



Luise Adrian, Arno Bunzel, Daniela Michalski, Ricarda Pätzold

Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung

Bodenpolitische Strategien und Instrumente
im Lichte der kommunalen Praxis

Luise Adrian
Arno Bunzel
Daniela Michalski
Ricarda Pätzold

Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung

Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen
Praxis

Impressum

Autorinnen und Autor:

Luise Adrian
Prof. Dr. Arno Bunzel
Daniela Michalski
Ricarda Pätzold

Projektpartner:

Berlin, Braunschweig, Dresden, Frankfurt am Main, Hamm, Heidelberg, Karlsruhe, Leipzig, Mannheim, München, Nürnberg, Potsdam, Oldenburg, Stuttgart

Redaktion:

Patrick Diekelmann

DTP:

Christina Bloedorn

Druck:

Oeding Print, Braunschweig

Zitierweise:

Luise Adrian, Arno Bunzel, Daniela Michalski, Ricarda Pätzold: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis, Berlin 2021 (Difu-Sonderveröffentlichung)

Bildnachweise (Umschlag, je v.l.n.r.):

Vorderseite: 1 Busso Grabow, 2–4 Wolf-Christian Strauss; Rückseite: 1–2 Wolf-Christian Strauss, 3 Sybille Wenke-Thiem, 4 Busso Grabow

ISBN 978-3-88118-674-2

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2021
Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, Januar 2021

Inhalt

Einführung	7
Worum es geht	7
Fachpolitischer Diskurs und Baulandkommission	8
Das Kooperationsprojekt „Kommunale Bodenpolitik“	10
Rahmenbedingungen in den projektbeteiligten Städten	11
Teil A Strategieentwicklung	19
1. Anlässe und Impulse	20
2. Bodenpolitisches Konzept	21
3. Akteurskonstellationen und institutionelle Arrangements	27
3.1 Planungs- und Liegenschaftsverwaltung: zentrale Akteure einer aktiven Bodenpolitik	27
3.2 Andere berührte Ressorts in der Kommunalverwaltung	28
3.3 Kommunalpolitik	29
3.4 Kommunale Unternehmen	30
3.4.1 Kommunale Wohnungsunternehmen	30
3.4.2 Weitere kommunale Betriebe und Gesellschaften	32
3.5 Satelliten: Partnerinnen und Partner der Kommune	34
3.6 Nachbarkommunen, Region	35
4. Prozessgestaltung	37
4.1 Ressortübergreifende Zusammenarbeit	37
4.1.1 Gesamtkoordination	39
4.1.2 Schaffung und Erweiterung von ressortübergreifenden Kooperationsstrukturen	39
4.2 Kommunikation an der Schnittstelle zu Politik und Stadtöffentlichkeit	41
Teil B Konfliktfelder	43
5. Liegenschaften und kommunaler Haushalt	43
5.1 Risiken und Chancen einer langfristigen Flächenbevorratung	44
5.2 Kostenersparnis durch Nutzung einer strategischen Flächenreserve für Aufgaben der Daseinsvorsorge	45
5.3 Effizientere Baulandentwicklung	47
5.4 Haushaltspolitische und haushaltsrechtliche Implikationen	47
6. Flächenbedarf und Interessenlage der Landwirtschaft	49
7. Zielkonflikte der beteiligten Ressorts	51
8. Kompetenzen und Ressourcen	52
9. Vertraulichkeit und Transparenz	53

Teil C Operative Handlungsfelder	54
10. Liegenschaftsmanagement	55
10.1 Erfassung und Bewertung des kommunalen Liegenschaftsvermögens	56
10.2 Vergabe und Nutzung des kommunalen Liegenschaftsvermögens	58
10.2.1 Konzeptvergabeverfahren	58
10.2.2 Direktvergabe	62
10.2.3 Erbbaurecht	62
10.3 Kommunaler Flächenankauf	67
10.3.1 Ankauf zu Zwecken der Baulandentwicklung	67
10.3.2 Flächenankauf zum Aufbau einer Flächenreserve	71
10.3.3 Ausgliederung des strategischen Flächenankaufs – Bodenfonds	73
10.3.4 Operative Handlungsoptionen beim Flächenankauf	74
11. Bodenpolitik zur nachhaltigen Entwicklung des Siedlungsbestands	75
11.1 Aktivierung der Potenziale der Innenentwicklung	76
11.1.1 Aktivierung großflächiger Areale	76
11.1.2 Aktivierung kleinteiliger Potenziale der Innenentwicklung	77
11.2 Maßnahmen zum Erhalt der Bevölkerungsstruktur – Milieuschutz	80
12. Baulandentwicklung	83
12.1 Baulandmodelle	84
12.1.1 Baulandentwicklung mit Vorhabenträgern ohne kommunalen Zwischenerwerb	85
12.1.2 Zwischenerwerbsmodelle	87
12.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	90
12.3 Umlegung	92
12.4 Vorkaufsrecht	93
Teil D Schlussfolgerungen	96
Strategieentwicklung	96
Umgang mit Flächenengpässen und -konkurrenzen	97
Umgang mit kommunalen Liegenschaften	98
Etablierung und Weiterentwicklung von Modellen der Baulandentwicklung	101
Mobilisierung im Bestand Innenentwicklung	103
Prozess, Akteure, Kommunikation	104
Teil E Empfehlungen an Bund und Länder	107
Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen!	107
An der Ausarbeitung der Empfehlungen an Bund und Länder haben mitgewirkt	110
Literatur	111

Abbildungen

Abb. 1:	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche	7
Abb. 2:	Beteiligte Städte und Projektstruktur	11
Abb. 3:	Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung	13
Abb. 4:	Aufkommen von Pendler*innen in den Städten (2018)	15
Abb. 5:	Wohnflächen pro Einwohner*in und pro Wohneinheit	17
Abb. 6:	Aufkommen von Gewerbe- und Einkommensteuern	18
Abb. 7:	Statistik der Kaufwerte für Bauland	18
Abb. 8:	Beziehung zwischen INSEK und bodenpolitischem Konzept	22
Abb. 9:	Herausforderungen und Lösungsansätze für ressortübergreifende Zusammenarbeit	37
Abb. 10:	Ankauf zur Flächenbevorratung	43
Abb. 11:	Bodenpreisentwicklung nach Gemeindegrößenklassen	45
Abb. 12:	Portfoliomanagement der Landeshauptstadt München	57
Abb. 13:	Konzeptvergabe – Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen	59
Abb. 14:	Beratungspaket für Wohnprojektinitiativen in Leipzig	61
Abb. 15:	Image des Erbbaurechts	63
Abb. 16:	Erbbaurechte – Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen	65
Abb. 17:	Aufbau der Preisermittlung im Baulandmodell der Stadt Münster	70
Abb. 18:	Variable Regelungsoptionen bei Zwischenerwerbsmodellen	88
Abb. 19:	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen	92
Abb. 20:	Wichtige Einsatzfelder des BauGB-Vorkaufsrechts	94

Vorwort

Grund und Boden sind ein knappes Gut, ohne das eine nachhaltige Stadtentwicklung nicht gelingen kann. Städte benötigen Flächen für den sozialen Wohnungsbau, für die Entwicklung tragfähiger Gewerbestrukturen im Rahmen der Wirtschaftspolitik genauso wie für soziale und andere Infrastrukturen und nicht zuletzt, um den Erfordernissen zur Anpassung an den Klimawandel gerecht zu werden. Stadtentwicklung muss deshalb die Instrumente der Liegenschaftspolitik mit denen des Städtebaurechts zusammenbringen. Nur so können die Städte ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge auf lange Sicht gerecht werden.

Diese Erkenntnisse gaben Anlass für ein Kooperationsprojekt, das von der Fachkommission Stadtentwicklung des Deutschen Städtetages angeregt und von dieser sowie der Fachkommission Liegenschaften des Deutschen Städtetages begleitet wurde. Gemeinsam machten sich 14 Städte mit Unterstützung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) auf den Weg, ihre Bodenpolitik zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse werden hier vorgelegt und sollen Anstoß für eine bessere kommunale Bodenpolitik geben, welche die Basis für eine nachhaltige Gewährleistung der Daseinsversorgung und der Stadtentwicklung bildet. Unser Dank gilt den vielen engagierten Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltungen, die uns Forscher*innen mit großem Engagement unterstützt haben und die das Thema „Bodenpolitik“ in ihrem Arbeitsalltag weiter vorantreiben.

Berlin im Dezember 2020

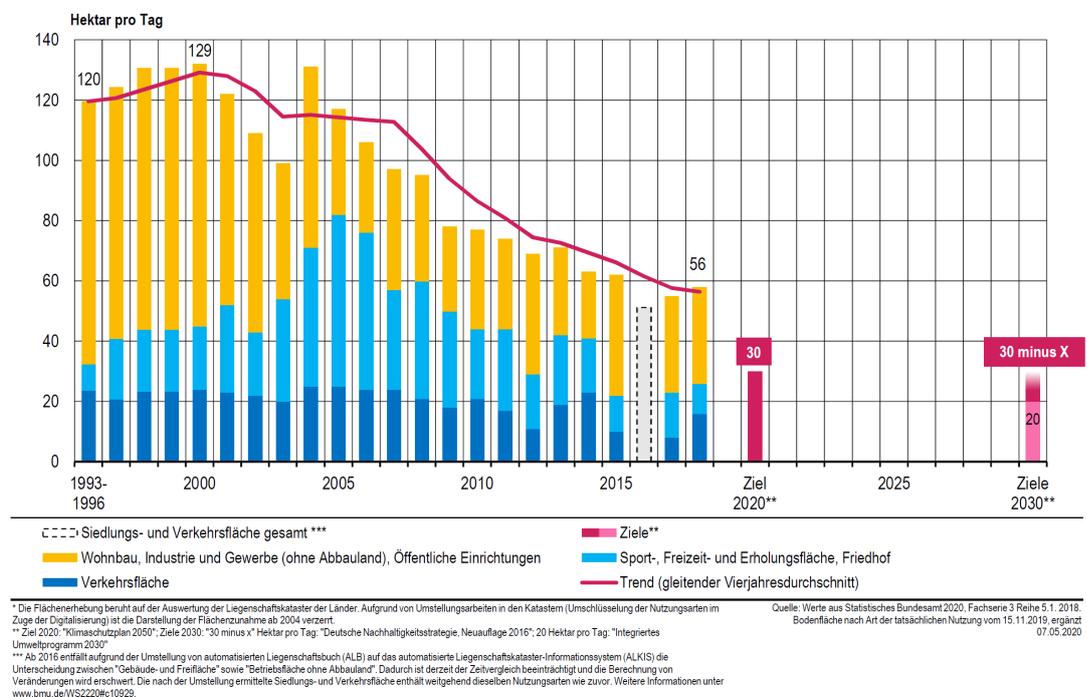
Luise Adrian, Arno Bunzel, Daniela Michalski und Ricarda Pätzold

