

Kommunales Landmanagement als Voraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Wohnungsbaupolitik

Municipal Land Management as a Prerequisite for a Housing Policy geared to the Common Good

Egbert Dransfeld

Zusammenfassung

Die bundesweit zu beobachtende Misere in der Wohnraumversorgung ist bislang nicht gelöst. Es werden weiterhin nicht genug Wohnungen neu gebaut; die bundespolitische Zielsetzung, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu schaffen, wird seit Jahren nicht erreicht. Für die Schaffung bezahlbaren Wohnraumes fehlen vor allem preiswerte, baureife Grundstücke. Die Lösung der Wohnungsmarktp Probleme muss insofern ganz grundsätzlich an der »Bodenfrage« ansetzen. Dafür ist insbesondere der Prozess zur Baulandbereitstellung, mithin das kommunale Landmanagement, in den Blick zu nehmen. Dies steht deshalb hier im Mittelpunkt der Betrachtungen. Für ein erfolgreiches Landmanagement sind zunächst grundlegende Kenntnisse zur Funktionsweise von Bodenmärkten, zu Bodenmarktergebnissen und – darauf aufbauend – zu möglichen (unterschiedlichen) Wegen der Baulandbereitstellung, die den Kommunen zur Verfügung stehen, unerlässlich. Städte und Gemeinden gehen in diesem Kontext mehr und mehr dazu über, eigene, auf die lokalen Rahmenbedingungen angepasste, einheitliche Regeln zur Baulandbereitstellung festzulegen. Viele dieser Grundsatzbeschlüsse stellen dabei auf eine eigene kommunale liegenschaftliche Partizipation ab; kommunaler Zwischenerwerb ist – so zeigen viele Beispiele (u.a. Münster und Ulm) – dabei besonders erfolgreich. Der Beitrag macht zudem auf weiteren Reformbedarf im Bereich des Landmanagements aufmerksam; insbesondere das Innenentwicklungsmaßnahmengebiet und die Soziale Umlegung wären notwendige, ergänzende Instrumente.

Schlüsselwörter: Landmanagement, Baulandbereitstellung, Bodenmarktergebnisse, Funktionsweise des Bodenmarktes, Grundsatzbeschlüsse zum kommunalen Bodenmanagement, Baulandstrategien, Verkehrswertermittlung, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Reformbedarf

Summary

In recent years Germany has important problems with regard to the housing market. House prices and rents for housing increased extremely. Many experts argue that this situation caused from a functional disorder of the German land market. There is not enough and cheap building land, which can be used shortly. Therefore, the municipalities have to use consequently all available land development procedures by public and private law. This article suggests at last additional instruments to improve the German land development system.

Keywords: Landmanagement, land development procedures, outcome of the land market, functioning of the land market, land price valuation, local resolutions with regard to the landmanagement, land development models on the municipality level, replotting of land, reallocation of property, planning gain, betterment levy, land-market reform

1 Prolog

Keine Stadtentwicklung ohne Grundstücke!

Diese beinahe banale Binsenweisheit drängt sich förmlich auf, wenn man aufmerksam die seit Jahren geführten politischen Debatten zur nach wie vor ungelösten deutschen Wohnraummisere verfolgt. Allenthalben wird dafür eine ungenügende Funktionsweise des deutschen Wohnungsmarktes verantwortlich gemacht. Die Suche nach Lösungen, mithin nach geeigneten Instrumenten und Wegen, steht deshalb im Mittelpunkt der Diskussion.

Der Bodenmarkt ist (aber) ein dem Wohnungsmarkt vorgelagerter Markt!

Für die Schaffung neuen, bezahlbaren Wohnraumes sind zuvorderst baureife Grundstücke, die auch verfügbar, mithin zeitnah mobilisierbar sind, eine Grundvoraussetzung. Was nützen noch so gut erstellte städtebauliche Pläne, wenn sie weder realisiert werden können noch das Gut Boden verfügbar ist, nicht mobilisierbar ist oder der beplante Boden so teuer ist, dass eine sozialverträgliche Versorgung mit dem Gut Wohnen beinahe unmöglich geworden ist. Die Lösung der Wohnungsmarktp Probleme muss besonders an der »Bodenfrage« ansetzen. Stadtplanung, die sich nur noch auf Entwurfsarbeit und Baurechtsetzung durch Planverfahren zurückzieht, verliert den Bezug zur Planimplementierung und verschenkt zur Lösung der Wohnungsmarktp Probleme dadurch wichtiges Steuerungspotenzial.

Das richtige Grundstück, zur richtigen Zeit, an der richtigen Stelle zu einem angemessenen Preis verfügbar zu haben, ist letztlich vor allem eine Frage des Landmanagements bzw. der Art und Weise – wie und durch wen – die Baulandbereitstellung erfolgt (Hooper 1989). Der Prozess der Baulandbereitstellung (und nicht das Planverfahren selbst mit Baurechtsetzung) ist der Schlüssel zu mehr Einfluss auf den Boden. Letztlich ist entscheidend, dass kommunale Stadtplanung durch konsequentes

kommunales Landmanagement wieder verstärkt eigene Planimplementierungspolitik betreibt; Städte und Gemeinden haben in der Vergangenheit diesen Bereich zu sehr »Dritten« überlassen. Der Stadtplanungspolitik ihre notwendige »Bodenhaftung« zurückzugeben, heißt insbesondere, eine eigene kommunale Liegenschaftspolitik zu betreiben. Kluge Wohnraumversorgungspolitik ist sich dessen bewusst, setzt deshalb zuerst beim Boden an und stellt hierbei den Prozess der Baulandbereitstellung in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen.

Dieser Artikel stellt hier bewusst den Aspekt »Boden« in den Mittelpunkt der Betrachtungen; zur Lösung der komplexen Wohnungsmarktproblematik sind gleichwohl zahlreiche andere Aspekte, auf anderen Handlungsfeldern des Wohnungsmarktes notwendig. Der Beitrag beruht teils auf einem »Paper« des Autors (»Aktive kommunale Bodenpolitik«), welches er im Jahr 2023 als einen Teilbeitrag zur Studie »Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau – Vorschläge für eine notwendige Neukonzeption« im Auftrag des Deutschen Mieterbundes (DMB) erstellt hat.

2 Aktuelle Trends/Entwicklungen – Befund durch Marktbeobachtung

Welche Rahmenbedingungen beeinflussen das Bodenmarktgeschehen? Welche sind entscheidend? Die Beurteilung, ob und welche Bodenmarktprobleme bestehen und deshalb ergänzende (neue) Bodenmarktregeln vonnöten sind oder aber bestehende besser abgeschafft werden sollten, sollte sinnvollerweise anhand der tatsächlichen Bodenmarktergebnisse evaluiert werden (Dransfeld und Voß 1993). Deshalb steht am Anfang einer fundierten Boden-debatte zunächst der nüchterne (analytisch wissenschaftliche) Blick auf feststellbare (objektive) Bodenmarktergebnisse.

Wohnbaulandpreise steigen weiter (AK OGA 2021)!

»Die Zahl der Transaktionen von Wohnbauland insgesamt stagnierte im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr. Trotzdem stieg der Geldumsatz mit Baugrundstücken für Eigenheime um 8 Prozent auf 15,7 Milliarden Euro. Dies ist ein Hinweis auf die weiterhin stark gestiegenen Preise in diesem Segment.

Käuferinnen und Käufer zahlen in der Stadt München im Schnitt 2.200 Euro pro Quadratmeter. Ein 600 Quadratmeter großer Eigenheimbauplatz kostete damit etwa 1,3 Millionen Euro. Im Landkreis Sonneberg (Thüringen) betrug der Preis pro Quadratmeter dagegen 16 Euro, im Landkreis Vorpommern-Greifswald (Mecklenburg-Vorpommern) 18 Euro. Ein 600 Quadratmeter großes Grundstück kostete hier also durchschnittlich rund 10.800 Euro. Im Bundesdurchschnitt lag der Quadratmeterpreis im Jahr 2020 bei 165 Euro. Im Jahr 2011 waren es noch 98 Euro. In ohnehin teuren Regionen verdoppelten sich in dem Zeitraum die Preise für Wohnbauland.« (AK OGA 2021, S. 2)

Das Niveau und die regionalen Unterschiede auf dem Teilmarkt der Grundstücke für Mehrfamilienhäuser (MFH) sind ähnlich. In ihrem Immobilienmarktbericht Deutschland zeigen die Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland eine regionale Verteilung auf, die als sehr inhomogen zu bewerten ist (Abb. 1).

