

## Bezahlbares Bauland in Bocholt

durch kommunales Bodenmanagement

Die kommunale Baulandpolitik der Stadt Bocholt ist mehrfach ausgezeichnet worden. Für vorbildliche Maßnahmen zur Ausweisung preiswerten Baulandes erhielt Bocholt 1997 den Baulandpreis NRW und 1998 das LBS-Stadtwappen für vorbildliche Baulandinitiativen. Selbst große Städte interessieren sich für das Bocholter Konzept des kommunalen Bodenmanagements und der sozialgerechten Bodennutzung. Der Bundesbauminister hat noch im Jahr 2001 auf der Basis einer bundesweiten Untersuchung das Bocholter Vorgehen als beispielhaft bezeichnet. So viel Lob schmeichelt. Es musste jedoch auch hart erarbeitet werden.

Was macht das Bocholter Modell so interessant?

### Strukturdaten

Die Stadt Bocholt liegt im nordwestlichen Münsterland in Nordrhein-Westfalen unmittelbar an der Grenze zu den Niederlanden. Die Stadt hat etwa 75.000 Einwohner, das Stadtgebiet umfasst ca. 119 km<sup>2</sup> und ist als Mittelzentrum mit oberzentralen Funktionen mit Abstand größte Stadt zwischen der Stadt Münster und dem Rhein. Der Bocholter Einzelhandel versorgt ca. 200.000 Einwohner und mit über 30.000 Arbeitsplätzen ist Bocholt auch Schwerpunkt der Arbeitsmarkregion.

### Ausgangssituation

Ende der 80iger Jahre führte der Mangel an Wohnbauflächen zu dramatischen Steigerungen der Grundstückspreise. Trotz frühzeitig eingeleiteter Maßnahmen - wie die Beschlüsse zur vorrangigen Aufstellung von Bebauungsplänen für den Wohnungsbau 1989, des Bocholter Wohnungsbauprogramms 1991 und zur Durchführung einer Euro-Bau-Ausstellung 1992 - konnte der steigenden Nachfrage nach Wohnbauland nicht standgehalten werden. Auf die stark steigenden Grundstückspreise hatte die Stadt keine überzeugende

Antwort. Private Akteure erlangten zunehmend Einfluss auf den Wohnbaulandmarkt, was nicht ohne Auswirkungen bleiben konnte: So explodierten die Preise für Wohnbaugrundstücke und eine erhebliche Anzahl von Baulücken wurde auf Grund der spekulativen Zurückhaltung vieler Grundstücke nicht aktiviert. Noch immer wurden landwirtschaftliche Flächen durch die Stadt zu Bauland entwickelt, so dass sämtliche Planungsgewinne an die privaten Grundstückseigentümer flossen. Diese diktierten aber den Zeitpunkt des Verkaufs von Wohnbauland. So wurde zwar Baurecht, aber kein Bauland geschaffen. Innerhalb von fünf Jahren verdoppelten sich die Preise für Wohnbauland. Für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen hatte das eine fatale Wirkung. Bei der Schaffung von Wohneigentum wurden diese Haushalte praktisch ausgeschlossen. Auch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten war das unakzeptabel. Die Stadtväter in Bocholt sind stolz auf die hohe Eigentumsquote ihrer Mitbürger (fast 60 %). Alle politischen Kräfte haben sich die Schaffung von Wohneigentum auf ihre Fahnen geschrieben, so dass mit einer großen Bereitschaft zu rechnen war, dem erkennbaren Verteuerungstrend entgegen zu wirken.

Rat und Verwaltung war nicht entgangen, dass die Entwicklung von Wohnbauland hohe Aufwendungen für Infrastruktur- und Folgeeinrichtungen verursachte, die im Haushalt für zusätzliche Verschuldungen sorgte.

### Die Gegensteuerung

1992 leitete die Stadt Bocholt als erste Kommune im Land Nordrhein-Westfalen eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ein, mit der erstmals die Bodenwerte im Entwicklungsbereich ohne die Aussicht auf Baulandentwicklung festgeschrieben wurden. Bei der Anwendung des neuen Rechtsinstruments wurde allen Akteuren klar, dass Baulandentwicklung nicht zwangsläufig mit weiter steigenden Gewinnen für die Grundstückseigentümer verbunden sein muss.



