

Bodenbevorratung in Hessen – ein Förderinstrument in der Baulandentwicklung für hessische Kommunen

Martina Klärle, Peter Eschenbacher und Ute Langendörfer

Zusammenfassung

In den 1980er Jahren erließ das Land Hessen die sogenannte Bodenbevorratungsrichtlinie. Die Hessische Landgesellschaft (HLG), ein überwiegend in Landeseigentum stehendes Siedlungsunternehmen, sorgt für die Realisierung vielfältiger Projekte. Finanziert werden diese entweder durch Eigenmittel der HLG oder durch landesverbürgte Kapitalmarktdarlehen. Die Projekte können der Verbesserung der Agrarstruktur, der Förderung des Naturschutzes aber auch der Baulandentwicklung von Kommunen dienen. Dieser Weg erfährt nun in Zeiten knapper Flächenressourcen eine Renaissance. Kommunale Baulandentwicklungen können damit unter finanzieller Entlastung der kommunalen Haushalte umgesetzt werden. Die hessische Bodenbevorratungsrichtlinie ist nicht nur ein wirkungsvolles Instrument zur Unterstützung der Kommunen, sondern dient allgemein der Förderung des ländlichen Raums. Auch im Umland der Ballungsräume nehmen gerade kleinere Kommunen das Instrument zunehmend in Anspruch.

Summary

In the 1980s the federal State of Hesse enacted the so called Land Provisioning Guideline, enabling the development of building land for municipalities through provision of financial resources coming from State guarantees. Facing today's shortage on land, the importance of this policy is growing again, especially regarding the associated advantages of a short-term development of building land combined with a reduction of the burden of municipal households. Being a useful tool to support municipalities, the Land Provisioning Guideline also supports the rural area in general. So today particularly municipalities located close to urban areas with low budget funds tend to use this tool increasingly.

Schlüsselwörter: Landmanagement, Bodenmarkt, Baulandumlegung, Baulandentwicklung, Hessen

1 Baulandentwicklung durch Bodenbevorratung

Zur Umsetzung der Bodenbevorratung bedient sich das Land Hessen einer landeseigenen Gesellschaft. Die Hessische Landgesellschaft mbH (HLG) ist die staatliche Treuhandstelle für ländliche Bodenordnung. Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) übt die Staatsaufsicht aus (s. Abb. 1). Neben Aufgaben wie der Domänenverwaltung für das Land Hessen und dem Flächenmanage-

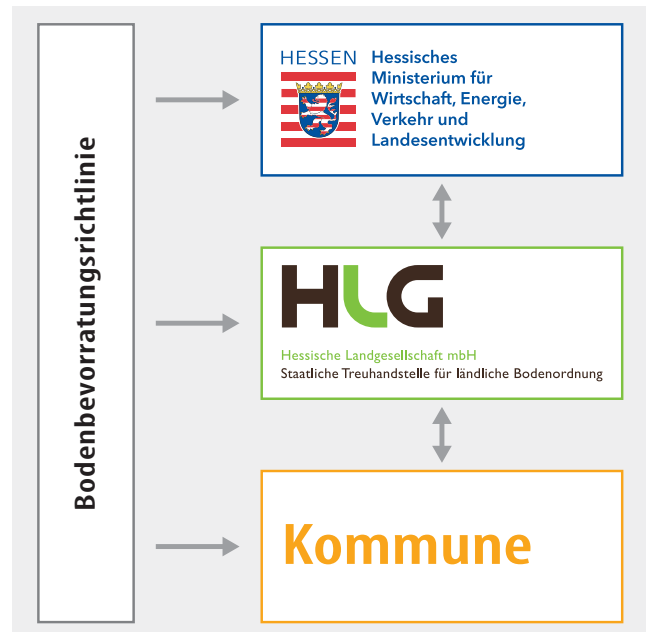


Abb. 1: Die Bodenbevorratungsrichtlinie definiert das Verhältnis zwischen den Vertragspartnern.

ment für öffentliche und infrastrukturelle Maßnahmen ist die HLG insbesondere mit der Bodenbevorratung für agrarstrukturelle, ökologische und öffentliche Zwecke betraut.