So liegt das mittlere Preisniveau in weiten Teilen Ostdeutschlands, aber auch des Bayrischen Walds und Nordhessens sowie in einzelnen Kreisen in dünn besiedelten Bereichen der Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz unter 70 €/m², in

Quelle: AK OGA 2021, S. 186

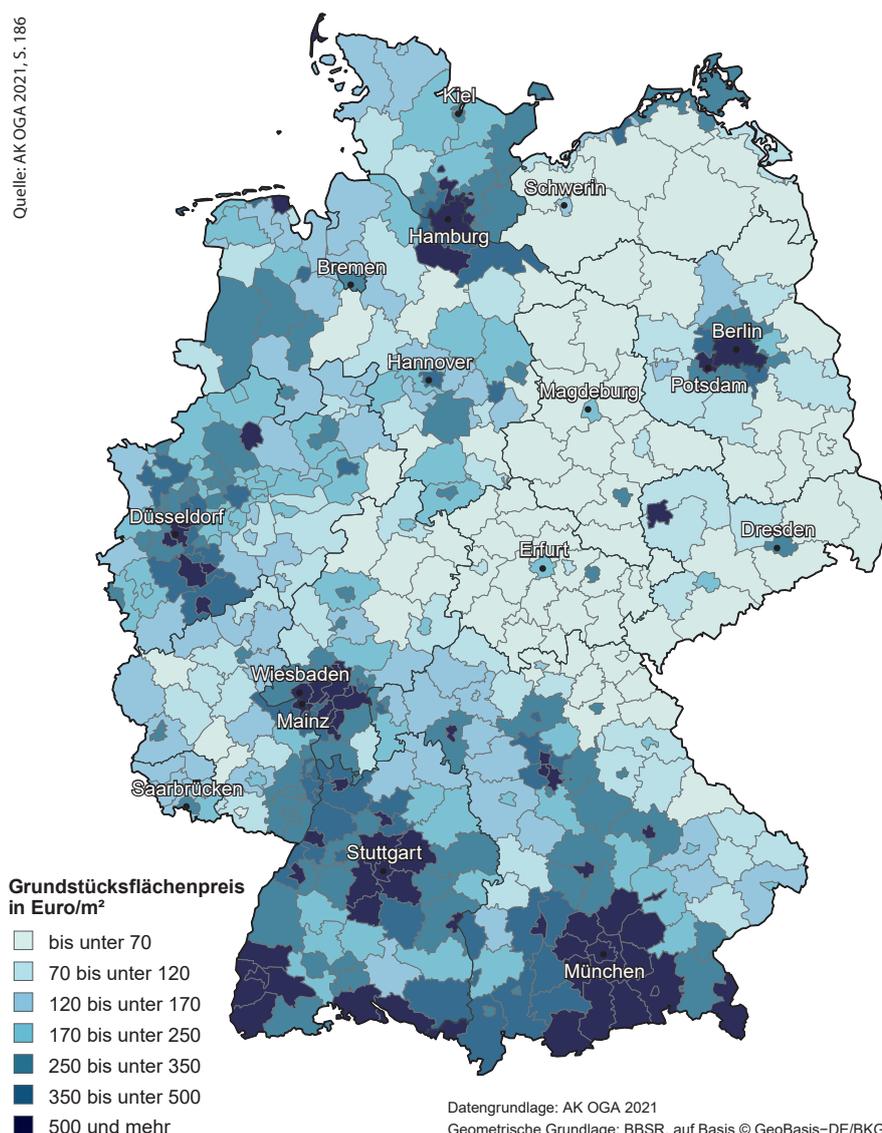


Abb. 1: Grundstücksflächenpreise in € je m²

übrigen Regionen sogar unter 20 €/m². Einzelne Zentren oder Ballungsgebiete (z. B. Berlin, Leipzig) und touristische Bereiche (z. B. Ost-/Nordseeküste) innerhalb der Niedrigpreis-Regionen zeigen deutliche Abweichungen nach oben und liegen beim Mehrfachen des Umlandes.

Die Hochpreislagen mit mehr als 500 €/m² Wohnbauland konzentrieren sich hingegen auf den Süden, Westen und einzelne Metropolen Deutschlands und sind weniger großflächig vorzufinden. Neben den bedeutenden Metropolen München (3500 €/m²), zzgl. Landkreis München (2000 €/m²), Düsseldorf (1880 €/m²), sind in absteigender Reihenfolge des Wertniveaus Frankfurt, Stuttgart, Berlin, Hamburg sowie auch weitere größere Städte in der Liste der Grundstückswerte auf den vorderen Plätzen zu finden. Hinzukommen aber auch kleinere Städte und touristisch attraktive Bereiche wie z. B. Sylt (990 €/m²) und die Regionen um Freiburg, den Bodensee oder das Berchtesgadener Land.

Es zeigt sich jedoch nicht nur eine erhebliche Spreizung des vorhandenen Wertniveaus von (in der Spitze) 20 €/m² und darunter bis zu 2000 €/m² und darüber, also um mehr als das Hundertfache zwischen den teuersten und den billigsten Bauplätzen in Deutschland. Es konnte darüber hinaus auch beobachtet werden, dass sich diese Spreizung in den letzten zehn Jahren verstärkt hat. Bezogen auf die jeweils obersten und untersten 5 % der Wertniveaus von MFH-Baugrundstücken lagen die Werte 2009 noch erheblich dichter beisammen (Abb. 2).

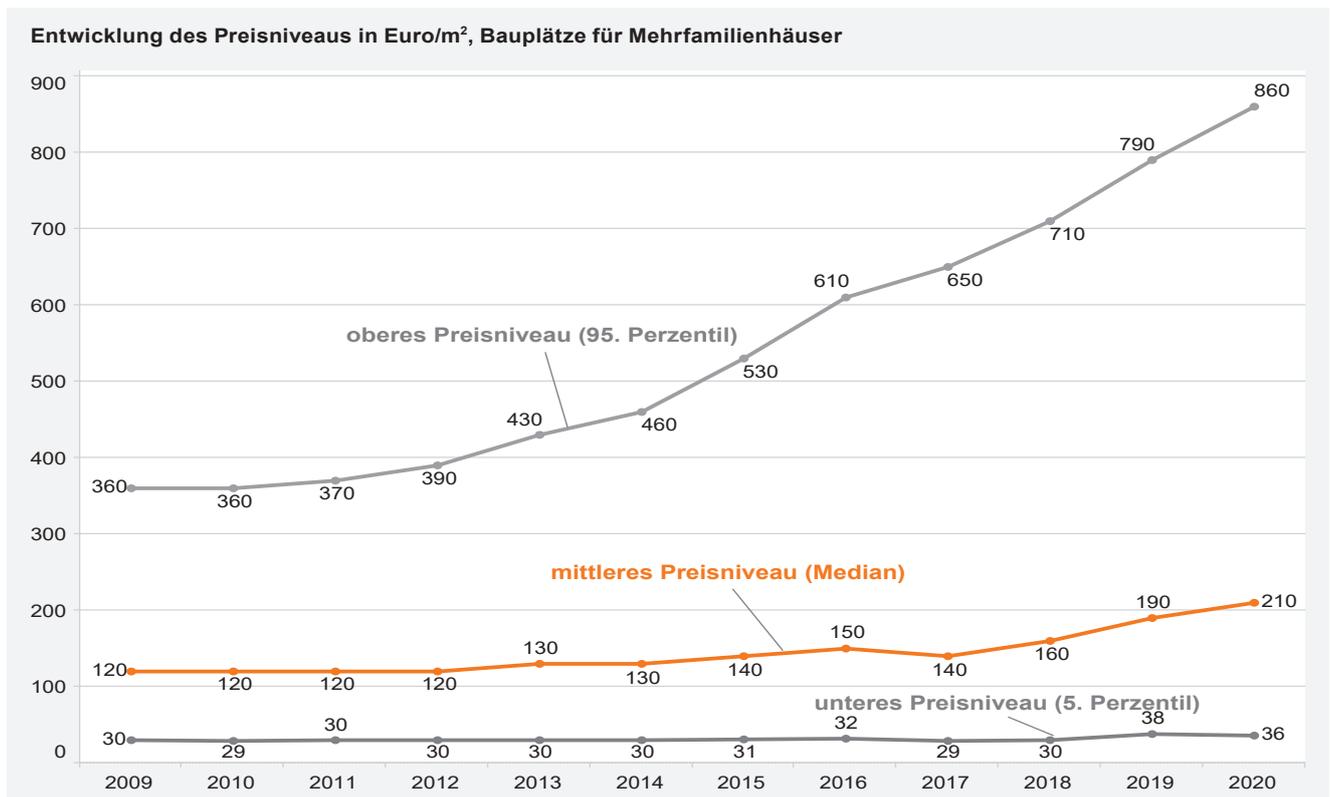
Das bedeutet zuvorderst, dass der Zugang zu Wohnraum vor allem in immer mehr Regionen durch ein hohes – bisweilen sehr hohes – Bodenpreisniveau erschwert wird. Dadurch steigt der Kostenfaktor für die Grundstück-

beschaffung in Relation zu den Gesamtkosten (insbesondere zu den reinen Baukosten für den Hochbau) beträchtlich; in manchen Hochpreisgebieten liegt dieser Anteil bei mittlerweile bis zu 50 % und teilweise sogar darüber.

Lagen 2009 5 % der Kaufpreise lediglich über 360 €/m², so lag diese Grenze 2020 bereits bei 860 €/m², hat sich damit also mehr als verdoppelt (+139 %). Hingegen lag der Zuwachs bei der Grenze für die unteren 5 % der Kaufpreise (2020: 36 €/m²) lediglich bei rund 20 % im Vergleich zu 2009 (30 €/m²).

Das aus dem Median abgeleitete mittlere Preisniveau zeigt eine entsprechende mittlere Steigerung von 120 €/m² im Jahr 2009 auf 210 €/m² im Jahr 2020, was einem Anstieg um 75 % innerhalb dieser 11 Jahre entspricht.

Derartige Auswertungen auf Bundesebene sind für die Zeiträume 2021 (und 2022) noch nicht veröffentlicht und ggf. noch in der Bearbeitung. Es liegen aber bereits einzelne Einschätzungen vor. Demnach haben sich die wirtschaftlichen Rahmendaten in Deutschland infolge der gegenwärtigen Krisen (»Corona«, globale Lieferengpässe, stark gestiegene Inflation, russisch-ukrainischer Krieg, (absehbarer) Gas-/Energienmangel) zwar grundsätzlich verschlechtert, es sind jedoch keine erheblichen Rückwirkungen auf den Bodenmarkt zu beobachten. Ab dem Jahr 2020 haben sich einzelne Indikatoren am Immobilienmarkt vorübergehend verschlechtert; sie haben aber die Entwicklung nicht grundsätzlich umgekehrt und stellen vor allem für den hier betrachteten Baulandmarkt keine nachhaltige Entlastung dar. Betroffen waren eher gewerbliche Nutzungen, die insbesondere durch verstärktes Homeoffice teilweise auf Flächen verzichten konnten.