Entwicklungsmaßnahme Bocholt-Feldmark:  
 Mit rund 850 Wohneinheiten Teil des Konzeptes für eine sozialgerechte Bodennutzung

Ebenso klar war aber auch, dass die Entwicklungsmaßnahme Bocholt - Feldmark mit etwa 850 Wohneinheiten zwar eine Entlastung bringen werde, nicht aber auf Dauer das Ziel einer kommunalen Baulandentwicklung zu bezahlbaren Preisen sicherstellen konnte. Gefragt war ein ganzheitlicher Ansatz der Baulandentwicklung, bei dem die Gewinnerwartungen der Eigentümer und die Bezahlbarkeit durch die Endverbraucher in Verbindung mit tragbaren Belastungen für die Allgemeinheit gleichermaßen zu berücksichtigen waren. Eine neue Kultur des verantwortlichen Gebens und Nehmens wurde angestrebt.

### Grundsatzbeschluss

Am 15.12.1995 beschloss der Rat der Stadt Bocholt einstimmig in einem Grundsatzbeschluss frei von Ideologien und Ressentiments die Einführung eines Bodenmanagements und einer sozialgerechten Bodennutzung. Dieser Vorgang ist

insofern beachtlich, da zur gleichen Zeit auf Bundes- und Landesebene parteipolitisch um die Einführung eines Planungswertausgleiches gestritten wurde, der Ratsbeschluss der Stadt Bocholt aber nicht unwesentlich in den Planungsmehrwert eingreifen sollte.

Der Grundsatzbeschluss beinhaltet aus heutiger Sicht bereits sehr weitgehende und auch ausgewogene Regelungen, auf deren Grundlage man erfolgreich arbeiten kann:

Zum Ziele einer nachhaltigen, kontinuierlichen Bereitstellung bezahlbaren Baulandes und zwecks Mitfinanzierung der Wohnfolgekosten sollen demnach alle geeigneten bodenrechtlichen Instrumente ausgeschöpft werden.

Neue städtebauliche Planungen sollen nur dann Rechtskraft erlangen, wenn sich Eigentümer und Vorhabenträger spürbar unter Teilverzicht auf den Wertzuwachs

ihrer Grundstücke infolge städtischer Planungen an den Folgekosten beteiligen.

Als Grundlage eines zukunfts- und zielgerichteten Bodenmanagements beschloss die Stadtverordnetenversammlung gleichzeitig den „Entwicklungsplan Wohnen“, der weit über den Horizont des Flächennutzungsplanes hinaus zukünftige Entwicklungsbereiche skizziert. Auf der Basis dieses Entwicklungsplanes und eines parallel entwickelten Handlungsstrategiekonzeptes wurde die Verwaltung ermächtigt, mit den jeweiligen Eigentümern zu verhandeln. Grundstücke von Eigentümern, die nicht mitwirkungsbereit sind, sollen nicht in die Konzeption einbezogen und somit auf der Wertstufe vor städtebaulicher Planung eingefroren werden. Wenn das Abkoppeln von Grundstücken nichtmitwirkungsbereiter Eigentümer nicht möglich ist, soll das städtebauliche Projekt nicht weiter verfolgt werden.

Pioniere des Bodenmanagements wurden dadurch belohnt, dass Projekte mit der größten Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer zuerst realisiert wurden. Zwecks Finanzierung der sozialgerechten Bodennutzungen wurde der „Bocholter Bodenfond“ als revolvingender Fond in Form eines zweckgebundenen Sonderpostens im Haushalt gebildet.

Schließlich wurde auch die Organisationsstruktur für das Bodenmanagement innerhalb der Verwaltung optimiert. Das Liegenschaftsamt und das Vermessungsamt - bis dato auch für die amtlich angeordneten Umlegungen zuständig - wurden zu einem Fachbereich für Grundstücks- und Bodenwirtschaft zusammengelegt. Eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Baudezernenten bildet die fachbereichs- und dezernatsübergreifende Struktur für die optimierte Verfolgung der ehrgeizigen Ziele des Bocholter Bodenmanagements.