Auf der Grundlage von Rahmenverträgen arbeiten derzeit mehr als die Hälfte der über 400 hessischen Städte und Gemeinden in der Bodenbevorratung (s. Abb. 2). Dabei handelt es sich im Allgemeinen um kleinere Städte und Gemeinden des ländlichen Raums, die häufig weder die finanziellen noch personellen Ressourcen für die Entwicklung von Gewerbe- und Wohngebieten haben. Die großen Städte mit eigenen Bau- und Umweltämtern können diese Aufgaben in der Regel selbst übernehmen.

Auf Grundlage der Bodenbevorratungsrichtlinie kann das Landesunternehmen für die Kommune den Grunderwerb tätigen, die Bauleitplanung in Abstimmung mit der Kommune beauftragen und die Baulandumlegung durchführen – alles ohne den kommunalen Haushalt zu belasten. Die HLG fungiert dabei sozusagen als »mobiles Bauamt auf Zeit« für Kommunen, die weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen zur Baulandentwicklung haben. Dabei führt sie die Finanzierung der Bodenbevorratung auf eigenen Namen und auf eigene Rechnung mit eigenen Mitteln und landesverbürgten Darlehen durch. Aus diesem Grund benötigt die Kommune keinerlei eigene Sicherheiten.

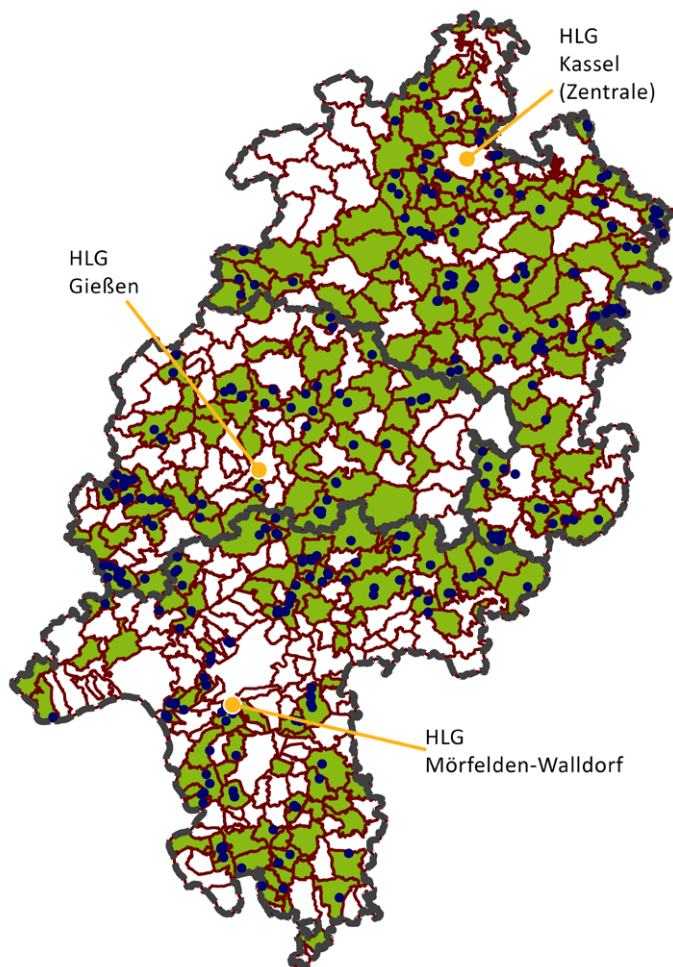


Abb. 2: Die grün markierten Gemeinden haben eine Rahmenvereinbarung zur Bodenbevorratung. Die Anzahl der blauen Punkte entspricht der Anzahl der Baugebiete, die in Kooperation mit der HLG derzeit entwickelt werden.