Einführung

Worum es geht

Grund und Boden sind nicht vermehrbar. Dies bekommen vor allem die stark wachsenden Stadtregionen zu spüren, weil Flächen für Wohnungsbau, für die Schaffung von Arbeitsplätzen, für soziale, kulturelle, sportliche, gesundheitliche Zwecke, für Freizeit und Erholung im öffentlichen Raum und auch für Klimaschutz und Klimaanpassung knapp werden. Der Boden wird zur entscheidenden Frage für die Entwicklungsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Die Knappheit bedingt auch einen zunehmenden Wettbewerb unterschiedlicher Akteure um die begrenzte Ressource. Dabei konkurrieren nicht allein öffentliche und private Interessen. Konkurrenzen bestehen auch zwischen den verschiedenen Belangen des Allgemeinwohls. Zu denken ist eben auch an den Erhalt landwirtschaftlich genutzter Flächen als Basis für die Nahrungsmittelproduktion sowie an den Erhalt der Landschaftsräume als Basis für den Artenschutz und gegen das weitere Artensterben. Nicht umsonst ist seit Mitte der 1980er-Jahre im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hat dies aufgegriffen und ein konkretes Flächensparziel ausgegeben¹. Denn nach wie vor wächst der Anteil der Flächen, die für Verkehr und Siedlungsentwicklung genutzt werden. Allerdings betrifft das Wachstum vor allem Regionen, in denen weder die wirtschaftliche Prosperität noch die Bevölkerungsentwicklung dieses Wachstum rechtfertigen würde. Dort, wo Bevölkerung und Wirtschaft wachsen, ist der Flächenverbrauch demgegenüber i.d.R. unterdurchschnittlich, weil ohnehin entwicklungsfähige Flächen fehlen oder nicht verfügbar sind.

Abb. 1:
Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche



Quelle: Darstellung nach Umweltbundesamt 2020.

¹ Bis zum Jahr 2030 will die Bundesregierung den Flächenverbrauch auf unter 30 Hektar pro Tag verringern, bis 2050 wird ein Flächenverbrauch von netto null als Ergebnis einer Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt.

Knappheit an geeigneten Flächen und große Nachfrage bewirken vor allem eins: eine massive Steigerung der Bodenpreise. Diese wird zusätzlich durch die Bedingungen an den internationalen Kapitalmärkten befeuert, welche den Boden auch als Anlageobjekt für institutionelle Anleger interessant machen, aber auch durch das Renditekalkül privater Kleineigentümer*innen. Damit nimmt die Kostenlast für öffentliche Infrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge kontinuierlich überproportional im Verhältnis zur allgemeinen Preisentwicklung zu – allein getrieben durch den Bodenpreis. Die Bodenfrage wird damit auch zur Finanzierungsfrage. Spürbar ist dies nicht nur bei der öffentlichen Infrastruktur. Auch private Vorhabenträger*innen sind davon betroffen, dass der Anteil der Kosten für den Grunderwerb an den Gesamtkosten von Investments höher wird. Dies schlägt etwa beim Mietwohnungsbau auch in immer höheren Kostenmieten durch.

Schließlich ergibt sich eine weitere Herausforderung: die Verfügungsbefugnis über Grund und Boden. Diese ist nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich an das Eigentum gebunden. Eigentum eröffnet zwar keine uneingeschränkte Nutzungs- oder Nichtnutzungsbefugnis. Sein Gebrauch soll zugleich auch dem Wohl der Allgemeinheit dienen. In welcher Weise dies zu erfolgen hat, ist allerdings durch den Gesetzgeber und auf der Grundlage gesetzlicher Vorgaben zu bestimmen. Mit der kommunalen Planungshoheit und dem Selbstverwaltungsauftrag kommt den Städten und Gemeinden dabei eine große Verantwortung zu. Die Gemeinden haben die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuchs (BauGB) vorzubereiten und zu leiten. Die vom Gesetzgeber hierfür vorgegebenen Ziele sind ambitioniert. Die Gemeinden sollen im Wege der Bauleitplanung „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen“ (§ 1 Abs. 5 BauGB).

Die genannten Ziele können allerdings angesichts der fehlenden Verfügungsbefugnis über Grund und Boden weder im Rahmen der Innenentwicklung noch bei Siedlungserweiterungen allein im Wege der Bauleitplanung erreicht werden. Erforderlich ist es deshalb, zusätzlich liegenschaftspolitische Handlungsoptionen zu nutzen, d.h. eine umfassende bodenpolitische Strategie zu entwickeln und umzusetzen. Doch gerade hier besteht Nachholbedarf. Die kommunale Liegenschaftspolitik war in den letzten Jahrzehnten in den meisten Kommunen eher von der Veräußerung von Flächen als durch Flächenankäufe geprägt. Vor diesem Hintergrund ist eine Neuaufstellung der kommunalen Bodenpolitik dringlicher denn je. Dabei geht es insbesondere um eine strategische Ausrichtung der Liegenschaftspolitik als essenzieller Baustein einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik.

Fachpolitischer Diskurs und Baulandkommission

Die Debatte um die „Bodenfrage“ ist nicht neu. Sie hat aber angesichts der exorbitanten Steigerungen der Immobilienpreise Mitte der 2010er-Jahre an

Fahrt gewonnen. So befassten sich insbesondere die kommunalen Spitzenverbände eingehend mit dem Thema (vgl. DST 2014, 2017), genauso wie die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) und die Initiative „Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik“ (2017) sowie weitere Fachkreise. Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen erarbeitete eine Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“ konkrete Vorschläge (BMUB 2015). Auch das Deutsche Institut für Urbanistik entwickelte im Herbst 2017 gemeinsam mit dem vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. in der „Bodenpolitischen Agenda 2020 – 2030“ grundlegende Vorschläge für eine Neuausrichtung der Bodenpolitik und zur Verbesserung des Rechtsrahmens für die Kommunen (Difu und vhw 2017). Alle aus der Fachdiskussion kreierten Vorschläge basierten auf dem gemeinsamen Befund, dass es notwendig ist, die Gestaltungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden für eine nachhaltige, am Wohl der Allgemeinheit ausgerichtete Stadtentwicklung zu verbessern.

Diese Initiativen gaben auch für die bundespolitische Diskussion wichtige Impulse. So wurde das Erfordernis einer Neubelebung der Bodenpolitik auch in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) aufgegriffen. Die Empfehlungen der Kommission heben die Bedeutung kommunaler Bodenpolitik in bemerkenswerter Weise hervor. So wird herausgestellt, dass eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik ein Garant für nachhaltige Entwicklung ist. Die kommunale Ebene adressierend wird u.a. empfohlen,

- eine aktive, den frühzeitigen Erwerb von potenziellen Entwicklungsflächen einbeziehende strategische Bodenpolitik für alle beteiligten Fachbereiche verbindlich zu machen und integriert umzusetzen,
- eine kommunale Bodenvorratspolitik und die Schaffung der notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, um die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen für Ankäufe, Entwicklung und vergünstigte Abgabe von Liegenschaften zu erweitern,
- wirtschaftlich tragfähige, verbindliche und transparente Kriterien für die Vergabe von Grundstücken in Kombination mit der Schaffung von Bau-rechten einzuführen, um bei angemessener Flexibilität eine Gleichbehandlung der Investoren zu erzielen,
- das Erbbaurecht stärker als ergänzendes Instrument zur Bereitstellung von bezahlbarem Bauland, insbesondere auch für den Geschosswohnungsbau, zu nutzen,
- die Entwicklung neuer, an die geänderten wirtschaftlichen Zielstellungen und Perspektiven angepasster sowie vom Nachhaltigkeitsgedanken geprägter gemeinsamer Musterverträge für Erbbaurechtsverhältnisse sowie
- an die Kommunalaufsicht gerichtet, im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten, die Baulandbevorratung auch in finanzschwachen Kommunen mit dringendem Wohnraumbedarf als Zukunftsinvestition stärker zu ermöglichen (BMI 2019: 4 f.).

Die Kommission spricht damit wichtige Aspekte an, die auch in dieser Veröffentlichung hinsichtlich ihrer Implikationen für die kommunale Verwaltungspraxis erörtert werden und Gegenstand des zugrundeliegenden, bereits Ende 2018 begonnenen Kooperationsprojektes waren.