### **Umsetzung des Ratsbeschlusses**

Für inzwischen mehr als 25 im Entwicklungsplan Wohnen definierte Wohnbauflächenpotentiale hat die Abteilung Bodenmanagement im Fachbereich Grundstücks- und Bodenwirtschaft mittlerweile projektbezogen mit den Grundstücksei-

gentümern verhandelt. In Abhängigkeit von den vorhandenen Rahmenbedingungen wurden und werden vertragliche Vereinbarungen getroffen, die den Ankauf, Verkauf, Tausch, die Abtretung oder Vermittlung ohne Zwischenerwerb von Grundstücken zum Gegenstand haben, die Kostenübernahme für die soziale Infrastruktur, die städtebaulichen Planungen, Maßnahmen zum Ausgleich, Erschließung etc. beinhalten und auch die Umsetzung sozialer Aspekte reglementieren (Bauverpflichtungen oder Ablösungen für sozialen Wohnungsbau, pachtzinslimitierte Erbbaurechte, Veräußerungsbedingungen zugunsten von Ortsansässigen und Bewerbern der unter sozialen Kriterien geführten städtischen Bewerberliste oder Limitierung des Verkaufspreises etc.).

Aus der Aufzählung dieser Vertragsgegenstände wird deutlich, dass sich die Eigentumsverhältnisse an den Grundstücken infolge der Umsetzung des Modells nur bei der Anwendung einzelner Instrumente ändern.

### **Städtebauliche Kalkulation**

Als zentrales Element des Bocholter Bodenmanagements hat sich das vom Fachbereich Grundstücks- und Bodenwirtschaft entwickelte städtebauliche Kalkulationsprogramm herausgestellt. Es dient der Preisfindung für das werdende Bauland. Beim Baulandankauf muss man darüber Kenntnis haben, welche preisgestaltende Faktoren bei der Entwicklung auftreten. Dabei wird von einem Verkaufspreis fertigen Baulandes ausgegangen, der für die Schwellenhaushalte gerade noch bezahlbar ist. Die Preise im Bereich des privaten Grundstücksmarktes liegen teilweise über 200,00 Euro/m<sup>2</sup>. In Bocholt liegt der Verkaufspreis für städtische Wohnbauflächen unter 150,00 Euro/m<sup>2</sup> einschließlich der Erschließungskosten und der Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Ausgehend von diesem „Endwert“ wird nun ein „Anfangswert“ gesucht, der alle plausiblen Faktoren oder Parameter, wie z. B. Erschließungskosten, Planungskosten, Kosten der Baureifmachung, Kosten notwendiger Infrastruktur (z. B. Kindergarten / Grundschule), Kosten für Eingriffs- / Ausgleichsmaßnahmen einschließlich eines

notwendigen Grunderwerbes, Kosten der Finanzierung bis zum Endverkauf, Nebenkosten wie Vermessung, Notar-, Grunderwerbssteuer, Kosten der Kampfmittelräumung, Kosten der Entwässerung, Einschätzung eines Risikozuschlages berücksichtigt.

**Baulandkalkulation** nach Verkaufspreis Übersicht

**Vorgaben**

Verkaufspreis je m<sup>2</sup>:

Bruttofläche in m<sup>2</sup>:

kalkulierter Einstiegspreis:

absoluter Einstiegspreis:

Nettofläche in m<sup>2</sup>:



Einstiegspreis  
 Wertsicherungsklausel  
 Flächenverlust  
 Infrastruktur  
 Nebenkosten  
 Planung  
 Ordnungsmaßnahmen  
 Risiko + Gewinn  
 Wertzeit  
 Erschließung

Wohnbauland  €/m<sup>2</sup> x m<sup>2</sup>    
 Verkaufspreise Mischgebiet  €/m<sup>2</sup> x m<sup>2</sup>  mittlerer Preis   
 Gewerbegebiet  €/m<sup>2</sup> x m<sup>2</sup>

Erschließungskosten absolut:  €/m<sup>2</sup>    
nur Baukosten, ohne Grunderwerb