2 Wesentliche Inhalte der hessischen Bodenbevorratungsrichtlinie

Seit ihrer Einführung in den 1980er Jahren wird die Bodenbevorratungsrichtlinie alle fünf Jahre fortgeschrieben. Nach der letzten Novellierung ist die neugefasste Richtlinie zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten; ihr Inhalt ist als Überblick in Tab. 1 wiedergegeben.

In der Einführung heißt es zur Zielsetzung der Bodenbevorratungsrichtlinie: »Die Maßnahmen der Landesentwicklung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordern die Bereitstellung von Ländereien. Im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen (HMdF), dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) und dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) werden daher Richtlinien zur Förderung der Bodenbevorratung für öffentliche, agrarstrukturelle und ökologische Zwecke in Hessen erlassen.«

Die Fachaufsicht wird durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesent-

wicklung (HMWEVL) wahrgenommen. Die Bodenbevorratung ist dort bei der Regionalentwicklung angesiedelt. Damit werden die landesweite Bedeutung und die strategische Ausrichtung unterstrichen. Ein zentrales Ziel des Landes ist es, dieses Werkzeug der ländlichen Entwicklung allen hessischen Kommunen im Rahmen des Landmanagements zur Verfügung zu stellen.

»Kommunale Gebietskörperschaften können zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Entlastung ihrer Verwaltung sowie zur Bodenpreisdämpfung die Landgesellschaft mit gezielter Bodenbevorratung beauftragen, um ihre Vorhaben, insbesondere die Bauleitplanung zielstrebig zu verwirklichen.« Voraussetzung ist die Vorlage einer umfassenden städtebaulichen Kalkulation für jede Baulandentwicklung, auf deren Grundlage der Verkaufspreis gemeinsam festgelegt wird.

»Die vorausschauende Bodenbevorratung soll dazu beitragen, dass die erforderlichen Flächen für landbeanspruchende agrarstrukturelle, wirtschaftliche, infrastrukturelle, städtebauliche und ökologische Aufgaben sowie für Freizeit und Erholung rechtzeitig und zu tragbaren Bedingungen bereitstehen.« Insbesondere zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels sowie zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Außenbereich kommt die Bodenbevorratung zunehmend stärker bei der innerörtlichen Entwicklung durch Nutzung vorhandener Flächenpotenziale im Bestand zur Anwendung.

»Vor der Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen ist zu prüfen, inwiefern die geplanten Ziele durch die Inanspruchnahme von Innenbereichsflächen erreicht werden können.« Die Innenentwicklung hat also eine

Tab. 1: Inhalte der Bodenbevorratungsrichtlinie

Inhalte der Bodenbevorratungsrichtlinie

1. Auftrag
2. Träger der Bodenbevorratung
3. Ziele und Grundsätze der Bodenbevorratung
4. Finanzierung und finanzielle Förderung, Mischzinssatz
5. Bedarfsermittlung und Ankauf
6. Verwertung
7. Bodenbevorratung im Auftrag kommunaler Gebietskörperschaften
8. Landbeschaffung für sonstige Stellen
9. Verfahren der An- und Verkäufe
10. Grundstückserfassung und -fortschreibung
11. Inkrafttreten

Anlage 1:

Vertrag über die Bodenbevorratung zwischen dem Hessischen Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und der HLG

Anlage 2:

Vereinbarung zwischen HLG und Gemeinde

genauso hohe Priorität wie die Erschließung von neuem Bauland »auf der grünen Wiese«.