Das Kooperationsprojekt „Kommunale Bodenpolitik“

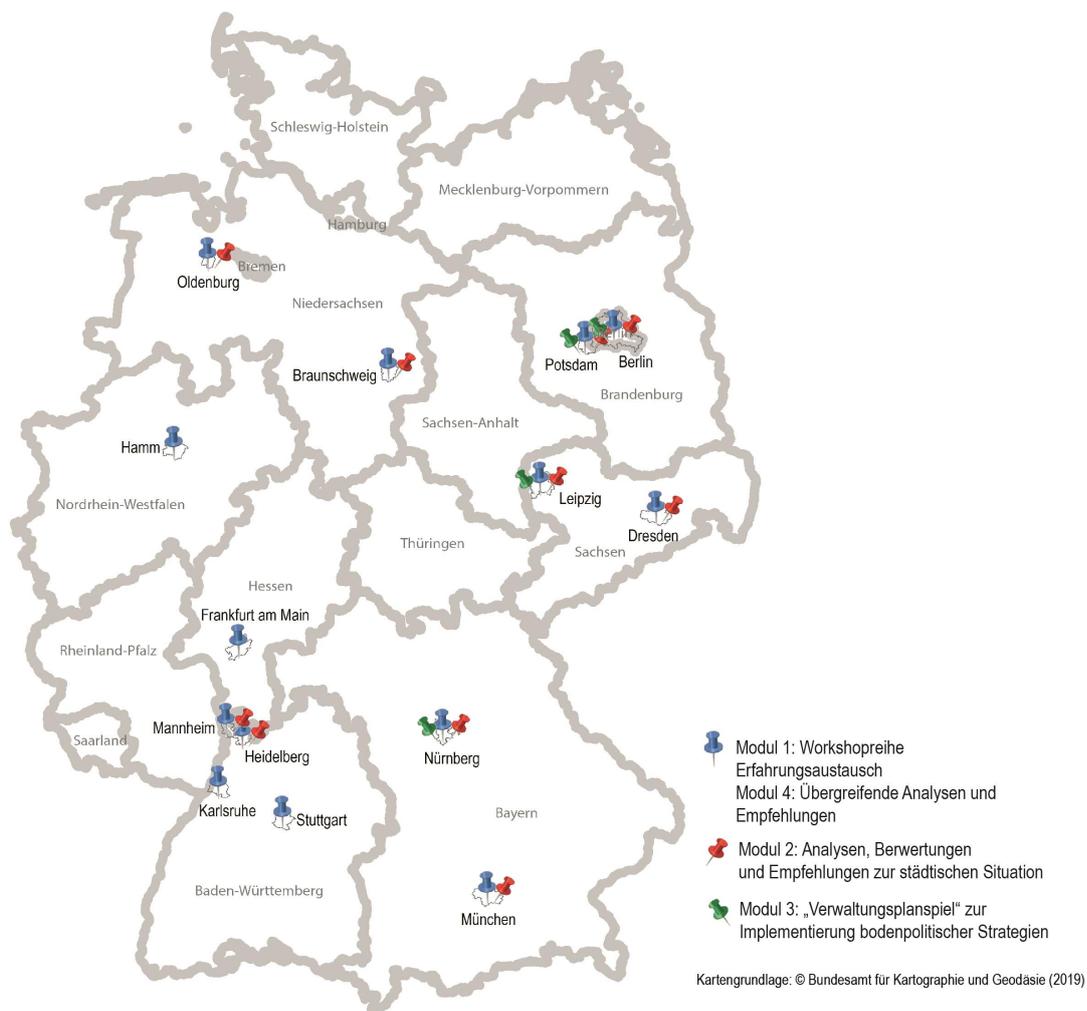
Diesem Bericht liegt ein Kooperationsprojekt zugrunde, an dem sich insgesamt 14 Städte unterschiedlicher Größe beteiligten haben (vgl. Abb. 2). Gemeinsames Anliegen war, die kommunale Bodenpolitik an der Schnittstelle zwischen den Bereichen Stadtentwicklung und Liegenschaften in den jeweiligen Städten zu reflektieren und – soweit erforderlich – nachzustimmen. Angestrebt wurde, dass sich die Städte mit beiden genannten Fachbereichen aktiv in das Projekt einbringen, was in den meisten Fällen auch gelungen ist. Ausgangsthese war, dass sich nur auf dieser Basis eine integrierte, bereichsübergreifende bodenpolitische Strategie und ein abgestimmtes Handeln erreichen lassen.

Den Anstoß für das Kooperationsprojekt gaben Diskussionen in der Fachkommission Stadtentwicklung des Deutschen Städtetags. Auch die Fachkommission Liegenschaften des Deutschen Städtetages hat das Kooperationsprojekt fachlich begleitet und unterstützt. In den Diskussionen der Fachkommissionen wurde grundsätzlich ein Erfordernis zur Überprüfung der kommunalen Bodenpolitik erkennbar. Die Zielrichtung variierte allerdings erheblich in Abhängigkeit von den Besonderheiten der jeweiligen Stadt. Um den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Erfordernissen gerecht zu werden, wurde ein variables Untersuchungsdesign entwickelt. Dieses basiert auf insgesamt vier Modulen (vgl. Abb. 2). Zehn der 14 Städte waren an einer Vorort-Analyse der bodenpolitischen Aufstellung der jeweiligen Stadt interessiert. Nicht der Vergleich der 14 Städte stand dabei im Vordergrund, sondern die Reflexion des eigenen Vorgehens auf der Basis einer Außenbetrachtung. Im Verlauf des Projektes haben sich dann fünf Städte entschlossen, mit Modul 3 eine Vertiefung der Ergebnisse der Vorort-Analyse im Sinne eines Verwaltungsplanspiels durchzuführen. Der Gegenstand dieser Vertiefung war dabei den örtlichen Bedarfen folgend sehr unterschiedlich und reichte von der Entwicklung einer Ankaufsstrategie über die Nutzung des Vorkaufrechts zur Aktivierung bestehender Baurechte, die Entwicklung von Eckpunkten eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses bis hin zur Erarbeitung eines Baulandmodells und zur Fortentwicklung eines bereits eingeführten Baulandmodells.

Die Ergebnisse der Vorort-Analysen sind nicht zur Veröffentlichung vorgesehen, sondern stehen exklusiv den jeweiligen Städten zur Verfügung. Dies gilt auch für die Ergebnisse der Vertiefungen in Modul 3. Vereinbart wurde, dass die übergreifende Auswertung im Rahmen dieses Abschlussberichtes nicht einem Ranking der beteiligten Städte dienen soll. Vielmehr soll der Bericht aggregierte Empfehlungen zu einzelnen Handlungsfeldern kommunaler Bodenpolitik enthalten, die auf den Erfahrungen der Städte und den daraus gewonnenen Erkenntnissen basieren. Beispiele aus Städten werden daher grundsätzlich nur exemplarisch angeführt.

Reflektiert und abgestimmt wurden die Empfehlungen in dem abschließenden Workshop der Workshop-Reihe (Modul 1). Dabei wurde eine große Übereinstimmung erreicht, die sowohl die beteiligten Vertreter*innen aus dem Bereich Liegenschaften als auch diejenigen aus dem Bereich Stadtentwicklung einschließt. Insgesamt wurde resümiert, dass das Kooperationsprojekt und insbesondere der Meinungsaustausch in den Workshops das wechselseitige Verständnis für die gemeinsame Aufgabe Bodenpolitik geschärft und damit die Grundlagen für erfolgreiches Verwaltungshandeln verbessert haben.

Abb. 2:
Beteiligte Städte und
Projektstruktur



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Ergebnis des Kooperationsprojektes wird neben diesem Bericht (Modul 4) zudem ein an die Fachpolitik auf Bundes- und Landesebene adressiertes Empfehlungspapier vorgelegt, in dem Fehlstellen in den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen benannt und konkrete Vorschläge zu deren Ausräumung gemacht werden.

Rahmenbedingungen in den projektbeteiligten Städten

Die Ausgangslagen für eine aktive Bodenpolitik werden nicht nur von der Instrumentenanwendung und Beschlusslagen bestimmt. Die Stadtgebiete selbst unterscheiden sich hinsichtlich ihres Umgriffs, der Flächennutzungen, des Aufkommens an Pendler*innen, der Wohnungsgrößen und des Steueraufkommens deutlich. Im Folgenden werden verschiedene Daten dargestellt, die einen Eindruck der Bandbreite städtischer Situationen vermitteln sollen:

- Die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung (Abb. 3) liefert Informationen über die Aufteilung der kommunalen Bodenfläche nach Nutzungsarten. Diese Erhebung wird seit 1980 durchgeführt, seit 2008 jährlich. Den Daten liegt das amtliche Liegenschaftskataster bei den Vermessungsämtern zugrunde. In der Darstellung sind Verkehrs-, Wasser-,

Landwirtschafts-, Wald- sowie Siedlungsflächen² berücksichtigt. Die Gesamtfläche, die Siedlungsfläche und die Wohnbauflächen wurden auf die Einwohner*innenzahl als Vergleichsmaßstab umgerechnet.³

Einige Vergleichszahlen zur Einordnung

Hamm und Potsdam sind – betrachtet man das gesamte Stadtgebiet – mit 8 bzw. 9 EW/ha am dünnsten besiedelt, München und Berlin mit 47 bzw. 41 EW/ha am dichtesten.

München und Berlin weisen mit 58 % und 55 % auch anteilig die höchsten Siedlungsflächen auf, Heidelberg und Potsdam mit 22 % bzw. 23 % die geringsten. In Stuttgart und München ist die Einwohner*innendichte pro Hektar mit 83 bzw. 81 am höchsten, mehr Abstand haben die Einwohner*innen in Hamm (33 EW/ha), Oldenburg (35) und Braunschweig (38).

Die Wohnbaufläche pro Einwohner*in liegt in Frankfurt (49 m²/EW), München (58) und Stuttgart (60) am niedrigsten. Fast auf den dreifachen Wert kommt Oldenburg mit 171 m²/EW.

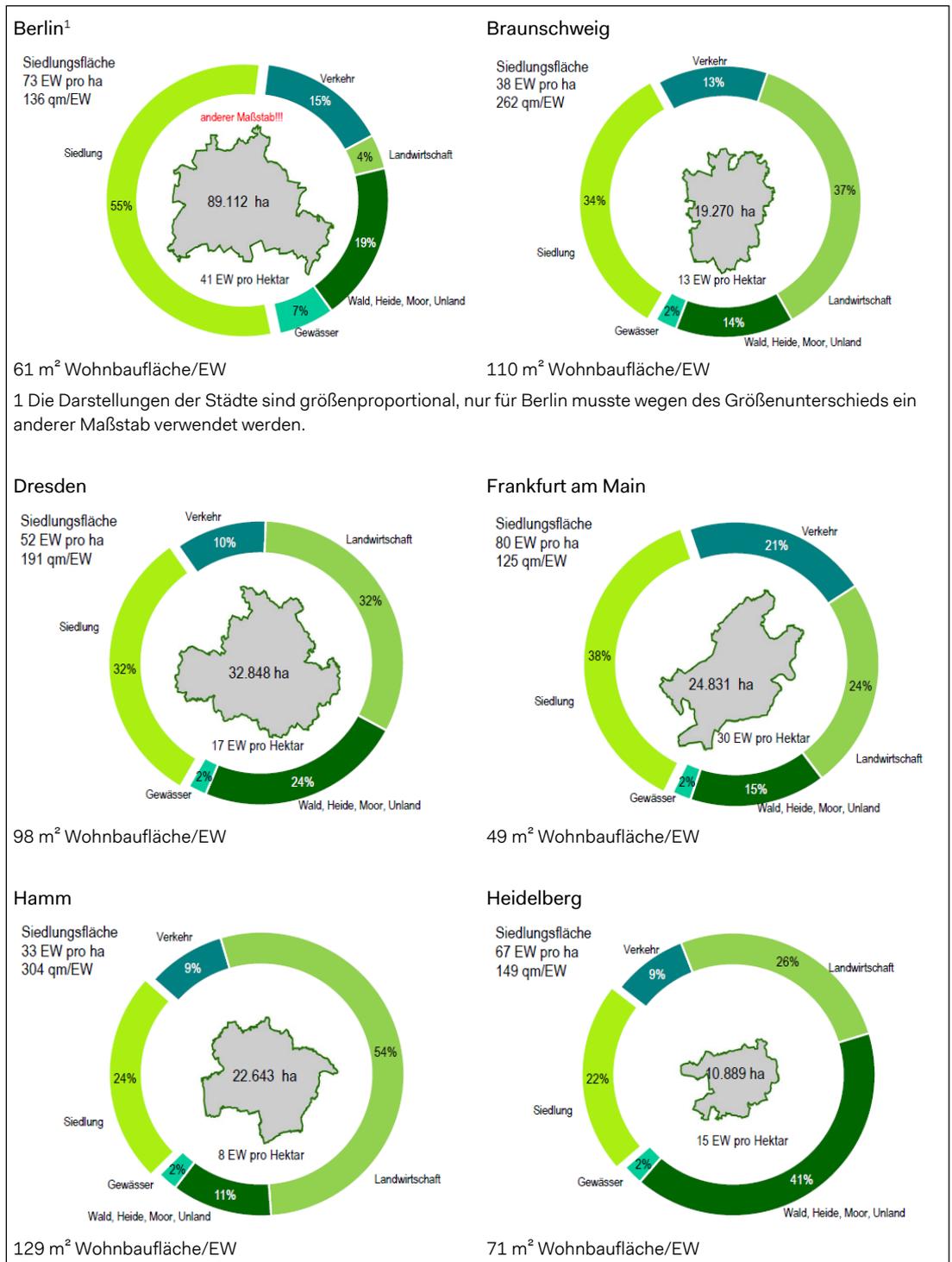
Die anteilig größten Waldflächen weist Heidelberg (41 %) auf – Oldenburg (6 %) und Leipzig (8 %) die niedrigsten. In Hamm nimmt die Landwirtschaft über die Hälfte der Siedlungsfläche ein, in Oldenburg ist es knapp die Hälfte. Potsdam hat mit 11 % anteilig die meisten Wasserflächen. In Frankfurt entfällt ein Fünftel der Gesamtfläche auf Verkehrsflächen.