A + E Maßnahmen absolut:  €/m<sup>2</sup>    
nur Ausführungskosten und Grunderwerb zusätzlich benötigter Flächen

Wartezeit bis zur Baureife  Jahre Zinssatz   
 Abzinsungsfaktor:

Risiko in Abhängigkeit vom Stand der Bauleitplanung (FNP, GEP, Aufstellungsbeschluss BPL)

Gewinnerwartung

Ordnungsmaßnahmekosten absolut:     
für Freilegung, Gebäudeentschädigungen und Altlasten

Planungskosten absolut:     
für städtebaulichen Entwurf, Bauleitplanung und Ingenieurkosten für Beratung und Projektsteuerung

Nebenkosten absolut:     
für Notar und Grundbucheintragung, Vermessung, Grunderwerbssteuer

Soziale Infrastruktur absolut:     
z.B. Kindergarten, Grundschule etc.

Flächenverlust Nettofläche:     
für Verkehrs- und Grünflächen, für Infrastruktureinrichtungen, für Ausgleichs- u. Ersatzmaßnahmen

Wertsicherungsklausel bei einer Lebenshaltungssteigerung von   
und einer Laufzeit von  Jahren in gleichen Raten €/m<sup>2</sup>

maximaler Einstiegswert:

## Verzicht auf maximalen Wertzuwachs

Der so gefundene „Anfangswert“ wird mit den Eigentümern verhandelt. Das Wertfindungsverfahren ähnelt dem in der angelsächsischen Wertermittlung üblichen „Residualverfahren“, bei dem sich der Wert eines Grundstückes aus dem Verkehrswert des bebauten Grundstückes unter

Abzug des Wertes der Bebauung, der Entwicklungs- und Vermarktungskosten sowie des unternehmerischen Gewinns ergibt. Diese „Residuale Berechnung des Bodenwertes“ wurde in einem Computerprogramm anschaulich gestaltet und wird zur Versachlichung der Verhandlungen den Eigentümern vorgestellt, wobei jede Kostenposition erörtert wird. Der Rechengang ist in diesem Programm auch umkehrbar und veranschaulicht auch, wie sich nur geringe Anhebungen des „Anfangswertes“ auf den „Endwert“ für das fertige Bauland auswirken. Den Eigentümern wird somit schon bei den Verhandlungen klar gemacht, dass überhöhte Forderungen ihrerseits dazu führen, dass sich gerade die sog. Schwellenhaushalte des Bauen in Bocholt nicht mehr leisten können. Mit Hilfe des Computerprogramms wird auch deutlich, dass sich die Stadt Bocholt bei der Entwicklung von Bauland nicht auf Kosten der Voreigentümer bereichert, sondern lediglich ihre Folgekosten minimiert.

Neben dem hier beschriebenen Kaufmodell, welches besonders dann zur Anwendung kommt, wenn praktizierende Landwirte aus steuerlichen Gründen reinvestieren müssen, kommt als zweite Variante das Optionsmodell zur Anwendung. Dieses hat einige Vorteile für die Gemeinde. Es wird ein frühzeitiger Ankauf und eine damit verbundene Zinsbelastung vermieden. Das Risiko der erfolgreichen Entwicklung liegt nicht ausschließlich bei der Gemeinde wie beim Ankaufsmodell. Der Ankaufspreis wird in der Regel ebenfalls wie beim Kaufmodell residual ermittelt. Wegen des Gebotes der angemessenen Entschädigung ist ein Ankauf nach der Rechtskraft des Bebauungsplanes insofern weniger ratsam, da man dann bereits Rohbauland oder gar baureifes Land zu entsprechend hohen Preisen erwerben muss. Vermieden werden muss auch eine unzulässige Selbstbindung der Gemeinde im Bauleitplanverfahren.

Als letzte Variante kommt das Leistungsmodell in Betracht, welches alleine oder in Verbindung mit dem Options- oder Kaufmodell gestaltet werden kann. Die Eigentümer oder der Investor verpflichten sich, klar vereinbarte Leistungen im Zusam-

menhang mit der Baulandentwicklung anstelle der Gemeinde oder eines anderen öffentlichen Trägers zu erbringen. Bekanntlich dürfen nur solche Leistungen verlangt werden, die Voraussetzungen oder Folge des geplanten Vorhabens sind.