»Die Ankäufe sollen aufgrund konkreter Bedarfsermittlung vorausschauend und gezielt erfolgen. Ankauf und Verwertung des Vorratslandes müssen zu Bedingungen erfolgen, die zur Bodenpreisdämpfung, zumindest aber zur Preisstabilisierung beitragen. Das schließt Verkäufe zu marktüblichen Konditionen ein. Ankäufe sollen so rechtzeitig getätigt werden, dass die Ankaufspreise noch nicht unvertretbar angestiegen sind. Die Vorratshaltung soll unter Berücksichtigung der entstehenden Kosten zehn Jahre nicht überschreiten.«

Die Bodenbevorratung verfolgt keine eigenen Wertschöpfungsinteressen bei der Projektentwicklung, sondern wirkt im Gegenteil durch die Bodenpreisdämpfung einer Spekulation entgegen. Das ist besonders im »Speckgürtel« um den Ballungsraum Frankfurt am Main von hoher Bedeutung, da hier ansonsten in Zeiten des Flächendrucks für ortsansässige Familien kaum bezahlbares Bauland zur Verfügung stünde. Darüber hinaus wird der Kommune auch die Finanzierung von Projektfolgekosten im Sinne des § 11 BauGB aus eventuellen Mehrerlösen der Maßnahmen ermöglicht. Nach zehn Jahren werden die bis dahin nicht veräußerten Grundstücke von der Kommune kostendeckend übernommen, falls eine Verlängerung der Projektlaufzeit nicht gewünscht oder sinnvoll ist.

»Die Durchführung von Ankäufen setzt eine vorausschauende Bedarfsermittlung voraus; Vorgaben der Landes-, Regional- und Bauleitplanung sind zu beachten und die Gesamtbewertung der hessischen Agrarplanungen angemessen zu berücksichtigen. Verschiedene städtebauliche Förderkulissen sind aufeinander abzustimmen.« Das Vorgehen muss mit der jeweils für die Siedlung, Land- und Wasserwirtschaft zuständigen unteren Behörde einvernehmlich abgestimmt werden.

»Ankäufe dürfen nur in angemessener Gebietsgröße und zu einem unter dem Gesichtspunkt der Bodenpreisdämpfung angemessenen Kaufpreis erfolgen. (...) Bei der Verwertung ist der kostendeckende Mindestverkaufspreis anzustreben. Der Verkaufspreis soll im Interesse der Bodenpreisdämpfung höchstens dem Verkehrswert entsprechen (...) Die Gebietskörperschaft trägt das Risiko der Bodenbevorratung. Sie wird an einem eventuell verbleibenden Mehrerlös aus der Gesamtmaßnahme hälftig beteiligt.«

Die Verkaufspreise bestimmt die Kommune. So ist es möglich, insbesondere in Gewerbegebieten oder bei familienfreundlichen Verkaufsmodellen von Wohngebieten einen niedrigen, politisch motivierten Verkaufspreis festzulegen. Das Risiko bleibt also bei der Kommune, wird ihr aber für zehn Jahre abgenommen. Die 10-Jahresfrist kann in Abstimmung mit der Staatsaufsicht in begründeten Fällen verlängert werden.

Die Bodenbevorratungsrichtlinie gilt nicht nur für die Baulandentwicklung, sondern auch für den Erwerb von Agrarflächen zur Verbesserung der Agrarstruktur,

der Umsetzung von kommunaler Infrastruktur (Straßen, Leitungen etc.) oder großen ökologisch wertvollen Kompensationsmaßnahmen, z.B. im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie. Zukünftig könnte sie beispielsweise auch bei der Projektierung von Windparks Anwendung finden.

3 Die Wirkungen der Bodenbevorratungsrichtlinie

Durch die intensive Befassung mit dem Marktumfeld wird die Marktgängigkeit der Projekte im Vorfeld sehr genau analysiert. Bei einer negativen Einschätzung der Tragfähigkeit wird der Kommune von einer beabsichtigten Entwicklung abgeraten.

