Großstädten mit hoher Nachfrage und hohem Bodenpreisniveau. Die sehr weitgehend Forderungen zur Kostentragung und Auflagen zur Flächenbindung werden von Investoren und Projektentwicklern akzeptiert, da auch die verbleibenden Bodenwertsteigerungen einen ausreichenden Investitionsanreiz für Projektentwickler und Verkaufsanreiz für Eigentümer darstellen.

Dies entspricht auch der Bewertung des Unternehmens EMPIRICA in einer ergänzenden Ausarbeitung zum Baulandmanagement im Rahmen der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes. Hierin wird dieser Ansatz eines Baulandmanagements, der eher beim Investor als beim Grundstückseigentümer ansetzt, gerade in Städten mit Investorenzurückhaltung kaum als sinnvoll und realistisch angesehen.

Insgesamt ist ein derartiger Ansatz auf die Wuppertaler Situation nicht mit ausreichender Sicherheit erfolgreich anwendbar.

II. Kommunalen Zwischenerwerb

Der kommunale Zwischenerwerb zu entwicklungsunbeeinflussten Bodenwerten stellt das klassische Idealinstrument zur Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen dar. Das „Bocholter Modell“ ist ein typisches Beispiel für diese Strategie, in der die Bauflächenausweisung über das Instrument des sogenannten „Baulandbeschlusses“ an die Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer an die Kommune geknüpft wird. Ähnliche Ansätze, jedoch nur mit einem partiellen Zwischenerwerb, verfolgt das „Dortmunder 25%-Modell“. Ein großer Vorteil dieser Modelle besteht darin, dass keine Bindung an konkrete Folgekosten besteht. Die Kommune selbst realisiert durch den Verkauf der entwickelten Grundstücke die Bodenwertsteigerungen und kann diese z.B. über das Instrument eines kommunalen Bodenfonds in neue Projektentwicklungen und städtebauliche Aufgaben fließen lassen. Weiterer Vorteil ist die umfassende Einflussmöglichkeit der Kommune als Grundstücksverkäufer im Hinblick auf das Bodenpreisniveau sowie auf soziale oder ökologische Ziele.

Dieses Modell setzt allerdings voraus, dass zahlreiche gleichwertige Ausweisungsalternativen bestehen, da es ansonsten durch nicht mitwirkungsbereite Eigentümer blockiert werden kann. Auch ist das Modell am ehesten für die klassische Ausweisung neuer Bauflächen auf der grünen Wiese geeignet. Brachflächen, mit i.d.R. bereits vorhandenen erhöhten Bodenwerten und zudem Unwägbarkeiten in Bezug auf die Aufbereitungskosten stellen erhöhte Anforderungen an die Stadt (oder eine städtische Entwicklungsgesellschaft) als Entwicklungsträger.

Eine derartige Baulandmanagementstrategie erfordert finanzielle und personelle Kapazitäten für die Finanzierung der Flächenankäufe und die Projektentwicklung. Letztlich bleibt auch das wirtschaftliche Risiko in vollem Umfang bei der Kommune (hier insbesondere das Entwicklungskosten- und Vermarktungsrisiko).

Grundsätzlich wäre aus Stadtentwicklungssicht ein solches Modell wünschenswert, da es die Abschöpfung der Planungsgewinne mit optimalen inhaltlichen Einflussmöglichkeiten der Kommune verbindet. Jedoch scheint auch dieses Modell vor dem Hintergrund der spezifischen Rahmenbedingungen (fiskalische Situation der Stadt, begrenzte gleichwertige Ausweisungsalternativen, Schwerpunkt Brachflächenrecycling) in der Stadt Wuppertal zur Zeit nur mit Schwierigkeiten anwendbar zu sein.