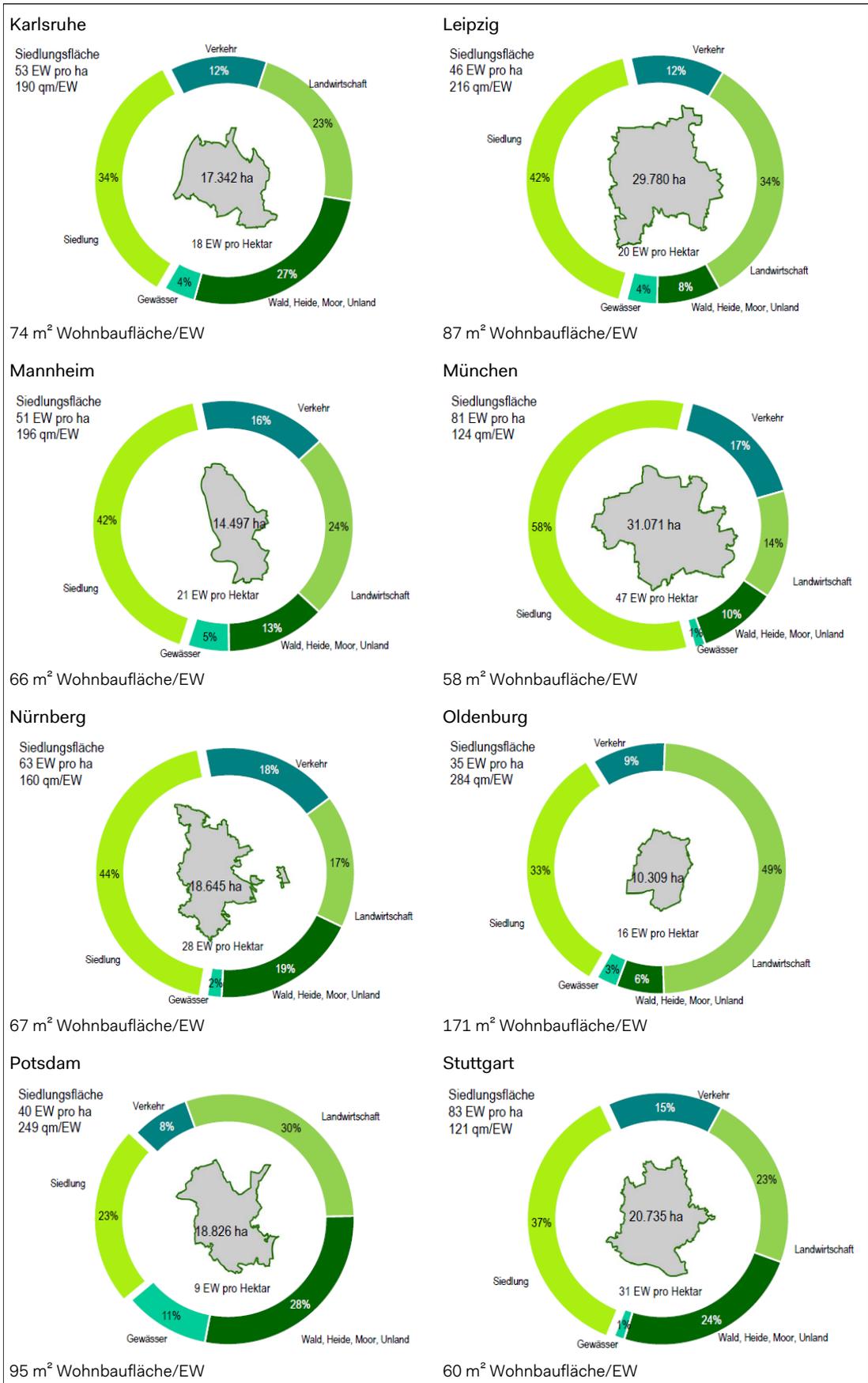
- Die Statistik der Ein- und Auspendelnden über Gemeindegrenzen (Abb. 4) wird von der Bundesagentur für Arbeit geführt. Pendler*innen sind alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, deren Arbeitsgemeinde sich von der Wohngemeinde unterscheidet. Ob und wie häufig gependelt wird, ist unerheblich. Das Pendler*innenaufkommen zeigt die Vernetzung der Stadtregionen, ist aber teilweise auch ein Hinweis auf angespannte Wohnungsmärkte in den Städten. Die Pro-Kopf-Wohnfläche wird oft als Indikator für den Flächenverbrauch herangezogen, auch weil zum Teil durch das Wohnflächenwachstum energetische Einsparungen kompensiert werden. Da in den Städten das Einfamilienhaus als flächenintensivste Wohnform weniger verbreitet ist, liegen die Städte – bei den durchschnittlichen Wohnungsgröße und der Pro-Kopf-Wohnfläche – zum Teil weit unter dem Bundesdurchschnitt (Abb. 5).
- Für die kommunale Bodenpolitik ist die Finanzausstattung der Kommune von erheblicher Bedeutung. Abb. 6 zeigt das Aufkommen von Gewerbe- und Einkommensteuern pro Einwohner*in. Die Höhe der Kaufpreise für baureifes Land (Abb. 7) spiegelt vor allem die Knappheit des Bodens wider.

² Zu den Siedlungsflächen gehören: Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbefläche, Fläche gemischter Nutzung, Fläche besonderer funktionaler Prägung sowie Sport, Freizeit und Erholungsfläche, Friedhöfe.

³ Bei der relationalen Bezugnahme auf die Gesamtfläche des Stadtgebietes ist zu beachten, dass die Stadtflächen historisch determiniert große Unterschiede aufweisen.

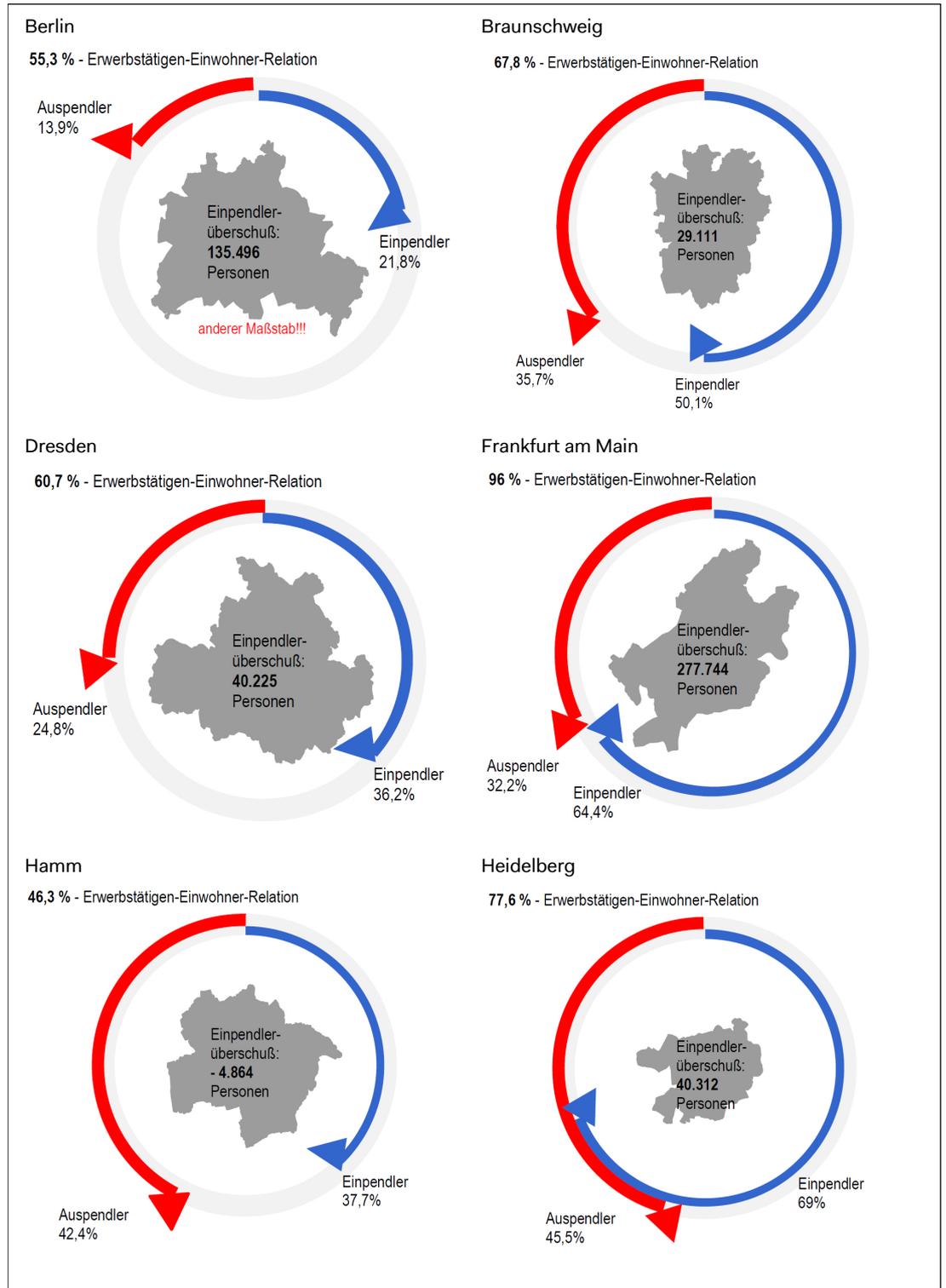
Abb. 3:
Bodenfläche nach Art
der tatsächlichen
Nutzung