Von den 423 hessischen Kommunen haben 229 Kommunen eine Grundsatzvereinbarung abgeschlossen. Im Rahmen dieser Grundsatzvereinbarungen sind derzeit 380 Baulandentwicklungen in Bearbeitung (siehe auch Abb. 2). Der überwiegende Anteil der Bodenbevorratung erfolgt in kleineren Städten und Gemeinden im ländlichen Raum. Insgesamt wurden seit Bestehen der Bodenbevorratungsrichtlinie ca. 1.000 Wohn-, Gewerbe- und Sondergebiete entwickelt.

Genau Zahlen zu den durch die Baulandentwicklung der HLG entstandenen Wohneinheiten liegen nicht vor, da die Tätigkeit der HLG mit dem Verkauf der Grundstücke und der Fertigstellung der Erschließung endet. Daten über die realisierten Bauvorhaben werden darüber hinaus nicht erhoben. Überschlägig werden jährlich ca. 1.000 Wohneinheiten über die Bodenbevorratung erstellt, vorwiegend im ländlichen Raum.

4 Fazit – Chancen und Risiken der Bodenbevorratung

Ein wesentliches Merkmal der Bodenbevorratungsrichtlinie ist die Handlungshoheit der hessischen Kommunen. Diese können genauso agieren, als würden sie die Projekte selbst durchführen, d.h. alle wesentlichen Entscheidungsparameter liegen in kommunaler Hand. Insofern trägt die Kommune auch das volle wirtschaftliche Risiko. Dagegen stehen viele Vorteile:

- Die Kommune entscheidet selbst über den Umfang der Maßnahme, die Planung sowie die Höhe der An- und Verkaufspreise.
- Der Grunderwerb findet außerhalb des kommunalen Haushaltes statt. Das lässt den Kommunen mehr Handlungsspielräume für andere Aktivitäten.
- Durch das zeitlich befristete Agieren der Landgesellschaft als »Bauamt on Demand« kommen die Kommunen in den Genuss von gebündeltem Expertenwissen. Gerade kleinen Kommunen, die nur alle 10 bis 20 Jahre ein solches Baugebiet entwickeln, fehlt hier die Expertise.

- Der frühzeitige Ankauf von Grundstücken im Rahmen der Bodenbevorratung wirkt preisdämpfend und beugt Grundstücksspekulation vor.
- Außerdem bietet die Bodenbevorratung die Möglichkeit zum Abschluss von städtebaulichen Verträgen – sowohl mit Kommunen als auch mit beteiligten Eigentümern.
- Aus den Planungsgewinnen können Folgekosten (z. B. zur Erweiterung eines Kindergartens) finanziert werden.

Literatur

- HMWEVL – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2015): Richtlinien zur Förderung der Bodenbevorratung für öffentliche, agrarstrukturelle und ökologische Zwecke in Hessen vom 10.12.2015. Staatsanzeiger Nr. 53 vom 28.12.2015. www.hlg.org/uploads/tx_iccdnloads/Richtlinie_BBV_2016.pdf.
- Klärle, M., Müller, H. (2016): Mit Integriertem Flächenmanagement zur ganzheitlichen Lösung von Landnutzungskonflikten. In: Landentwicklung aktuell, Das Magazin des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften, Ausgabe 2016, S. 29–30.

Eschenbacher, P. (2010): Vorausschauende Kommunalflächenentwicklung durch Bodenbevorratung und Kommunalbetreuung. In: Landentwicklung aktuell, Das Magazin des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften, Ausgabe 2010, S. 56–57.

Kontakt

Prof. Dr. Martina Klärle
Professur für Landmanagement an der FRA-UAS
Geschäftsführerin Hessische Landgesellschaft mbH
Wilhelmshöher Allee 157–159, 34121 Kassel
martina.klaerle@hlg.org

Peter Eschenbacher
Hessische Landgesellschaft mbH
Wilhelmshöher Allee 157–159, 34121 Kassel
peter.eschenbacher@hlg.org

Ute Langendörfer
Frankfurt University of Applied Sciences (FRA-UAS)
Nibelungenplatz 1, 60318 Frankfurt am Main
ute.langendoerfer@fb1.fra-uas.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.