Quelle: AK OGA 2021, S. 183

Abb. 2: Entwicklung des Preisniveaus in € je m² (Bauplätze für Mehrfamilienhäuser)

Die Diskussion im Bereich des Wohnens ist hingegen weiterhin durch die Wahrnehmung eines Nachfrageüberhangs geprägt. Besonders in den Ballungsräumen fehlt demnach nicht nur »bezahlbarer«, sondern »angemessener« Wohnraum insgesamt. Auf bundespolitischer Ebene werden daher in den letzten Jahren und Monaten verschiedene Maßnahmen diskutiert und angeschoben, die z. B. den Mietenanstieg direkt (»Mietpreisbremse« in hochpreisigen Regionen, gescheiterter Versuch des zusätzlichen »Mietdeckels« in Berlin) oder indirekt durch mehr Neubauten (Belegung von Wohnungsbauprogrammen und sozialem Wohnungsbau) steigern wollen. In diesen Zusammenhang fallen auch die aktuellen Bemühungen zur Baulandaktivierung. Inwieweit die aktuellen Zielsetzungen mit vielen Tausend Hektar neuen Baulandes (inkl. individueller Wohnungsbau) mit den ökologischen Schutzgütern vereinbar sind, muss jedoch noch geklärt werden und ist zudem politisch nicht unumstritten. Gleichwohl besteht weiterhin der (rechtliche) Vorrang zur Innenentwicklung.

Städte in strukturschwachen Regionen – wie z. B. im Ruhrgebiet – haben dagegen andere nicht minder dringende Probleme. Auch hier fehlt teils preiswerter Wohnraum. Die Grundstückspreise sind dort zwar vergleichsweise auf einem deutlich tieferen Niveau, insbesondere weil hier die Nachfrage nicht ganz so hoch und das Angebot an Bauland noch vergleichsweise groß ist. Große Teile des an sich vorhandenen Baulandes sind jedoch häufig nur mit großem Aufwand entwicklungsfähig. Grund hierfür ist, dass in diesen Regionen viele Flächen durch die jahrzehntelange anthropogene Vornutzung (Stichwort: »Brachflächen«) – z. B. durch Bodenverunreinigungen/Altlasten bedingt – nur mit großem Investitionsaufwand mobilisiert werden können. Hinzu kommt, dass in diesen strukturschwachen Regionen tendenziell größere Anteile einkommensschwacher Haushalte vorhanden sind.

Der in den letzten Jahren (wieder) aufgebaute Überhang der Nachfrage nach Wohnraum in einzelnen Regionen Deutschlands ist ungebrochen und spiegelt sich in der (hier nicht wiedergegebenen) steigenden Entwicklung der Wohnraumrenten wider. In Folge dieser Renditeerwartungen steigen die tragbaren Bodenpreise ebenfalls, umso mehr als sich in den betroffenen Regionen Bauland gleichzeitig zumeist weiter verknappt hat. Insoweit sind die Bodenpreise nicht nur Ursache, sondern auch integraler Bestandteil der Problemlage.

In den weniger dynamischen (»abgehängten«) Kreisen und Räumen – in denen der Bau von Mehrfamilienhäusern (MFH) oder Miethäusern teilweise von stark untergeordneter Bedeutung ist – bleiben hingegen die Wertverhältnisse vergleichsweise stabil. Die bundesweite Spreizung am Baulandmarkt (MFH) ist damit ungebrochen und tendenziell zunehmend. Auch die immer wieder vereinzelt in die öffentlichen Diskussionen eingebrachten Befürchtungen einer »platzenden Kreditblase« (auch im Zusammenspiel mit höheren Zinssätzen für Baukredite) bewahrheiten sich derzeit nicht und hätten wahrscheinlich eher Auswirkungen

auf Einfamilienhäuser (EFH), was dann tendenziell sogar die Nachfrage nach MFH steigern könnte.

Es ist zu befürchten, dass die Nachfrage in den beliebten Wohnlagen (Kreisen) ohne weiteres Zutun ungebrochen bleibt und (daher) die Bodenwerte in der Breite und in der Spitze weiter (spürbar) steigen!

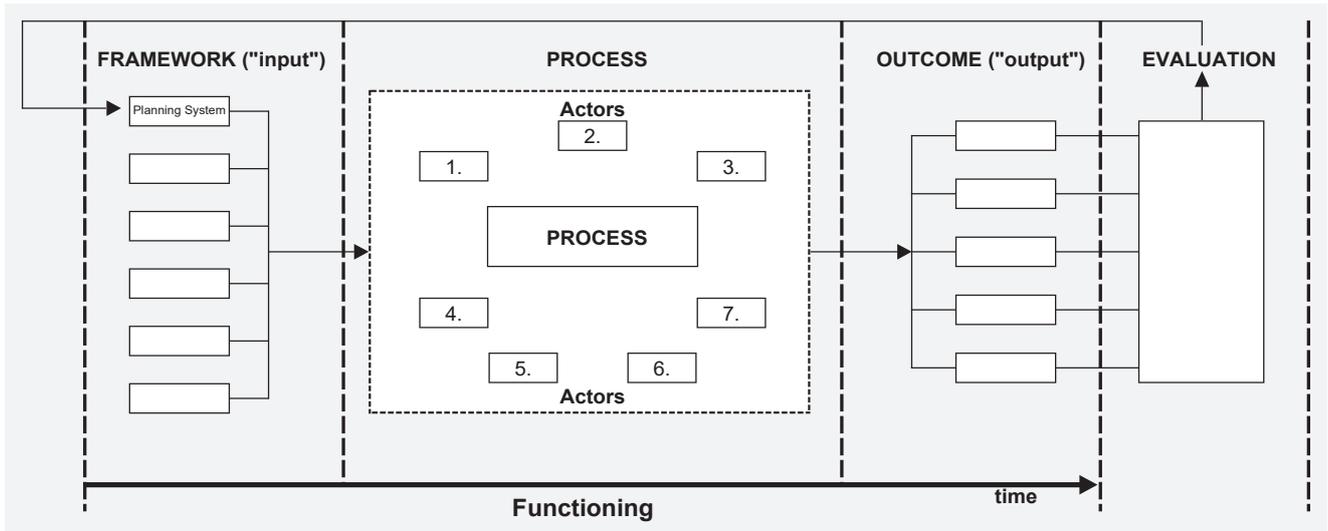
3 Zur Funktionsweise des Bodenmarktes

Wenn zur Unterstützung einer guten Wohnraumversorgung in erster Linie die Kommunen über die eigene Stadtplanung mehr Steuerungseinfluss generieren möchten, ist es ratsam, sich zu vergegenwärtigen, dass Grund und Boden gehandelt werden. Es besteht ein eigenständiger »Land-Market« (Bodenmarkt) mit sehr speziellen Regeln, Zielen und Akteuren, der vom sonstigen Wohnungsmarkt sinnvollerweise getrennt zu betrachten ist. Dies steht am Anfang aller Betrachtungen. Professor Winrich Voß hat im Rahmen seiner wissenschaftlichen Arbeiten schon sehr früh auf diesen wichtigen Aspekt – der auch Teil der »Bodenfrage« ist – gemeinsam mit dem Autor – hingewiesen (Dransfeld und Voß 1993).

Steigende Bodenpreise entwickeln sich nicht nach Naturgesetzen (vgl. Kap. 2)! Sie sind das Ergebnis von Marktprozessen (Voß und Dieterich o.J.). Diese ändern sich gewöhnlich im Laufe der Zeit – vor allem wichtig: Die Ergebnisse des Land-Market (outcome) sind zunächst Ergebnis der bestehenden Rahmenbedingungen des Marktes (Frame-Work), die die Gesellschaft letztlich bestimmen kann, insofern sind sie (i. d. R.) gleichfalls beeinflussbar. Danach richtet sich auch, welche verschiedenen Akteure den Land-Market bestimmen. Es ist insofern wichtig, dass ein Grundwissen zur Funktionsweise von Bodenmärkten besteht (Abb. 3): Welche Rahmenbedingungen beeinflussen das Marktgeschehen? Welche Bodenmarktakteure gibt es und wie interagieren sie? Wie sehen Bodenmarktergebnisse aus? Wie kann man die Ergebnisse bewerten und welche Schlüsse lassen sich daraus ziehen? Wie können Marktprozesse Bodenwertbildungen erklären (Voß et al. 1994)?

Im Übrigen ist die Ausgestaltung des Planungssystems eine entscheidende Rahmenbedingung für die Funktionsweise des Bodenmarktes. Das Baulandangebot wird dadurch erst überhaupt und von der Höhe her erheblich beeinflusst. Insbesondere die kommunale Planung ist dafür verantwortlich und kann schon jetzt erheblichen Einfluss nehmen. Man muss es nur wissen oder sich zumindest gelegentlich daran erinnern, dass es diese Rolle gibt und dass man sie jederzeit ausfüllen kann. Ähnlich verhält es sich im Prinzip mit allen grundstücksbezogenen Besteuerungsarten.

Mithin ist eine systematische, sorgfältige Analyse dieser Zusammenhänge ratsam. Wissenschaftliche Grundlagen-Arbeiten – am sinnvollsten als internationale Vergleichsstudien angelegt – sind hierzu eine hervorragende Wahl (Voß et al. 1993). Sie ermöglichen, die eigene nationale Situation gut beurteilen zu können und erweitern die



Quelle: Dransfeld und Voß 1993

Abb. 3: Funktionsweise des Bodenmarktes

Bandbreite möglicher Problemlösungsvorschläge (»Blick über den Zaun«).