Zu den im Einzelfall durch die Stadt Bocholt eingeforderten, angemessenen Leistungen gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken für einen ausgewählten Bewerberkreis. Hierzu zählen insbesondere die Schwellenhaushalte, die ein Grundstück in einem kommunalen Vergabeverfahren erhalten. Die Voreigentümer haben im Rahmen der Kooperation in der Regel 1/3 des Bruttolandes zu einem Preis vor der Baulandentwicklung abzutreten. Das gilt übrigens auch für Bauträger, mit denen auch in jedem Einzelfall ein Kooperationspaket geschnürt wird. In der Regel übernehmen die Bauträger dann noch die gesamten Erschließungsmaßnahmen und verpflichten sich, die Grundstückspreise bei Weiterveräußerung zu limitieren. Inzwischen hat sich auch unter den Bauträgern ein Verhandlungsrahmen eingespielt, der mittlerweile akzeptiert ist. Man weiß schließlich, dass die erworbenen Flächen ansonsten unbeplant blieben.

Ziel aller drei hier beschriebenen Modelle ist, für die Gemeinde die Entwicklungskosten und Folgekosten so gering wie möglich zu halten.

Nach knapp fünfjähriger Praxis zeigte sich bereits, dass diese Ziel erreicht, die Bodenpreisentwicklung positiv beeinflusst und eine flächendeckende, kontinuierliche Produktion von Bauland zu bezahlbaren Preisen ermöglicht wurde.

### **Dynamisches Bodenmanagement**

Der Erfolg bestätigte den eingeschlagenen Weg. Dennoch durfte man aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nicht im status quo verharren. Im Zuge der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des kommunalen Haushaltes wurden die Ressourcen knapper und die Anschubfinanzierung für den Zwischenerwerb war kaum noch finanzierbar. Zumal diese in regelmäßigen Spitzen die vom Rat der Stadt Bocholt

beschlossene Grenze zur Schuldendeckelung überschritten hätte.

Damit einher ging die Erkenntnis, dass die demografische Entwicklung zu steigender kommunaler Konkurrenz, veränderter Wohnungs- und Infrastrukturnachfrage, sinkenden kommunalen Einnahmen und – zumindest absehbar - zur Verabschiedung vom Wachstumsgedanken führt. Die Projekte werden kleinteiliger und komplexer. Dies zusammen genommen erfordert veränderte Handlungsstrategien und räumliche Handlungsschwerpunkte.

Im Januar 2004 beschlossen daher die Stadtmütter und -väter vorausschauend, die zur Steuerung der komplexen Entwicklungsmaßnahme gegründete, treuhänderisch tätige Entwicklungsgesellschaft mit zusätzlichen Aufgaben zu betrauen. Die stadteigene TEB Treuhänderische Entwicklungsgesellschaft Bocholt mbH führt seitdem auch Aufgaben des Bocholter Bodenmanagements durch. Sie verwaltet und bewirtschaftet den Bodenfonds treuhänderisch und sorgt für die Projektsteuerung.

Mit der Auslagerung des Bodenfonds und einer durchgreifenden Projektsteuerung wurden die durch das Bodenmanagement verursachten Schwankungen im städtischen Investitionsbudget ausgeschaltet. Durch projektbezogene Kalkulation und Kostenrechnung erfolgt Transparenz. Projektmanagementstrukturen verkürzen die Entwicklungszeiten und minimieren die Schnittstellen. Das Bodenmanagement erlangt ein hohes Maß an Flexibilität, sei es bei der Anwendung veränderter Handlungsstrategien und räumlichen Handlungsschwerpunkten, im Rahmen der Mittelakquisition und -bewirtschaftung und bei der Projektbearbeitung und -steuerung. Die TEB ist Moderator im komplexen Projektentwicklungs- und durchführungsprozess.