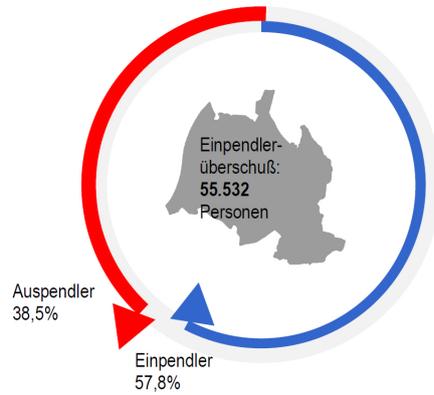
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Regionaldatenbank (Stand 2017).

Abb. 4:
Aufkommen von
Pendler*innen in den
Städten (2018)¹



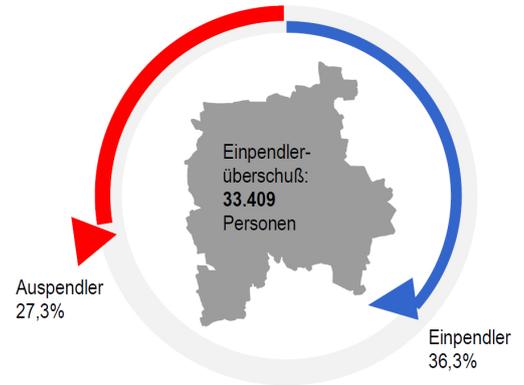
Karlsruhe

76,9 % - Erwerbstätigen-Einwohner-Relation



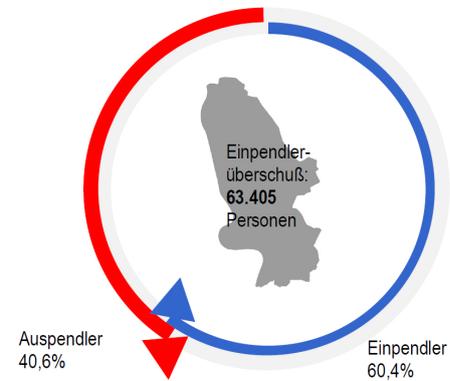
Leipzig

58,2 % - Erwerbstätigen-Einwohner-Relation



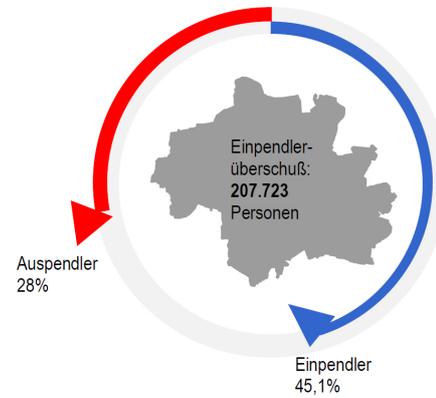
Mannheim

78,4 % - Erwerbstätigen-Einwohner-Relation



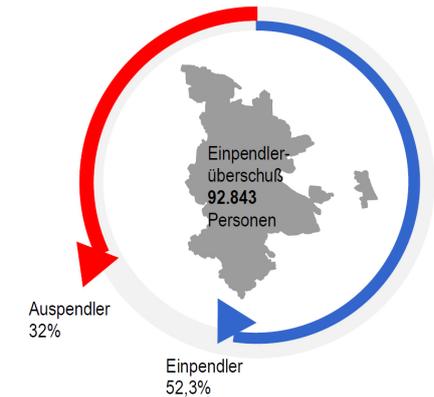
München

76,7 % - Erwerbstätigen-Einwohner-Relation



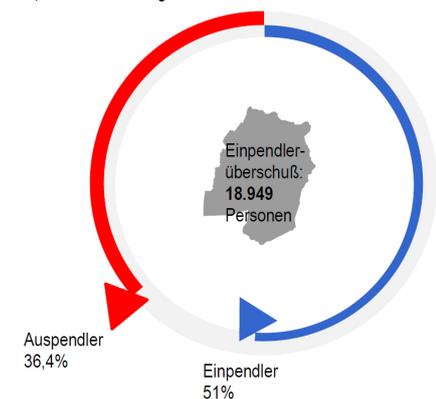
Nürnberg

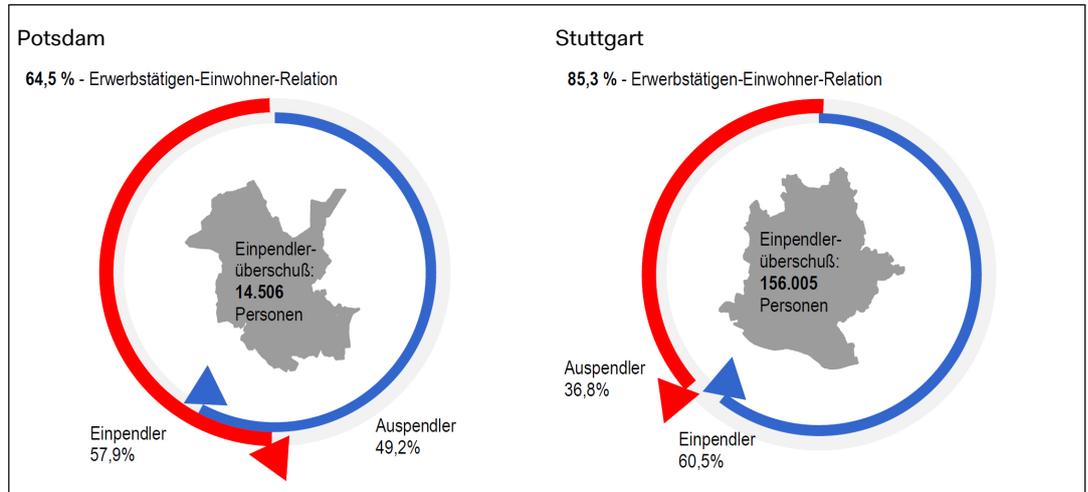
77,3 % - Erwerbstätigen-Einwohner-Relation



Oldenburg

71,7 % - Erwerbstätigen-Einwohner-Relation

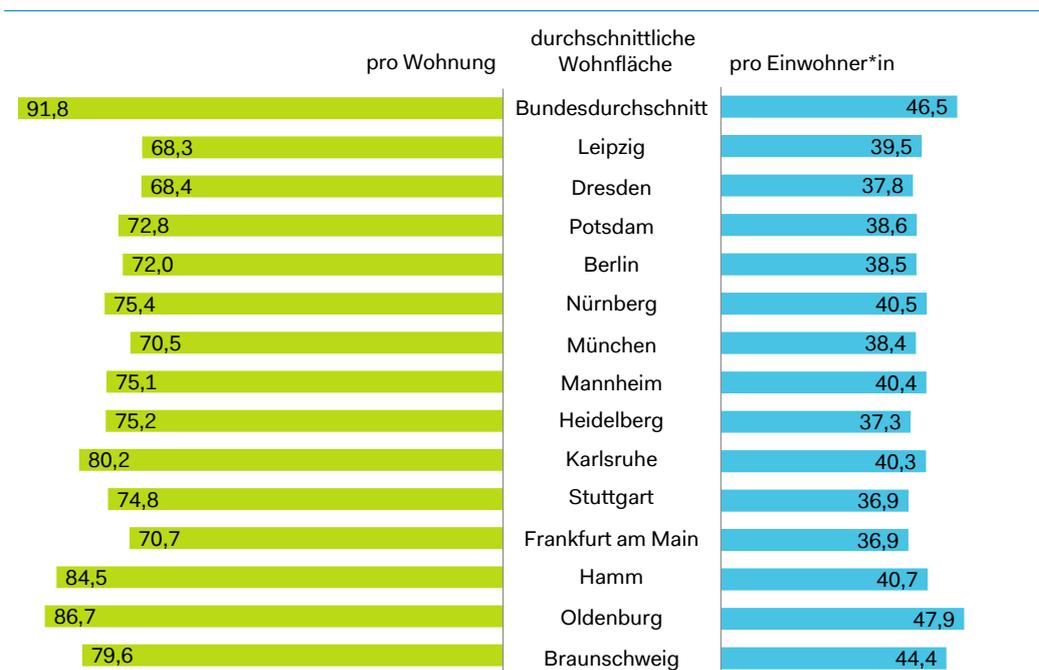




Quelle: Eigene Darstellung nach Regionaldatenbank (Stand 2018).