An der Verfügbarkeit, Transparenz und Qualität der Bodenmarktergebnisse (outcome) mangelt es im Übrigen nicht; wir können genug wissen! Das deutsche (öffentliche) Gutachterausschusswesen ist äußerst professionell aufgestellt, um das uns das Ausland immer wieder beneidet. Jeder Grundstückskaufvertrag wird durch die Gutachterausschüsse registriert, analysiert und in der Kaufpreissammlung kollektiviert. Bodenrichtwerte werden mittlerweile überall kleinräumig (Zonen) und dazu noch regelmäßig (vielfach jährlich) überprüft und festgelegt. Interessant mag der Hinweis sein, dass der Gesetzgeber, Anfang der 1960er Jahre, die Einrichtung der Gutachterausschüsse faktisch zeitgleich mit der Aufhebung des Preisstopps für Grundstücke und der Verabschiedung des Bundesbaugesetzes (BBauG) vornahm. Dies erfolgte damals mit dem ausdrücklichen Ziel, für einen dann freien Bodenmarkt höchstmögliche Transparenz zu schaffen, um – so die damalige Lesart – möglichen bodenspekulativen Tendenzen vorzubeugen.

Seit dieser Zeit sind die wesentlichen Grundlagen zum Gutachterausschusswesen und zur Verkehrswertdefinition (§ 194 BauGB) fester Bestandteil des deutschen Baugesetzbuchs und nicht etwa Teil von Wirtschafts- und Finanzgesetzen, so wie es in anderen Ländern üblich ist (Voß o. J.). Bis Mitte der 1980er Jahre wurde im Übrigen der Verkehrswert im BBauG noch als »Gemeiner Wert« definiert. Das ist eine klare Botschaft: Stadtplanung und (städtebauliche) Grundstücksbewertungen gehören zusammen! Die kommunale Stadtplanung und die kommunale Liegenschaft sollten daraus den Schluss ziehen, viel selbstverständlicher und regelmäßiger die Nähe zu Gutachterausschüssen zu suchen.

4 Wege der Baulandbereitstellung

Für eine erfolgreiche Bereitstellung von Bauland ist also zunächst die Kenntnis über die Funktionsweise des LandMarket eine wichtige Grundvoraussetzung. Darüber hinaus ist abzuklären, auf welchen Wegen – folglich mit welchen Instrumenten – konkret Bauland bereitgestellt werden kann. Wie ist der Baulandmarkt zu beeinflussen? Gibt es verschiedene Möglichkeiten? Welche sind für welche Rahmenbedingungen einer Baulandentwicklung geeignet, welche nicht? Winrich Voß hat bereits in den 1990er Jahren diesbezüglich erste Systematisierungen – ausgehend von einem Ländervergleich verschiedener westeuropäischer Staaten – vorgeschlagen (Dransfeld und Voß 1993). Diese waren wichtige Grundlagen für spätere Vertiefungen.

In den letzten 30 Jahren haben sich die Möglichkeiten bzw. die Wege der Baulandbereitstellung nicht grundsätzlich verändert (Abb. 4). Bei der reinen Angebotsplanung ermöglichen die Gemeinden/Städte (nur) das Angebot

Weg der Baulandbereitstellung		Grad der Kostenbeteiligung*
Typ I	reine Angebotsplanung	-
Typ II	Zwischenerwerb ohne Bindung und ohne Beteiligung an der Wertschöpfung	+++
Typ III	Baulandbereitstellung durch Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	+++
Typ IV	Zwischenerwerb mit Beteiligung an der Wertschöpfung	++
Typ V	Zwischenerwerb außerhalb des Haushalts	+++ (+)
Typ VI	Zwischenerwerb durch private Developer	+++
Typ VII	amtliche Umlegung	+
Typ VIII	freiwillige Umlegung (städtebaulicher Vertrag)	++

- keine Kostenbeteiligung ++ mittel
 + gering +++ hoch
 * Kostenbeteiligung = Teilverzicht auf Bodenwertsteigerung

Quelle: Dransfeld und Hemprich 2017, S. 44

Abb. 4: Wege der Baulandbereitstellung

zum Bauen, nehmen aber selbst überhaupt keinen Einfluss auf die eigentliche Baurealisierung. Alteigentümer und Investoren werden hier zu Lasten der Kommune nicht oder kaum an den Baulandproduktionskosten beteiligt. Des Weiteren gibt es die amtlichen und freiwilligen Umlegungen sowie verschiedene Zwischenerwerbsmodelle (entweder rein privatrechtliche oder hoheitliche mittels der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) gemäß § 165 BauGB) – sowohl als langfristig angelegte Bodenvorratspolitik als auch als projektbezogener Zwischenerwerb (Dransfeld et al. 2019). In diesen Kontext gehört auch die rein privat initiierte Baulandentwicklung mittels städtebaulicher Verträge gemäß § 11 BauGB. Es gibt mithin verschiedene Wege, denn die »Spielregeln« können nicht überall gleich sein (Kötter und Löhr 2023, Drixler et al. 2014, Thiel 2008, Dransfeld 2003). Jede Kommune muss den für sie passenden Weg finden und dabei außerdem den Grad der Beteiligung der Eigentümer und Investoren an den Kosten der Baulandentwicklung (unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen) an die örtlichen Gegebenheiten anpassen.

Je nachdem, welche Wege der Baulandbereitstellung genutzt werden, hat dies unterschiedliche finanzielle Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte und die Wirtschaftlichkeit der Baulandentwicklung (Voß 1996). Darüber hinaus spielt auch der Ort der Baulandentwicklung eine große Rolle für die mögliche Höhe der Wertschöpfung. Gerade bei der Innenentwicklung wird in Gebieten innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB geplant, weshalb in diesen Fällen die Bodenwerte schon vor Entwicklung relativ hoch und die planungsbedingten Wertsteigerungen dementsprechend gering sind. Wird auf Brachflächen geplant, können zudem besondere Herrichtungs- und Aufbereitungskosten anfallen, weshalb in diesen Fällen häufig die Wertschöpfungspotenziale teilweise nicht ausreichend sind, um die Baulandproduktions-

kosten zu decken. Je nachdem, wo man entwickelt, sind demnach die Voraussetzungen für die Abschöpfung sehr unterschiedlich.

Das deutsche Bauplanungsrecht hat im Übrigen bis heute keine einheitlichen Regelungen zur Abschöpfung leistungsloser, planungsbedingter Bodenwertsteigerungen. Städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen (kurz: SEM und SAN) nach dem Besonderen Städtebaurecht sehen dies zumindest ausdrücklich für sog. maßnahmenbedingte Bodenwertsteigerungen vor. Auch in der amtlichen Umlegung werden gewisse Bodenwertsteigerungen – wenn auch nicht planungsbedingte (sondern nur sog. umlegungsbedingte Wertvorteile, insbesondere infolge von Erschließungs- und Gestaltungsvorteilen) – abgeschöpft. Im städtebaulichen Vertrag gemäß § 11 BauGB werden üblicherweise ebenfalls Bodenwertsteigerungen gemäß Abs. 1 Nr. 3 i. v. m. Abs. 2 Satz 1 BauGB zur Refinanzierung bestimmter Baulandproduktionskosten genutzt. Insofern ist die gelegentlich geäußerte Behauptung, es gäbe im bundesdeutschen Städtebaurecht keine Abschöpfungsregeln, so nicht richtig. Richtig ist allenfalls zu sagen, dass es keine Regelung zur vollständigen Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen gibt.

Gleichwohl führen diese unterschiedlichen Regelungen zu unterschiedlichen Begünstigungen, Belastungen und Begehrlichkeiten. Die Gleichbehandlung von Eigentümerinteressen – i. d. R. ein hohes Gut für erfolgreiches, praktisches Landmanagement – ist das nicht. Dies führt in der Praxis zu problematischen allokativen und distributiven Fehlentwicklungen. Natürlich hat Bodenspekulation hierin eine entscheidende Ursache. Letztlich impliziert dieser »Planungs-gap« auch Fragen zur sozialen Gerechtigkeit.

Viel hat sich an diesem Verhalten bis heute nicht geändert, selbst dort nicht, wo sogar – wie beispielsweise im Freistaat Bayern – eine Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen zugunsten der Allgemeinheit