Für die Wohnbaulandentwicklung in Bocholt bedeutet dieser Schritt nun auch die begleitende Fokussierung auf innerstädtischen Entwicklungsstandorte, um auch dort bezahlbares Bauland zu schaffen. Die Querfinanzierung darf dabei nicht tabuisiert werden, sondern wird offen geprüft

und entsprechend auch geleistet werden. Der Wohnungsmarkt der Zukunft muss bedient und die Baukultur im Innenbereich gefördert werden. Das in Bocholt weiterentwickelte Bodenmanagement stellt auch hier Instrumente zur Steuerung und Finanzierung bereit. Es liefert schlüssige Konzepte und Strategien, entwickelt Kooperationsformen, moderiert die Beteiligten und ist Initiator und Motor der Entwicklung.

## Fazit

Auf der Basis nunmehr zehnjähriger Erfahrungen bei der Anwendung des Konzeptes zur sozialgerechten Bodennutzung kann festgestellt werden:

Vertragliche Vereinbarungen wurden in über 25 Projektbereichen geschlossen und ca. 1.000 Wohneinheiten zuzüglich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Bocholt-Feldmark mit ca. 850 Wohneinheiten entwickelt. In der Entwicklung befinden sich derzeit rund 400 Baugrundstücke. Viele Projekte sind bereits abgeschlossen, andere befinden sich in der Durchführung. Die Betrachtung der durchschnittlichen Quadratmeterpreise bei den Grundstücksverkäufen bestätigt einen gespaltenen Grundstücksmarkt. Während die Grundstücksverkäufe der Kommune zum Teil deutlich unterhalb des Verkehrswertes liegen und diese eine dämpfende Wirkung auf die Bodenpreisentwicklung haben, erfolgen Veräußerungen von Privatpersonen und Bauträgern weiterhin auf einem deutlich höheren Niveau. Das Preisniveau für das Marktsegment des Bauerwartungslandes ist spürbar gesunken, da die Stadt Bocholt diesen Bereich deutlich dominiert. Kein privater Bauträger wagt sich in diesem Segment einzukaufen, wenn er nicht vorher dezidierte Vereinbarungen mit der Stadt abgeschlossen hat.

Die Baulandentwicklung neuen Stils - vornehmlich auf der Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen - mit Voreigentümern und privaten Vorhabenträgern und die auf die Anforderungen an ein umfassendes Bodenmanagement angepassten Verwaltungsstrukturen haben zu einer Beschleunigung der Baulandentwicklung geführt. Das Modell der sozialgerechten Bodennutzung in Bocholt ist mit seinen

vielfältigen instrumentellen Möglichkeiten geeignet, sowohl zügig Flächen für die Baulandentwicklung bereit zu stellen als auch bereits baureife Grundstücke zu mobilisieren. Der „Entwicklungsplan Wohnen“ verfolgt darüber hinaus stadtentwicklungsplanerische und -politische Zielsetzungen. Parallel zu diesem Planwerk hat auch die Konzeptionierung eines Flächenpools zur Bereitstellung von Flächen für den ökologischen Ausgleich besondere Bedeutung erlangt.

Die organisatorischen Strukturen entlasten den kommunalen Haushalt und schaffen Freiräume für flexibles Handeln. Die Projektentwicklung ist transparent.

In Bocholt wird bezahlbares Bauland zur richtigen Zeit mit gerechtem Gewinn für den Eigentümer und bei vertretbaren Folgekosten für die Allgemeinheit dauerhaft geschaffen. Das alte Prinzip „Gewinne privatisieren - Verluste sozialisieren“ gehört in Bocholt unumkehrbar der Vergangenheit an.

## Kontakt:

TEB Treuhänderische Entwicklungsgesellschaft Bocholt mbH  
Berliner Platz 1  
46395 Bocholt

Dipl.-Ing. Ulrich Paßlick  
Technischer Beigeordneter der Stadt Bocholt  
Geschäftsführer  
Tel.: 02871 / 953 255  
Fax.: 02871 / 953 116  
E-Mail: passlick@mail.bocholt.de

Dipl.-Ing. Joachim Bußhoff  
Leiter des Fachbereiches  
Grundstücks- und Bodenwirtschaft  
Prokurist  
Tel.: 02871 / 953 437  
Fax.: 02871 / 953 438  
E-Mail: jbusshof@mail.bocholt.de