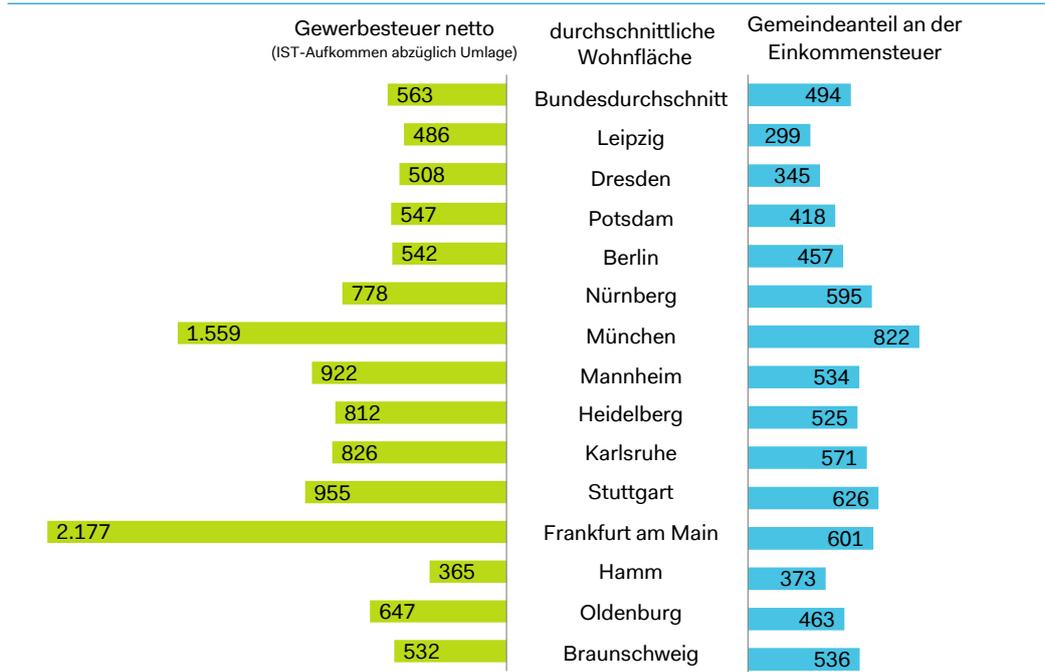
1 Pendler*innenaufkommen (Einpendler*innen an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort, Auspendler*innen an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort). Die Erwerbstätigen-Einwohner-Relation gibt das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen am Arbeitsort zu Einwohnern am Wohnort wieder.

Abb. 5:
Wohnflächen pro
Einwohner*in und pro
Wohneinheit



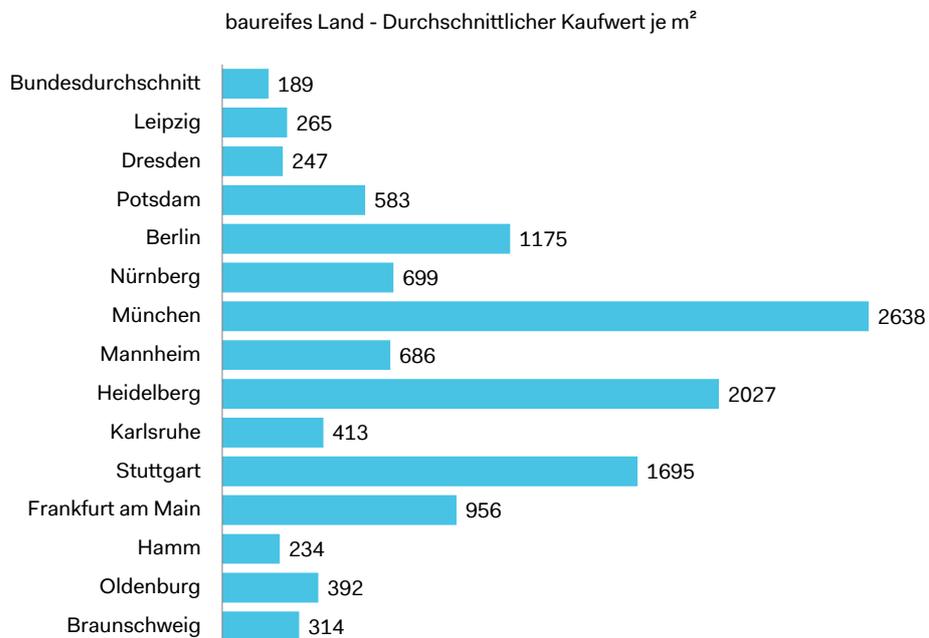
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Regionaldatenbank (Stand 2017).

Abb. 6:
Aufkommen von
Gewerbe- und
Einkommensteuern



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Regionaldatenbank (Stand 2018).

Abb. 7:
Statistik der Kaufwerte
für Bauland



Quelle: Eigene Darstellung nach Regionaldatenbank (Stand 2018).

Teil A Strategieentwicklung

Eine aktive Bodenpolitik stellt den kommunalen Umgang mit Liegenschaften in den Dienst einer langfristig orientierten, nachhaltigen Stadtentwicklung. Gemeinwohl und Daseinsvorsorge stehen dabei im Mittelpunkt. Insbesondere geht es darum, Gestaltungsoptionen für zukünftige Generationen zu sichern, damit auch noch nicht formulierte Ziele „Raum finden“. Nachdem seit Beginn der 1990er-Jahre die kommunale Liegenschaftspolitik in starkem Maße von haushaltspolitischen Zielsetzungen geprägt war und der „Schatz“ des kommunalen Liegenschaftsvermögens zur Reduzierung der Schuldenlast vermarktet wurde, hat spätestens mit Beginn der 2010er-Jahre ein Umdenken begonnen. Es geht für die Städte darum, verlorene Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Denn der Rückgriff auf eigene Flächen erlaubt schnelles, kostengünstigeres und bedarfsgerechtes Reagieren auf aktuelle Entwicklungen und Erfordernisse. Dies gilt für den Flächenbedarf mit Blick auf öffentliche Infrastrukturen genauso wie für Industrie und Gewerbe, Kultur und Wissenschaft sowie für den sozialen Wohnungsbau. Daneben geht es auch um eine effektive und effiziente Verfahrensweise zur Schaffung von Bauland im Siedlungsbestand und im bisherigen Außenbereich. Drei Zielbereiche stehen dabei im Fokus:

- Die Kosten der Entwicklung sollen den kommunalen Haushalt möglichst nicht belasten, sondern aus der Entwicklung finanziert werden.
- Die den städtebaulichen Zielen entsprechende Nutzung der Grundstücke, etwa in den Bereichen Klimaschutz, Klimaanpassung, Gestaltung, öffentlicher Raum etc., soll langfristig gewährleistet werden.
- Mit der Nutzung der Grundstücke werden zudem Ziele der sozialen Wohnraumversorgung, der Wirtschaftsförderung etc. verbunden (Quote sozialer Wohnungsbau, Ansiedlungspolitik für Gewerbebetriebe).

Die Währung, um die es insgesamt in diesem Zusammenhang geht, ist das knapper und teurer werdende Gut Fläche. Alle Städte im Projekt sehen sich einer so verstandenen aktiven Bodenpolitik verpflichtet.

Trotz vieler bodenpolitischer Aktivitäten beklagen sie allerdings deren mangelnde Wirksamkeit. Einerseits bedarf es der Weiterentwicklung des vorhandenen Rechtsrahmens und eines abgestimmten Handelns von Bund, Ländern und Kommunen (siehe Teil E). Andererseits erfordert eine wirksame kommunale Bodenpolitik eine ressortübergreifend getragene kommunale Gesamtstrategie, welche an die Stelle von Einzelentscheidungen tritt und stadtentwicklungs- und liegenschaftspolitische Strategien und Instrumente konsequent zusammenbindet.

Das Handlungsfeld Liegenschaftspolitik und die Zusammenarbeit zwischen Liegenschafts- und Stadtentwicklungsressort sind nicht neu. Auch die Zusammenarbeit zwischen Planungsverwaltung, Wirtschaftsförderung und Liegenschaftsämtern etc. ist im Einzelfall eingeübt, beispielsweise im Zuge von Umlenungsverfahren. Alle an der Studie beteiligten Kommunen haben Richtlinien, Regeln oder zumindest eine Verwaltungspraxis, wie sie mit ihren Liegenschaften umgehen, zu welchen Konditionen sie sie verkaufen oder unter welchen Bedingungen und zu welchen Konditionen sie Boden erwerben. Aktuell wird die bisherige Verwaltungspraxis allerdings überprüft und in vielen Städten weiterentwickelt. Dabei geht es u.a. um die Frage der Vergabe städtischer Grundstücke (Erbbaurechte statt Verkauf und Vergabe nach Konzepten als Regelverfahren) und um die (Weiter-)Entwicklung von Baulandmodellen.

1. Anlässe und Impulse

Viele Städte haben in den zurückliegenden Dekaden vor allem von den historisch begründeten kommunalen Flächenreserven oder auch vom Freiziehen großer vormals militärisch genutzter Flächen profitiert. Diese Flächenreserven der Stadtentwicklung verkleinern sich sukzessive, soweit Kommunen nicht durch Zukauf von Grundstücken für einen Ausgleich sorgen. Seit dem Anziehen der Nachfrage nach Bauland, insbesondere für den Wohnungsbau, wird dieser Verlust an Gestaltungsoptionen für die Stadtentwicklung immer spürbarer. Kommunen haben zunehmend Schwierigkeiten, sich auf dem Markt mit Flächen zu versorgen, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Anlässe für ein Umdenken in der Bodenpolitik sind also vor allem die Entwicklungen des Immobilien- und Bodenmarkts sowie die „Wachstumsschmerzen“, die in vielen Städten mit steigenden Bevölkerungszahlen einhergehen: Es fehlen Flächen für soziale und technische Infrastrukturen sowie für den sozialen Wohnungsbau; ein Ankauf am Markt ist angesichts der aufgerufenen Preise und oft auch fehlender Angebote schwierig; hohe Investitionsbedarfe belasten die kommunalen Haushalte; fertig erschlossene Wohn- oder Gewerbegebiete lassen sich nicht mobilisieren, weil Grundstückseigentümer*innen kein Interesse an einer Entwicklung haben etc. (z. B. Nürnberg, Dresden).

Darüber hinaus hängen viele Herausforderungen in den Städten mit der Veränderung externer Rahmenbedingungen (Niedrigzinspolitik, internationale Finanzmärkte etc.) zusammen, die Boden- und Mietpreise in die Höhe treiben. Aber auch in stagnierenden Städten gibt es Anlässe für eine bodenpolitische Neuaufstellung: Kommunen können zum Beispiel durch Baulandmodelle kommunale Haushalte entlasten, indem sie Planungsbegünstigte an den Infrastruktur- und Planungskosten beteiligen, sie zur Schaffung miet- und belegungsgebundenen Wohnraums verpflichten oder Bauverpflichtungen durchsetzen. Gibt es in wachsenden oder stagnierenden Städten und Gemeinden ausreichend räumliche Entwicklungsalternativen für eine Außenentwicklung, können auch kooperative Baulandentwicklungen auf der Basis eines vorlaufenden Erwerbs der zu entwickelnden Grundstücke (Zwischenerwerbsmodelle) sehr erfolgreich umgesetzt werden (z. B. Hamm, Münster).

In vielen Kommunen setzt sich also die Erkenntnis durch, dass die eigene Steuerungsfähigkeit zur Bewältigung der aktuellen und künftigen Herausforderungen einer nachhaltigen, am Wohl der Allgemeinheit ausgerichteten Stadtentwicklung am Bodenbesitz sowie am klugen Umgang mit kommunalen Liegenschaften hängt, dass Kommunalfinanzen langfristig gedacht werden müssen und dass „der Markt“ viele Herausforderungen in den Städten und Gemeinden nicht löst.