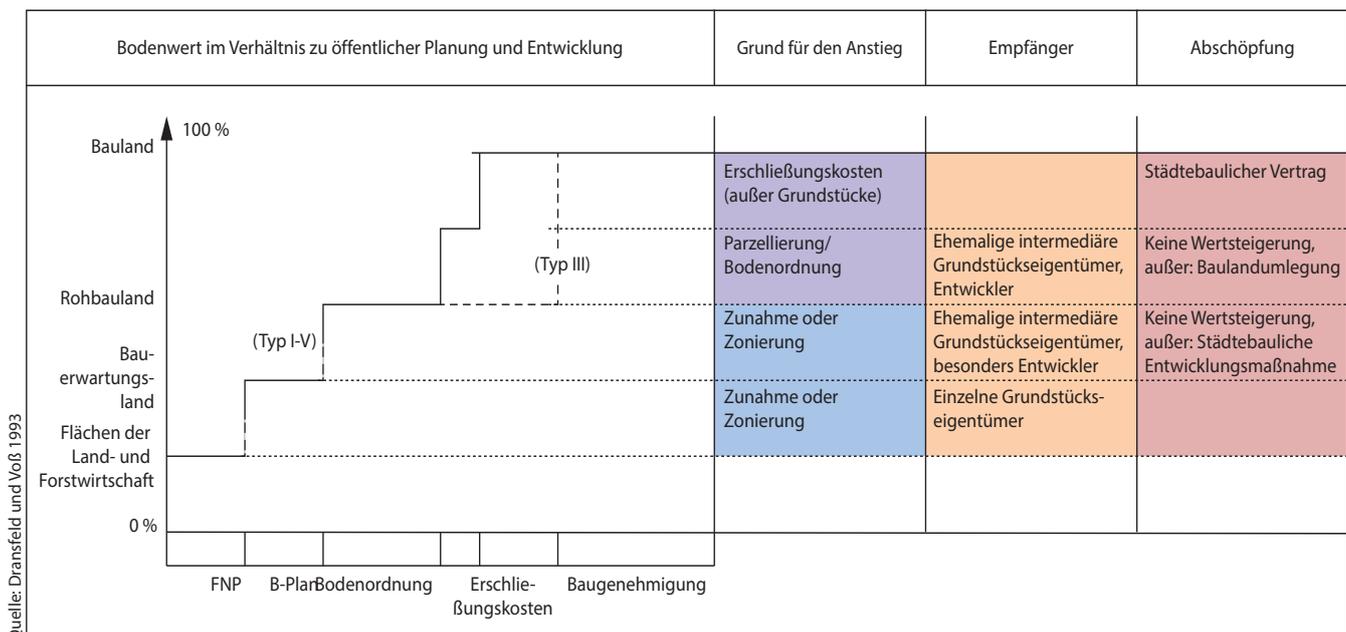


Abb. 5: Bodenwertbildung und Abschöpfungswege

Verfassungsrang (Art. 161) hat. Im Grunde genommen hat sich überall die Auffassung verfestigt, dass (leistungslose) planungsbedingte Bodenwertsteigerungen »naturbedingt« fester Teil des Eigentums sind. Das ist das eigentliche Problem!

Zur Versachlichung der Debatte ist es hilfreich, zwischen planungs- und kostenbedingten Bodenwertsteigerungen zu unterscheiden (Abb. 5). Nicht die gesamten Wertsteigerungen vom Acker- bis zum Bauland sind ausschließlich der städtebaulichen Planung selbst geschuldet. Bedeutend ist, welcher Akteur in welcher Wertsprungphase Eigentümer der Flächen ist. Derjenige, der geschickt frühzeitig Flächen erwirbt, profitiert finanziell am meisten. Durch (privatrechtlichen) kommunalen, projektbezogenen Zwischenerwerb oder durch langfristige kommunale Bodenvorratspolitik können diese Wertschöpfungen auch von Städten und Gemeinden erzielt werden. Und dies ist keine Bodenspekulation!

Zur Frage des Mehrwertausgleiches ist im Übrigen ein Blick in die Schweiz sehr lohnend; dort werden seit Jahren diesbezüglich erfolgreiche Modelle praktiziert (Hengstermann und Debrunner 2023).

5 Beispielhafte Baulandstrategien – kommunale Grundsatzbeschlüsse als Bodenreform von »unten«

Das »richtige Grundstück, zur richtigen Zeit, an der richtigen Stelle zu einem angemessenen Preis verfügbar zu haben«, heißt: eigene kommunale Bauland- und Liegenschaftspolitik zu betreiben. Hilf Dir selbst! Kommunale Baulandstrategien, Baulandbeschlüsse oder kommunale Baulandmodelle sind Bodenreform von »unten«. Dazu findet sich kein Hinweis im BauGB. Aber indirekt mag der Handlungsauftrag dazu aus § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB abgeleitet werden: »Bauleitpläne sollen u. a. eine sozialgerechte Bodenutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.«

Als Selbstverpflichtung der Städte und Gemeinden können sie – wenn sie konsequent gehandhabt werden, das zeigen empirische Arbeiten –, erhebliches Steuerungspotenzial generieren (Dransfeld und Hemprich 2021, Adrian et al. 2021). Eine zentrale Handlungsempfehlung der »AG Aktive Liegenschaftspolitik« im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen an die Kommunen ist, umfassende Baulandstrategien und -beschlüsse zu erstellen und umzusetzen, um Grundstückspreise und damit auch bezahlbare Wohnungsangebote mitzugestalten (DV 2016). Die Kommunen erhalten so eine eigene, vor allem eine proaktive Rolle in der Baulandpolitik zurück. Auf diese Weise wird die Stadtplanungspolitik mit der kommunalen Liegenschaftspolitik verzahnt – gerade auch, weil dadurch städtebauliche Kriterien berücksichtigt werden und vorrangig Einfluss auf die Umsetzung von Baurechten möglich wird.

Wenn das insbesondere mit aktivem kommunalem Zwischenerwerb oder gar mit langfristiger Bodenvorratspolitik untersetzt wird – so wie es die Stadt Münster mit ihrem Beschluss zur sozialgerechten Bodennutzung vorbildhaft vormacht oder wie es in Ulm schon immer durchgeführt wird – wird daraus ein »Königsweg« (vgl. dazu unten weitergehende Ausführungen).

Voraussetzung ist bei allem: Die Baulandentwicklung muss wieder verstärkt als originäres Aufgabenfeld der Kommunen verstanden werden, so selbstverständlich, wie z. B. regelmäßige Verkehrs- oder Schulentwicklungsplanungen etc. (Dransfeld und Kiehle 2014).

5.1 Münster

Im Jahr 2004 hat die Stadt Münster (MS) – im Dialog mit allen Wohnungsmarktakeuren und mit einstimmigem Ratsbeschluss – ihr »Handlungskonzept Wohnen« entwickelt. Es besteht aus mehreren Bausteinen:

- Als Ziel ist der Neubau von jährlich 2000 Wohnungen vorgesehen, unter denen sich mindestens 300 öffentlich geförderte befinden.
- Zugleich sollen preiswerte Wohnungsbestände gesichert werden.
- In einer Zielvereinbarung mit dem Land NRW hat die Stadt MS bis zum Jahr 2022 jährlich 35 Mio. Euro Landesmittel für den sozialen Wohnungsbau akquiriert.
- Und vor allem soll rasch neues Bauland entwickelt werden, nicht zuletzt durch Mobilisierung von Flächenreserven innerhalb des Siedlungsbestands.

Die Stadt MS entscheidet – auf Grundlage des Flächennutzungsplanes – mit dem Bebauungsplan, ob eine Fläche überhaupt zu Bauland werden kann – und zu welchen Bedingungen. »Münsters Modell der Sozialgerechten Bodennutzung« nutzt genau diesen Punkt, um auf dem derzeit überhitzten Bodenmarkt steuernd einzuwirken (Abb. 6). Aktiver, eigenständiger Bodenerwerb, zeitnahe Bereitstellung von umfänglichem neuen Wohnbauland, preisdämpfende Vergabep Praxis, verbindliche Verträge mit bauwilligen Investoren – all das soll den »Interessen der Allgemeinheit« stärker Geltung verschaffen.

Um der stetigen Steigerung der Bodenpreise entgegenzuwirken, hat der Rat der Stadt Münster einstimmig das Konzept der »Sozialgerechten Bodennutzung (kurz: SoBo Münster)« beschlossen. Damit Münster für alle seine Bürgerinnen und Bürger lebenswert und attraktiv für Neuzuziehende bleiben kann, sollen bestimmte sozial und wohnungspolitische Ziele erreicht werden. Um diese Ziele nachhaltig zu erreichen, setzt »SoBo Münster« auf zwei Kernprinzipien: Die aktive Rolle der Stadt selbst und die Einbeziehung der privaten Akteure.

Die Kommune selbst erwirbt Grundstücke für den Wohnungsbau und vergibt sie dann nach bestimmten Kriterien (über sog. Konzeptverfahren) – so kann sie die Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele direkt und eigenverantwortlich