III. Konsequente Kostenübertragung durch Bindung der Baulandausweisung an den Abschluss städtebaulicher Verträge zur Kostentragung

Derartige Modelle einer konsequenten Kostenübertragung aller relevanten Entwicklungskosten an den Projektentwickler werden in zahlreiche Städten angewandt. Für die einheitliche Handhabung und die politische Legitimation sorgen beispielsweise in den Städten Nürnberg und Freiburg schon seit längerer Zeit sogenannte „Grundsatzbeschlüsse“, welche die Baulandausweisung an den Abschluss städtebaulicher Verträge mit klaren Regelungen zur Kostentragung binden. In Freiburg wird auch die Refinanzierung sozialer Folgekosten, Flächenbindungen für geförderten Wohnungsbau und weitergehender klimapolitische Ziele in den Verträgen festgelegt, womit es sich im Hinblick auf die Forderungsdichte gegenüber dem Investor/Projektentwickler dem Münchner Modell nähert.

Grundsätzlich wird ein derartiges Modell einer Kostenübertragung durch städtebauliche Verträge und Planungsvereinbarungen bei der Baulandausweisung in Wuppertal bereits angewandt (wie in Kapitel 3.4 beschrieben). Dies war und ist schon vor dem Hintergrund der schwierigen kommunalen Haushaltssituation zwingend erforderlich. Die weitere Anwendung und inhaltliche Weiterqualifizierung dieses Modells erscheint sinnvoll.

Handlungsempfehlung

Mit dem Instrumentarium der städtebaulichen Verträge nach §11 BauGB können die Ziele einer Entwicklungs- und Folgekostentragung durch den Eigentümer/Investor erreicht werden. Zugleich ist das Instrument sehr flexibel und auf den Einzelfall zugeschnitten anwendbar.

Das Instrumentarium der städtebaulichen Verträge sollte daher weiterhin und verstärkt genutzt werden, um die aus der Baulandausweisung resultierende Kosten für die Stadt weitestgehend zu vermeiden.

Durch einen Grundsatzbeschluss, der eine zwingenden Verknüpfung der Baulandausweisung mit städtebaulichen Verträgen zur Kostentragung durch die Planungsbegünstigten festlegt, wäre eine umfassende politische Legitimation und eine Sicherstellung der Kenntnis der Öffentlichkeit sowie aller Marktakteure gewährleistet. Auch würde ein solcher bindender Grundsatzbeschluss die Verhandlungsposition gegenüber Projektentwicklern im Einzelfall stärken.

Finanzielle Verbesserungen für die kommunalen Finanzen würden sich nur bei der Berücksichtigung der sozialen Folgekosten in einem solchen Grundsatzbeschluss ergeben, da eine konsequente Entwicklungskostenübertragung bereits weitestgehend praktizierte Vorgehensweise in Wuppertal ist. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass soziale Folgekosten sich nur aus größeren neuen Wohngebietsentwicklungen ableiten lassen.

Allerdings sollten von der verbindlichen Vorgabe eines solchen konsequenten Kostentragungsmodells bei einer Gewerbeflächenentwicklung Ausnahmen möglich sein, da hierbei besondere Wirtschaftsförderungsaspekte zu bedenken sind. Ebenso erscheinen Ausnahmemöglichkeiten bei der Brachflächenreaktivierung nahe liegend, um hier keine zusätzlichen Entwicklungshemmnisse aufzubauen. Entsprechende Ausnahmen sind auch gängige Praxis in anderen Städten.

Insgesamt ist nochmals zu betonen, dass durch städtebauliche Verträge keine Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerung über die unmittelbar kausal zusammenhängenden Entwicklungs- und Folgekosten hinaus möglich ist. Somit entstehen auch keine zusätzlichen Einnahmen, die für andere städtebauliche Aufgaben einsetzbar wären.

Darüber hinaus ist trotz der unter II. - Kommunalen Zwischenerwerb - dargestellten schwierigen Rahmenbedingungen eine zeitnahe Abstimmung mit der Kommunalaufsicht zu empfehlen, um die Möglichkeiten der Erweiterung der städtischen Handlungsspielräume durch eine vorausschauende Grunderwerbsstrategie abzuklären.