Impulse für eine Umsteuerung können aus der Stadtgesellschaft (z. B. Berlin), aus der Politik durch einen Wechsel politischer Mehrheiten (z. B. Dresden, München) oder aus der Verwaltung bzw. einzelnen Ressorts der Verwaltung kommen (z. B. Potsdam, Braunschweig), zum Teil unter Nutzung externer Expertise (Gutachten, Studien, Konzepte). Anstoß kann auch die gemeinsame Befassung mit integrierten Stadtentwicklungskonzepten sein. Als „reines Verwaltungsprojekt“ ist der Weg zu einer aktiven kommunalen Bodenpolitik allerdings mühsam und wenig Erfolg versprechend. Aktive Bodenpolitik braucht die Rückendeckung der Politik.

In allen untersuchten Fallstädten ist die bodenpolitische Neuaufstellung ein Prozess, der nicht linear verläuft. Einige Städte haben damit bereits vor rund 30 Jahren begonnen (z. B. Karlsruhe, München), andere um die Jahrtausendwende (z. B. Frankfurt/Main, Hamm). Die meisten Städte aber haben sich zwischen 2010 und 2015 aufs Neue mit ihren bodenpolitischen Verhältnissen

auseinandergesetzt, als die Folgen der Finanzkrise auf die Stadtentwicklung durchschlugen und viele Städte Deutschlands – zum Teil nach Jahren der Schrumpfung und Verschuldung (z. B. Dresden, Leipzig, Nürnberg, Potsdam etc.) und des damit verbundenen Verkaufs des „Tafelsilbers“ – enorm zu wachsen begannen. Oft steht am Anfang die Auseinandersetzung mit einzelnen Instrumenten als Antwort auf spezifische Problemstellungen, z. B. der verstärkte Einsatz von städtebaulichen Verträgen, die Einführung eines Baulandmodells oder die Umstellung von Höchstgebots- auf Konzeptverfahren. Manchmal sind es auch gelungene Initialprojekte (z. B. Baugebietsentwicklung mit Baugruppen, nutzerbasierte Projektentwicklungen), die in einer Kommune den Anstoß geben, sich intensiver mit dem Thema auseinanderzusetzen.

Es gibt keinen falschen oder richtigen Anstoß oder Beginn einer bodenpolitischen Neujustierung. Umwege und punktuelles Scheitern gehören zum Prozess. Manchmal wachsen Risikobereitschaft und Mut auf der einen und Akzeptanz auf der anderen Seite erst durch Zwischenschritte. Entscheidend ist, dass Städte Impulse, Anlässe und Gelegenheiten aufgreifen und sich auf den Weg machen, ihre Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zurückzuerlangen und Beharrungstendenzen im System Kommune aufzubrechen.

2. Bodenpolitisches Konzept

Das Kooperationsprojekt hat deutlich gemacht, dass die Städte jeweils sehr spezifische Ausgangsbedingungen haben. Dies betrifft die aktuelle Dynamik der Nachfrage nach Bauland, die Flächenverfügbarkeit, den Umfang aktivierbarer Flächenreserven im kommunalen Liegenschaftsvermögen, die gewachsene Verwaltungspraxis und die daraus resultierenden Erfahrungen im Umgang mit bestehenden Instrumenten und Vorgehensweisen genauso wie die konkurrierenden Flächenansprüche etwa aus dem Bereich der Landwirtschaft. Jede Stadt bringt aus der bisherigen Verwaltungspraxis eine spezifische Ausgangslage und ein spezifisches bodenpolitisches Vorgehen mit. Konzeptionelle Grundlagen, welche das gesamte verfügbare Instrumentarium in den Blick nehmen und mit den Zielen der Stadtentwicklung abgleichen, fehlen allerdings zumeist. Warum ein bodenpolitisches Konzept?

In der gemeinsamen Auftaktwerkstatt äußerten fast alle Städtevertreter*innen die Einschätzung, dass sie bereits sehr viele Instrumente und Strategien nutzen oder sogar den zur Verfügung stehenden Instrumentenkasten bereits weitgehend ausgeschöpft haben. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die erhoffte Wirksamkeit des bodenpolitischen Engagements noch nicht eingetreten bzw. sichtbar ist. Ein Grund dafür wird darin gesehen, dass die Instrumente im derzeit geltenden Rechtsrahmen nicht ausreichend oder in der Praxis nicht handhabbar sind (vgl. Teil E). In den Fallstudien wurde aber auch deutlich, dass ein unreflektiertes „Weiter so“ nicht ausreicht. Vielmehr wurde Bedarf an einer strategischen Einordnung und Überprüfung der aktuellen Verwaltungspraxis auf der Grundlage der aktuellen Erfordernisse gesehen, zum Teil auch verbunden mit dem expliziten Anspruch einer Weiterentwicklung der operativen Handlungsansätze (z. B. Braunschweig, Nürnberg, Potsdam). Das Kooperationsprojekt konnte hierzu einen Beitrag leisten und gab in einigen Städten auch konkret Anstöße für eine (Weiter-)Entwicklung des bodenpolitischen Konzeptes (z. B. Braunschweig, Nürnberg) oder zur Weiterentwicklung einzelner Tools und Instrumente unter Einordnung in ein Gesamtkonzept (z. B. zu Baulandmodellen in Braunschweig, München, Potsdam, Oldenburg oder zur Flächenbevorratung in Berlin und Braunschweig). Ein strategisches Vorgehen in der Bodenpolitik erfordert eine konzeptionelle

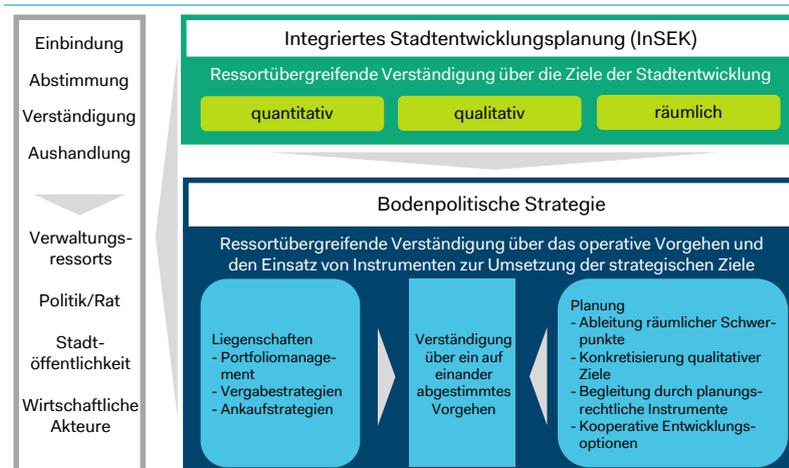
Grundlage, welche ausgehend von den konkreten Aufgabenstellungen und den abgestimmten Zielen der Stadt das bisherige Vorgehen genauso reflektiert wie potenzielle Ergänzungen und Alternativen. Häufig bestehen Konzepte bislang überwiegend aus anlassbezogenen Einzelstrategien. Eine übergreifende Gesamtschau fehlt demgegenüber, so dass weder die Frage nach der Wirksamkeit des bodenpolitischen Vorgehens noch die nach Prioritäten befriedigend beantwortet werden kann.

Ein bodenpolitisches Konzept ist außerdem hilfreich, um die Rückendeckung bzw. das Mandat der politischen Entscheidungsorgane in der Gemeinde zu erhalten. In einigen Städten fehlt es gerade am politischen Rückhalt, auch vor dem Hintergrund wechselnder oder fragiler Mehrheiten. Ein vom Rat beschlossenes Konzept gibt Stabilität für die Zukunft, z. B. gegenüber der Eintrübung der Konjunktur oder der Veränderung politischer Mehrheiten.

Der Versuch, eingeführte Verwaltungspraxis zu verändern, scheitert in Teilen auch am Beharrungsvermögen in den Kommunalverwaltungen oder von einzelnen Schlüsselpersonen. Außerdem begleitet alle Kommunen mit begrenzten Entwicklungs- und Perspektivflächen die große Herausforderung, in einem überhitzten Markt sparsam, wirtschaftlich und verantwortungsvoll mit öffentlichen Geldern umzugehen. Große Unterschiede zwischen den Städten zeigen sich hinsichtlich des Umgangs mit Risiken. Während die einen sehr defensiv agieren und sich mit allen denkbaren Risiken auseinandersetzen, nutzen andere Kommunen auch Instrumente oder Wege, die rechtsstreitanfällig sind und Auseinandersetzungen mit der Bevölkerung bzw. privaten Grundstückseigentümer*innen nach sich ziehen können. Mut erweitert in der Bodenpolitik die Grenze des Denkbaren. Ein bodenpolitisches Konzept kann hierzu der gemeinsame Fokus sein. Es dient der Selbstvergewisserung und als Grundlage dafür, alle Akteure auf eine gemeinsame Agenda einzuschwören.

Ein bodenpolitisches Konzept ist schließlich auch eine vertrauensbildende Maßnahme. Je nachvollziehbarer und konsequenter Haltungen und Regelungen definiert werden, die für alle gelten, desto eher werden sie auf Akzeptanz stoßen und durchsetzbar sein. Im Stadtstaat Berlin haben beispielsweise Bausteine wie der Portfolioausschuss dazu beigetragen, dass Fachressorts der unterschiedlichen Senats- und Bezirksverwaltungen an einem Strang ziehen (siehe Kap. 10.2.1).

Abb. 8:
Beziehung zwischen
INSEK und boden-
politischem Konzept



In einem bodenpolitischen Konzept werden Ziele, Maßnahmen und Strategien aus den Bereichen der Stadtentwicklung mit denen der Liegenschaftsverwaltung zu einem abgestimmten Konzept zusammengeführt, um einen verlässlichen Rahmen für alle Verwaltungsbereiche sowie für ein konsequentes, effektives und effizientes Verwaltungshandeln zu schaffen. Dies gelingt nur auf der Basis ressortübergreifend entwickelter und abgestimmter Ziele. Ein solcher Zielfindungsprozess ist essenziell für eine zielkonforme Justierung der Bodenpolitik. Die ressortübergreifende „Aushandlung“ von sektoralen und räumlichen Flächenbedarfen, Zielkonflikten und Nutzungskonkurrenzen ist eine zentrale Voraussetzung für effektives Verwaltungshandeln. Es braucht ein abgestimmtes gesamtstädtisches Zielsystem bzw. einen Zielkonsens – z. B. über Integrierte Stadtentwicklungs- oder Nachhaltigkeitskonzepte. Das bodenpolitische Konzept dient der Umsetzung dieser Ziele.