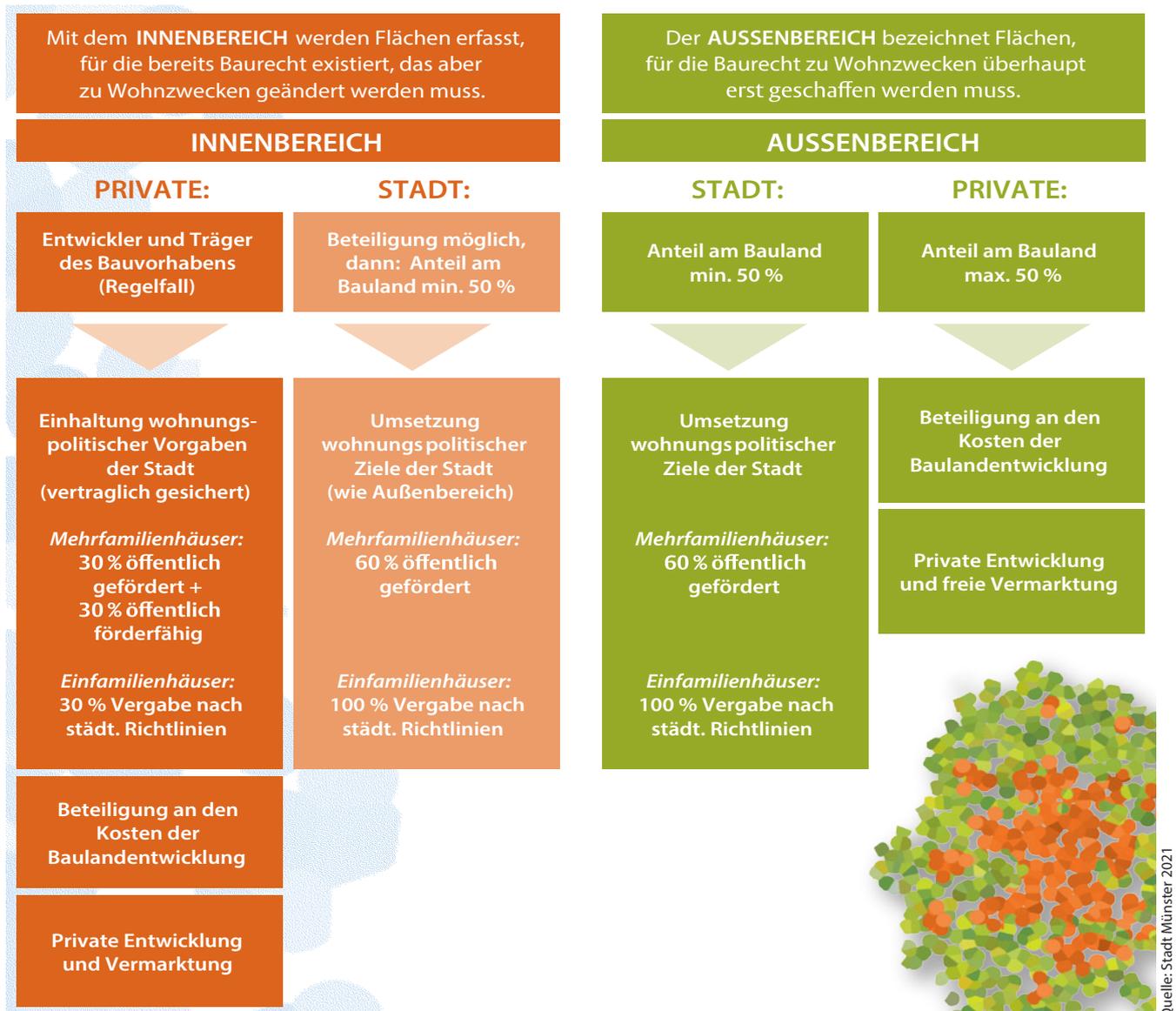


Abb. 6: Sozialgerechte Bodennutzung Münster

wortlich steuern. Dazu gehören auch sog. »Startmieten«, bei denen eine bestimmte (Ober-)Grenze der Kaltmiete €/m² nicht überschritten werden darf (Bedingung). Dieses Vorgehen erfolgt auf mehreren Wegen:

- Grundstückserwerb (= liegenschaftliche Partizipation): Eine Fläche im Außenbereich wird planerisch vorrangig als neues Bauland entwickelt, wenn die Eigentümer mindestens 50 % der Fläche zuvor an die Kommune veräußert haben.
- Grundstücksvergabe: Wenn die Stadt MS Flächen für den Mietwohnungsbau vergibt, erhält nicht derjenige Investor den Zuschlag, der den Höchstpreis bietet, sondern derjenige, der verbindlich die niedrigste Startmiete garantiert oder das beste Konzept liefert. Für Eigenheimen werden Grundstücke wie bisher preisgedämpft nach den städtischen Richtlinien vergeben.
- Vertragliche Absicherung: Vor der Einleitung von Bauplanungen im Innenbereich schließt die Kommune mit den Vorhabenträgern verbindliche Verträge zur Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele ab. Nach dem

Grundsatz »Eigentum verpflichtet« bezieht die Kommune die privaten Grundeigentümer und Investoren in die Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele ein.

- Die Privaten übernehmen die Kosten für die Entwicklung sowie die technische und soziale Infrastruktur ihrer Grundstücke.
- Im Innenbereich verpflichten sich die Investoren darüber hinaus vertraglich, u. a. festgelegte Quoten für geförderten Wohnraum einzuhalten. Gleichzeitig profitieren die Privaten von klaren Vorteilen: Transparenz der Verfahren, Gleichbehandlung aller Vorhaben und Investitionssicherheit durch frühzeitige Kalkulierbarkeit der Kosten.

5.2 Ulm

Zur Baulandbereitstellung betreibt die Stadt Ulm seit rund 125 Jahren eine vorausschauende Bodenvorratspolitik, indem sie Flächen für künftige bauliche Entwicklungen

auf Vorrat aufkauft und gezielt zur Aufgabenerfüllung der Stadt Ulm einsetzt oder wieder veräußert (Oelmaier 2023). Grundprinzip dabei ist, dass die Stadt Ulm einen Bebauungsplan für ein künftiges Baugebiet erst dann in das Verfahren bringt, wenn sie auch Eigentümerin der betroffenen Flächen ist. Mittlerweile sind etwa 4500 ha in kommunalem Eigentum, etwa ein Drittel des kompletten Stadtgebietes.

Die Stadt Ulm verfolgt damit ein konsequentes, auf Langfristigkeit angelegtes Zwischenerwerbsmodell. Der An- und Verkauf der Grundstücke wird über die Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung der städtischen Verwaltung abgewickelt. Die Grundstücke werden nicht (nur) kurzfristig zur unmittelbaren Baureifmachung zwischenerworben, sondern die Bodenbevorratung erfolgt über einen längeren Zeitraum von mehr als einer Dekade. Die Stadt strebt einen möglichst preisgünstigen Erwerb der Flächen an, um den Preisvorteil an die späteren Erwerber weiterzugeben und dennoch sämtliche Kosten der Baulandentwicklung durch die Veräußerung zu decken.

Gerade bei Vorhaben der Innenentwicklung durch die Ulmer Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft waren im Vorfeld der Ankauf sowie die verwaltungsinterne Koordination der Abteilung Liegenschaften ausschlaggebend für einen Flächenerwerb und damit für eine Entwicklung durch das kommunale Wohnungsunternehmen.

Eine weitere zentrale Maßnahme ist die Ausweitung des im Jahr 2012 eingeführten Programms »Preisgünstiger Wohnraum zur Miete«. Vorgesehen ist die Erhöhung des preisgedämpften Wohnflächenanteils von 20 % auf 30 %. Hiervon sollen 10 % preisgünstiger und 20 % öffentlich geförderter Wohnungsbau sein. Für private brachliegende Industrie- oder Gewerbeflächen und für hinzukommende Wohnflächen, die über zusätzliches Baurecht genehmigt werden, gilt diese Regelung ebenfalls. Von den insgesamt geplanten 3500 Wohnungen bis zum Jahr 2021 sollten rund 80 % in der Innenentwicklung realisiert werden.

6 Die Bedeutung des Verkehrswertes und die Rolle der Verkehrswertermittlung im Landmanagement

In der letzten Zeit gibt es Hinweise, es sei auch die deutsche Verkehrswertermittlung mit ihren gängigen Normen – wie der ImmoWertV – die letztlich nicht ganz unerheblich dazu betrügen, dass Baulandpreise stetig wachsen. Insofern tragen diese eine (Mit-)Verantwortung für die wachsenden Wohnraumversorgungsprobleme; ein diesbezüglicher Reformbedarf wird nahegelegt bzw. angemahnt.

Die Wertbemessung von Grundstücken – z. B. anlässlich anstehender An- oder Verkäufe – unterliegt grundsätzlich der Definition des Verkehrswertes gemäß § 194 BauGB. Hiernach bestimmt sich der Verkehrswert (Marktwert) durch den Preis, der zu dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach

den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstückes oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf gewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.

Es ist eine falsche Annahme davon auszugehen, Marktpreise für Grundstücke und damit auch für (gemeinwohlorientiertes) Wohnbauland ließen sich über eine andere Definition des Verkehrswertes oder durch eine Änderung oder Ergänzung der ImmoWertV nachhaltig steuern. Verkehrswertdefinition und Verordnung versuchen lediglich, mit geeigneten Zielen, Methoden und Verfahren einen Marktpreis bestmöglich zu simulieren, der im Allgemeinen am Markt – ohne Zwang – gewöhnlich erzielt würde. Es wird insofern methodologisch versucht nachzuvollziehen, mithin zu »messen«, was der Markt bereit wäre, für ein Grundstück zu zahlen. Nicht mehr und nicht weniger. Auch jede Enteignungsentschädigungsbewertung beispielsweise geht hiernach vor.

Wenn aber aus Gründen des Gemeinwohls Bodenpreise vom ermittelten Verkehrswert nach unten abweichen sollen, ist das nur durch normativ vorgegebene Festsetzungen bzw. Abweichungen umsetzbar und ist keine Frage der Verkehrswertermittlung. Zum Beispiel könnte festgelegt werden, dass grundsätzlich für Grundstücke, die erstmalig für Stadterweiterungen beplant und durch kommunale Landentwicklung (kommunaler Zwischenerwerb) bereitgestellt werden sollen (sog. »grüne Wiese-Vorhaben«) grundsätzlich immer nur max. ein fünffacher Ackerlandpreis gezahlt werden darf. In den Niederlanden wurde beispielsweise noch bis in die 1990er Jahre hinein landesweit erfolgreich die Baulandbereitstellung bei Stadterweiterungsvorhaben durch konsequenten kommunalen Zwischenerwerb umgesetzt, indem der Ankaufpreis i. d. R. den zwei- bis dreifachen Bodenwert für landwirtschaftliche Flächen nicht überstieg (Voß 1997). Wichtig wäre hierbei zu beachten, dass zum Zeitpunkt des Grundstückankaufes keine vom Eigentümer selbst erzeugten weiteren Bodenwertanteile vorliegen, die über diesen »Fünffach-Ackerbodenwert-Ansatz« hinausgehen. So bliebe sichergestellt, dass der Eigentümer als Anreiz Teile der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen generiert, nicht aber darüber hinaus leistungslose Bodenwertsteigerungen (zusätzlich) erhält. Vor allem würde so dem Eigentümer nichts an Bodenwertvermögen genommen, was er selbst – durch eigenes Tun – erzeugt hätte. Würde so vorgegangen, bedarf es im Übrigen nicht mehr eines grundlegenden Planungswertausgleiches im BauGB.

Wertermittlungsmethoden, wie das Ertragswertverfahren und deduktive, residuale Verfahren i. S. v. § 40 Abs. 3 Satz 1 ImmoWertV (2021), könnten dagegen bei der Ermittlung der Höhe der Abschläge vom Verkehrswert (rechnerische) »Hilfestellungen« geben, indem beispielsweise »sichtbar« gemacht würde, wie hoch der Bodenwert(-anteil) maximal sein darf, wenn bestimmte Mietpreishöhen nicht überschritten werden sollen. Das wäre aber keine Verkehrswertermittlung.

7 Zusammenfassung/Thesen/Forderungen

Der Prozess der Baulandbereitstellung (und nicht das Planverfahren selbst mit der Baurechtsetzung) ist der Schlüssel zu mehr Einfluss auf den Boden (wer entwickelt wann mit welchen Instrumenten Bauland): Baulandbereitstellung meint die Verfügbarmachung der zur Realisierung der städtebaulichen Planungen benötigten Grundstücke. Hierzu gehören im Allgemeinen der Erwerb, die Bodenordnung (Arrondierungen und Neuparzellierung), die Erschließung und die Vermarktung/Vergabe der baureifen Grundstücke. Kommunale Liegenschaftspolitik ist gute Stadtplanungs- und damit gute Wohnungspolitik! Notwendig ist eine breite, konsequent liegenschaftliche Partizipation durch die Städte und Gemeinden. Bodenmarktprobleme lassen sich nicht durch noch mehr und auch nicht durch neue informelle oder formelle städtebauliche Pläne sowie Planverfahren und durch moderne Bürgerbeteiligungsverfahren beseitigen; das fördert nur Planungskultur, mobilisiert aber keine Grundstücke und verschafft überhaupt keine Baugrundstücke. Entscheidend ist vielmehr, dass die Probleme bei der Planimplementierung bestehen und dort abgestellt werden müssen. **Kommunale Grundsatzbeschlüsse zur Baulandbereitstellung**, die auf die lokalen Rahmenbedingungen abgestellt sind, sind hierzu ein gutes Mittel. Vielfach wird gleichbedeutend auch von kommunalen Grundsätzen einer sozialgerechten Bodennutzung gesprochen.

Kommunale Baulandbereitstellung als Schlüssel einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik (Rolle des Privatrechts): »Mehr Bodeneigentum in öffentlicher Hand ist eine der entscheidenden Ressourcen für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik.« (Bündnis Bodenwende 2021). Die Erfahrung der letzten Jahre und Jahrzehnte lehrt, dass es nicht ausreicht, Baurecht zu schaffen und als Kommune darauf zu vertrauen, dass sich die privaten Akteure am Grundstücksmarkt dahingehend einigen, dass (zeitnah) die angestrebte Bebauung realisiert wird. Die erfolgreiche Umsetzung von Konzeptvergaben und eine verstärkte Vergabe von Grundstücken durch die Kommunen über Erbbaurechte setzt die Verfügbarkeit von gemeindlichem Grund und Boden voraus!

Das deutsche Bodenmarktsystem ist komplex ausgestaltet: Es gibt letztlich viele Baulandbereitstellungswege, die sich zum Teil auch widersprechen (Dransfeld und Voß 1993). Dadurch wird zudem eine unterschiedliche Partizipation an den Kosten der Baulandentwicklung durch die Eigentümer und Investoren unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen (s.o.) gefördert. Dies impliziert Ungerechtigkeit und führt zu fehlgeleiteten finanziellen Anreizen. Einfach aufgebaute Systeme sind aber besser zu durchschauen, zu kontrollieren und vor allem zu steuern (Dransfeld und Voß 1993). Bei klassischen Stadterweiterungen im Außenbereich gemäß § 35 BauGB sollte die Baulandbereitstellung möglichst konsequent nur noch durch die Kommunen selbst in Form des Zwischenerwerbs erfolgen. Dies wäre hierfür der richtige Ansatz.

Städtebaulicher Vertrag gemäß § 11 BauGB: Durch die seit den 1990er Jahren mehr und mehr vollzogene Verlagerung der Landentwicklung – mithin des Prozesses der Baulandbereitstellung – von der öffentlichen Seite auf private Investoren/Entwickler/Eigentümer verliert die öffentliche Seite in Deutschland faktisch ihren Steuerungseinfluss auf den Bodenmarkt (Dransfeld 1997). Dies ist zu korrigieren. Für städtebauliche Entwicklungen im Außenbereich gemäß § 35 BauGB sollten städtebauliche Verträge nicht mehr genutzt werden (stattdessen privatrechtlicher Ankauf der Plangebietsflächen durch die Städte und Gemeinden; s.o.). Der städtebauliche Vertrag ist auf Anwendungsfälle im siedlungsgeografischen Innenbereich, bei der Reaktivierung von Brachflächen, im Zusammenhang mit (freiwilligen) Umlegungsverfahren oder für Abwendungsvereinbarungen im Rahmen Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (SEM) gemäß § 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB zu beschränken.

Aufbau und Förderung kommunaler Bodenfonds: Ein revolvierender Bodenfonds als wirtschaftlich selbständiges Sondervermögen kann das zentrale Instrument eines nachhaltigen Landmanagements sein. In den Bodenfonds sollen alle nicht unmittelbar der eigenen Aufgabenerfüllung dienenden kommunalen Grundstücke eingebracht werden (Vorratsgrundstücke). Diese Bodenfonds stärken das kommunale Liegenschaftswesen in seiner strategischen Ausrichtung an der Schnittstelle von Planung und Realisierung (Deutscher Städtetag 2017).

Finanzielle und personelle Ausstattung in den Städten und Gemeinden: Für eine erfolgreiche, gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, bei der z.B. eine kommunale liegenschaftliche Partizipation im Vordergrund steht, ist letztlich die Bereitstellung auskömmlicher öffentlicher Finanzmittel unabdingbar. Dazu sind in den Städten und Gemeinden im Haushalt entsprechende Prioritäten festzulegen. Dies darf aber freilich nicht gleichzeitig wieder mit einem Abverkauf von kommunalen Liegenschaften bzw. kommunalem Grundvermögen – zur Schließung von etwaigen Liquiditätslücken – einhergehen. In jedem Fall erfordert eine erfolgreiche kommunale liegenschaftliche Partizipation – sei es durch einen gemeindlichen Bodenfonds oder mittels einer davon unabhängigen kommunalen Zwischenerwerbsstrategie – qualifiziertes Personal für die i. d. R. hinzugekommenen Aufgaben. Sofern sich dieses (zusätzliche) Personalaufkommen nicht aus der Entwicklung und durch den gewinnbringenden Verkauf der Flächen selbst trägt, steht dem Aufwand – zumindest – ein deutlicher Mehrwert in Bezug auf die Erreichung städtebaulicher Ziele gegenüber. Bund und Länder sollten im Rahmen ihrer Möglichkeiten zudem dazu übergehen, gezielt kommunale liegenschaftliche Partizipation zu unterstützen. Städtebauförderungsmittel sollten beispielsweise für kommunale Bodenfonds (und wenn zunächst auch nur für eine Anschubfinanzierung) oder für die Entwicklung und den Aufbau von gemeindlichen Baulandmodellen/Baulandstrategien verfügbar bzw. einsetzbar sein. So erhielte die deutsche Städtebau-

förderung – sehr konkret und wirksam – ihre notwendige Bodenhaftung.

Die **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) gemäß §§ 165 ff. BauGB** ist viel stärker zu nutzen. Dazu sind ihre Anwendungsvoraussetzungen in § 165 Abs. 3 BauGB zu überprüfen und vor allem zu vereinfachen. Insofern sind auch die Anforderungen an vorbereitende Untersuchungen gemäß § 165 Abs. 4 BauGB zu »verschlanken«. Ein erster Schritt hierzu wäre es, die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 201a BauGB als ausreichenden Nachweis des Allgemeinwohlerfordernisses anzusehen!

Verkauf unter Verkehrswert: Es bedarf einer normativen Klarstellung, dass Städte und Gemeinden voll erschlossenes Wohnbauland, das Gemeinwohlnutzungen zugeführt werden soll, deutlich unter dem Verkehrswert veräußern dürfen. Das Präjudiz, Grundstücke der öffentlichen Hand faktisch zum vollen Wert (damit ist der Verkehrswert gemeint) veräußern zu müssen, steht einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik entgegen, da eine preislimitierte Abgabe von Grundstücken dadurch von vornherein erschwert wird. Eine »Kappungsgrenze« von 50 % als möglicher Abschlag vom vorher ermittelten Verkehrswert wäre hilfreich. Die Haushaltsordnungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind in diesem Sinne zu reformieren, nicht aber die Normen zur Verkehrswertermittlung. Hier fehlt es bislang in der Praxis an klaren Vorgaben; es bleiben gleichwohl erhebliche (rechtliche) Unsicherheiten. Auch ist das EU-Recht in den Blick zu nehmen; die Veräußerung unterhalb des Verkehrswertes ist unter beihilferechtlichen Regelungen nicht unproblematisch.

Das **Innenentwicklungsmaßnahmegebiet (IEM) und die Soziale (amtliche) Umlegung** sind notwendige ergänzende Bodenrechtsinstrumente im Rahmen des Landmanagements, die zeitnah in das BauGB implementiert werden müssen. Eine quantitativ erfolgreiche Innenentwicklung wird nur durch tatsächlich mobilisierbare Grundstücke gelingen; hierzu bedarf es eines weitergehenden ordnungsrechtlichen Rahmens, wie es das IEM vom Grundsatz bietet. Zur Einführung der IEM in das BauGB wurde im Auftrag des Bundesumweltministeriums in den Jahren 2017 und 2018 ein Planspiel mit acht Großstädten (Berlin, Bonn, Chemnitz, Hamburg, Köln, München, Stuttgart und Trier) erfolgreich durchgeführt. Demnach würde mit der Einführung eines IEM eine Regelungslücke im derzeitigen Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts geschlossen (Kötter und Müller-Grünau 2018). Die Verfassungsmäßigkeit dieses neuen Instrumentes wurde zudem eigens durch ein Rechtsgutachten festgestellt (Wickel 2017). Die zeitnahe Bebauung der Grundstücke entsprechend eines vorliegenden Innenentwicklungskonzepts soll durch die Kommunen mittels einer Bauverpflichtung durch die IEM-Satzung oder einen ggf. noch erforderlichen IEM-Bebauungsplan erreicht werden. Erfüllt der Eigentümer die Bauverpflichtung nicht innerhalb einer bestimmten Frist und ist er auch nicht zum Verkauf (insbesondere an die

Gemeinde) bereit, so besteht die Möglichkeit einer Enteignung des betreffenden Grundstücks durch die Gemeinde.

Die **Soziale Umlegung** orientiert sich an der Erweiterten Umlegung sowie des »erweiterten Stuttgarter Modells« (Kötter und Rehorst 2019, Dieterich 2006, VHW 1995). Kötter und Rehorst (2019) führen dazu aus: »Die Soziale Umlegung soll demnach nicht nur dem Interessenausgleich der Eigentümer, sondern zugleich dem Wohl der Allgemeinheit durch die Deckung eines dringenden Bedarfs an Wohnraum dienen. Das bodenpolitische Ziel besteht darin, durch eine Erhöhung des Flächenbeitrags Bauland für den sozialen Wohnungsbau in ausreichender Menge und zu einem tragfähigen Preis bereitzustellen sowie gemischte neue Baugebiete und stabile Quartiere zu verwirklichen. Im Unterschied zum Vorschlag der Erweiterten Umlegung von 1981 verfolgt die Soziale Umlegung als Hauptziel die Mobilisierung von Flächen durch die Abschöpfung des Umlegungsvorteils für den Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen und nicht die Bereitstellung von Flächen für die Wohneigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung.«

Noch gibt es in Deutschland eine »gelebte Umlegungslandschaft« mit breitem Expertenwissen. Es ist schon verwunderlich, warum dieses eigentlich bewährte, sehr traditionelle deutsche Bodenordnungsinstrument zwischenzeitlich ein Stück weit in den Hintergrund gerückt ist. Dabei ist die Umlegung nicht ausschließlich ein »grüne-Wiese-Instrument«, sondern kann – bei bestehendem Bodenordnungsbedarf – schon jetzt im unbepflanzten Innenbereich gemäß § 34 BauGB zur Entwicklung ungenutzter Innenentwicklungspotenziale oder zur Bodenordnung im Rahmen Städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB – und damit sozusagen im Bestand – angewendet werden.

Baulandbereitstellung: Ja! Aber: »not in my backyard!« Für eine gute Wohnraumversorgung ist ein qualifiziertes Landmanagement unabdingbar. Die dazu schon verfügbaren Instrumente, Methoden und Verfahren sind konsequent zu nutzen, andere ergänzende, neue Regelungen sollte der Gesetzgeber auf den Weg bringen (s. o.). Doch was nützen die besten Instrumente des Landmanagements und bestens ausgebildete, also qualifizierte Landmanager, wenn die Schaffung neuen Baulandes zunehmend vor Ort – wenn es konkret wird bzw. werden soll – in Frage gestellt wird. Bauland ja sicher – aber bitte ohne Flächenverbrauch und bitte nicht in meiner Nähe! Diese besondere (externe) »gesellschaftliche Realität« kann im Übrigen nicht durch Landmanagement gelöst werden.

8 Epilog (oder wenn Sie mir nicht glauben oder nicht mehr zuhören wollen)

»Das beste Zeichen einer guten Wirtschaft ist, dass die Stadt fortfährt Grundstücke zu kaufen, besonders von fremden Besitzern in der Nachbarschaft.«

(Johann Wolfgang von Goethe, Werke III, Weimar, 1788)

Literatur

- Adrian, L., Bunzel, A., Michalski, D., Pätzold, R. (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung – Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Hrsg. und veröffentlicht vom Deutschen Institut für Urbanistik (difu), Berlin.
- AK OGA – Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (2021): Immobilienmarktbericht Deutschland 2021 der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland. Oldenburg.
- Bündnis Bodenwende (2021): Sozial gerechte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land – Bodenpolitische Wahlprüfsteine zur Bundestagswahl 2021. Hrsg. von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) e. V., Berlin.
- Deutscher Mieterbund (2023): Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau – Vorschläge für eine notwendige Neukonzeption. Berlin (soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht).
- Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier, Berlin und Köln.
- Dieterich, H. (2006): Baulandumlegung. 5. Auflage, C.H. Beck, München.
- Dransfeld, E. (1997): Großbritannien. In: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechtes. Hrsg. von Beate und Hartmut Dieterich, Bauwelt Fundamente, Band 119, Vieweg-Verlag, Braunschweig und Wiesbaden, 124–136.
- Dransfeld, E. (2003): Wirtschaftliche Bauleitbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation. VHW-Verlag, Bonn.
- Dransfeld, E., Hemprich, C. (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund.
- Dransfeld, E., Hemprich, C., Pfeiffer, P. (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements – Arbeitshilfe, überarbeitete Neuauflage. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund.
- Dransfeld, E., Kiehle, W. (2014): Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick. BBSR-Forschungsvorhaben SWD – 10.04.04–12.210, Abschlussbericht, Bonn (nicht veröffentlicht).
- Dransfeld, E., Voß, W. (1993): Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich. Hrsg. vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.
- Drixler, E., Friesecke, F., Kötter, T., Weitkamp, A., Weiß, D. (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten. Schriftenreihe des DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e. V., Band 76/2014, Wißner Verlag, Augsburg.
- DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau – Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Hrsg. für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Berlin.
- Hengstermann, A., Debrunner, G. (2023): Nur noch mehr Wachstum? Vier Thesen zur Auswirkung des Mehrwertausgleichs auf lokale Wachstumskoalitionen am Beispiel der Schweiz. In: RaumPlanung, Heft 222 / 3/4-2023, 14–20.
- Hooper, A. J. (1989): Policy innovation and urban land markets. In: OECD – Urban Affairs Programme, Paris.
- Kötter, T., Löhner, D. (2023): Wirtschaftliche Baulandentwicklung und sozialgerechte Bodennutzung – wie Baulandmodelle diesen vermeintlichen Zielkonflikt bewältigen können. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2023, 85. Jg., 49–57.
- Kötter, T., Müller-Grünau, S. (2018): Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (»Innenentwicklungsmaßnahmengebiet«) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), Bonn.
- Kötter, T., Rehorst, F. (2019): Die soziale Umlegung – ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Baulandumlegung zur Flächenbereitstellung für den sozialen Wohnungsbau. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 1/2019, 144. Jg., 57–65. DOI: 10.12902/zfv-0244-2018.
- Oelmaier, T. (2023): Die Ulmer Bodenpolitik – mehr als ein strategisches Liegenschaftsmanagementsystem. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 3/2023, 85. Jg., 129–135.
- Stadt Münster 2021: SoBo Münster – zentraler Baustein in Münsters Handlungskonzept Wohnen. Amt für Immobilienmanagement, Stadtplanungsamt.
- Thiel, F. (2008): Strategisches Landmanagement – Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Informationen. 2. Auflage, Books on Demand, Norderstedt.
- VHW – Deutsches Volksheimstättenwerk e. V. (1995): Vorschläge zur Wohnbaulandmobilisierung – vertragliche Aspekte sowie abgaben- und förderrechtliche Instrumente. Abschlussbericht der unabhängigen Arbeitsgruppe des vhw, Bonn.
- Voß, W. (1996): Kosten und Finanzierung der Baulandbereitstellung. In: GuG – Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 6/1996, 17. Jg., 343–351.
- Voß, W. (1997): Niederlande. In: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechtes. Hrsg. von Beate und Hartmut Dieterich, Bauwelt Fundamente, Band 119, Vieweg-Verlag, Braunschweig und Wiesbaden, 109–123.
- Voß, W. (o. J.): Kommentierung zu § 192 BauGB (Gutachterausschusswesen). In: Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautzberger, M. (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. Laufende Loseblattsammlung, C.-H. Beck, München.
- Voß, W., Dieterich, H. (o. J.): Vorbemerkungen zu §§ 192–193 BauGB. In: Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautzberger, M. (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar. Laufende Loseblattsammlung, C. H. Beck, München.
- Voß, W., Dieterich, H.; Dransfeld, E. (1993): Germany No. 2. Erschienen in der Buchreihe European Land and Property Marktes in Germany, France, The Netherlands, UK, Italy, Sweden (EuProMa). UCL Press, London.
- Voß, W., Dieterich, H., Dransfeld, E. (1994): Die Bodenpreisbildung – ein Blick auf neue Instrumente und einige Nachbarländer. In: GuG – Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Heft 4/1994, 15. Jg., 200–210.
- Wickel, M. (2017): Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme (»Innenentwicklungsmaßnahmengebiet«) im BauGB. Hamburg.

Kontakt

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld
 Institut für Bodenmanagement (IBoMa)
 Deggingstraße 81, 44141 Dortmund
 info@iboma.de

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