Städte, die bereits auf aktuelle Integrierte Stadtentwicklungskonzepte aufbauen können, haben gute Ausgangsbedingungen für die Erarbeitung einer bodenpolitischen Strategie. So kann etwa die Stadt Heidelberg dafür ihr Nachhaltigkeitsmonitoring nutzen. Einige Städte wie Leipzig mit dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) und Oldenburg mit dem Stadtteilentwicklungsprogramm step2025 bauen auf diesen Vorarbeiten auf. Dort finden sich gesamträumliche Aussagen, vor allem aber werden strategische Perspektiven aus allen Fachbereichen zusammengeführt sowie Chancen, Synergien, Entwicklungsperspektiven und Schlüsselmaßnahmen identifiziert. Flächenbedarfe und in vielen Fällen auch aktuelle Flächenpotenziale für unterschiedliche Zeithorizonte sind formuliert. Daraus können auch Rückschlüsse auf kurz-, mittel- und langfristig notwendige Mittelbereitstellungen gezogen werden. In der Fortschreibung solcher Konzepte sollten umgekehrt die Leitplanken der bodenpolitischen Strategie verankert werden. Städte wie Dresden haben bodenpolitische Ziele und Strategien im INSEK, aber auch in vielen anderen gesamtstädtischen Konzepten verankert.

In einigen Städten sind INSEKs allerdings noch keine Selbstverständlichkeit. Ohne solch eine Grundlage aber ist eine klare Zieldefinition ungleich schwerer, vor allem, weil Ziel-, Interessen- und Nutzungskonflikte noch nicht verhandelt sind und ein grundsätzliches Statement zum Umgang mit dem Bevölkerungs- bzw. Flächenwachstum fehlt. Vor diesem Hintergrund ist es z. B. kaum möglich, Flächenkulissen für Ankaufsstrategien zu entwickeln und mit Prioritäten zu versehen oder in konkreten Fällen Nutzungskonkurrenzen zu bewerten. Dann ist ein notwendiger Schritt, sektorale Masterpläne und Konzepte (z. B. für Wohnen, Gewerbe, Freiraum etc.) miteinander zu verbinden und zu einem „Stadtentwicklungskonsens“ zusammenzuführen. Allerdings zeigt sich mitunter auch, dass in einigen Städten Fachkonzepte zum Flächenbedarf ebenfalls noch entwickelt werden müssen, eine nutzungsspezifische Auseinandersetzung mit dem Thema Boden und Flächenbedarfe also noch aussteht.

Ausgangspunkt einer bodenpolitischen Strategie sind demnach die lokalen Rahmenbedingungen, die quantifizierten Bedarfe und Flächenpotenziale sowie die ressortübergreifend und mit der „Politik“ abgestimmten Zielen der Stadtentwicklung. Hieraus leiten sich die bodenpolitischen Ziele, Strategien und der Instrumentenmix ab, die diese Ziele erreichbar werden lassen. Die inhaltliche Ausgestaltung der bodenpolitischen Konzepte hängt also von den örtlichen Erfordernissen und von der bisherigen Verwaltungspraxis an der Schnittstelle der Bereiche Stadtentwicklung und Liegenschaften ab. So kann Gegenstand des Konzeptes – bei entsprechend eingeführter Praxis – eine eher das bisherige Tun reflektierende und einordnende Betrachtung sein, die punktuell zu einer Nachjustierung führt. Grundsätzlich sollte ein bodenpolitisches Konzept folgende relevante Handlungsfelder thematisieren:

- die Baulandentwicklung insbesondere zu Zwecken der sozialen Wohnraumversorgung und der kommunalen Wirtschaftsförderung,
- die Bereitstellung und Entwicklung von Flächen für öffentliche Nutzungen wie Schulen, Kindertageseinrichtungen, Sportplätze und Sporthallen, Grünflächen mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen zur wohnortnahen Freizeitgestaltung und Erholung, zum Erhalt der Biodiversität oder als Maßnahme zur Anpassung an den Klimawandel und sonstige öffentliche Einrichtungen,
- die Sicherung einer am Gemeinwohl orientierten nachhaltigen Nutzungs- und Sozialstruktur im Siedlungsbestand, insbesondere die Aktivierung von Brachflächen, minder- und fehlgenutzter Flächen im Rahmen des Stadtbaus und sonstiger Maßnahmen der Innenentwicklung einschließlich der Beseitigung und Nachnutzung sogenannter „Schrottimmobilien“.

Wo die Ausrichtung der Zusammenarbeit von Stadtentwicklung und Liegenschaften jedoch nicht nur nachjustiert, sondern grundlegend neu ausgerichtet werden soll, können sich auch ein schrittweises Vorgehen und eine Schwerpunktsetzung empfehlen, die zunächst bestimmte Handlungsfelder in den Blick nimmt und andere Handlungsfelder zurückstellt. So sollen z. B. in Braunschweig zunächst die Eckpunkte der Baulandentwicklung in einem Grundsatzbeschluss fixiert werden, bevor weitere Elemente eines strategischen und integrierten Flächenmanagements eingeführt werden.

Eine wichtige Grundlage für eine bodenpolitische Strategie ist auch das Wissen über den Bestand, die Nutzung und die Entwicklungspotenziale des kommunalen Liegenschaftsvermögens. Soweit noch nicht geschehen, müssen sich die Städte also einen Überblick über das eigene Liegenschaftsportfolio erarbeiten (vgl. Kap. 10.1), die städtischen Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften in den Blick nehmen sowie die entsprechenden Grundstücke hinsichtlich ihrer Entwicklungsoptionen und -restriktionen bewerten und in Kategorien einteilen. Erst auf dieser Basis lassen sich Entscheidungen treffen, in welchem Maße das eigene Liegenschaftsvermögen für die Aufgabenstellungen der Stadtentwicklung genutzt werden kann. Ein solches „Portfoliomanagement“ gibt also die Weichenstellung für unterschiedliche strategische und instrumentelle Optionen vor. Alle Informationen sollten in einem GIS-gestützten System hinterlegt werden. Erfasst werden sollten auch weitere Informationen z. B. zum planungsrechtlichen Status und zu Verwertungsrestriktionen (vgl. Kap. 10.1). Portfolioanalysen wurden u.a. in Karlsruhe, Berlin, München und Oldenburg vorgenommen.

Erste Schritte können Grundsatzbeschlüsse zu Eckpfeilern der Bodenpolitik sein oder ein Klammerbeschluss vieler Einzelentscheidungen und -strategien. Ein systematisch erarbeitetes, abgestimmtes bodenpolitisches Gesamtkonzept geht darüber hinaus: Strategien und Instrumente werden hinsichtlich Aufwand und Nutzen reflektiert und ins Verhältnis zueinander gesetzt, wodurch Prioritäten gebildet werden können. So kann der Gefahr entgegengewirkt werden, dass Instrumente ein „Eigenleben“ bzw. „Eigenrelevanz“ entfalten und die Grenzen, die der „bodenpolitischen Wirksamkeit“ durch den kommunalen Haushalt und das verfügbare Personal gesetzt sind, aus dem Blick geraten.

Beispiel 1: Grundstücksstrategie Dresden

Ein sehr stringent aufgesetztes Konzept, das sich explizit mit Mengengerüsten auseinandersetzt, steht in Dresden (Stand November 2020) unmittelbar vor Einbringung in den Stadtrat. In dem (internen) Verwaltungsentwurf wird nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ hergeleitet, welche kommunalen Flächenbedarfe es kurz-, mittel- und langfristig gibt, welche Flächen aus dem kommunalen Portfolio dafür zur Verfügung stehen und welche Haushaltsmittel notwendig sein werden, um entsprechende Flächen zu erwerben. Die Verwaltung erhofft sich damit auch eine Signalwirkung an die Politik in Richtung Mittelbereitstellung. Die „Grundstücksstrategie“ hat darüber hinaus das Ziel, Mitglieder des Stadtrats, Mitarbeiter*innen der Verwaltung sowie Bevölkerung und Wirtschaft für das Thema zu sensibilisieren. Dresden hat eine Bewertungsmatrix für Flächen entwickelt, auf deren Grundlage in Zukunft der Ankauf gegenüber dem Stadtrat/dem Abgeordnetenhaus begründet werden könnte. Das ist vor allem dann relevant, wenn es um langfristige nutzungs offene Flächenbevorratung geht. Es muss eine Regelung gefunden werden, wie der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit jenseits der normalen Bewertungslogik gewährleistet werden kann.

Ein bodenpolitisches Konzept sollte immer eine Art Präambel enthalten, welche Anlass und Ziele in grundsätzlicher Form beschreibt. Ausgehend von der Aufgabe der Daseinsvorsorge und der Gemeinwohlverpflichtung sind in der Präambel vor allem die Argumente für eine aktive Bodenpolitik nachvollziehbar herauszuarbeiten sowie lokalspezifische Ziele, Handlungsschwerpunkte, Maßnahmen sowie grundsätzliche Haltungen der Kommune zu verdeutlichen. Dabei geht es nicht nur um Wohnungspolitik, sondern auch um Gewerbe und Industrie, Wissenschaft und Forschung, soziale und technische Infrastruktur, Grünflächen etc. Die in der integrierten Stadtentwicklungsplanung ressortübergreifend abgestimmten und beschlossenen Ziele sollten aufgegriffen werden, soweit diese flächenbeanspruchend sind, d.h. Bezug zur Nutzung von Grund und Boden haben. Dies betrifft insbesondere Fragen des Flächenbedarfs für den Wohnungsbau, für Industrie und Gewerbe sowie weitere Nutzungen, aber auch Ziele in Bezug auf eine vorrangige Innenentwicklung und anzustrebende bauliche Dichten, zur Nutzungs- und sozialen Vielfalt, zur regionalen Zusammenarbeit und „Arbeitsteilung“. Die Präambel ist immer öffentlich und sollte im Sinne einer Selbstverpflichtung politisch beschlossen werden.

Vor allem sollte in der Präambel auch die Bedeutung des kommunalen Liegenschaftsvermögens für eine den Erfordernissen des Gemeinwohls gerecht werdende Stadtentwicklung herausgestellt werden – dies verbunden mit einem Bekenntnis zum Aufbau (oder Erhalt) einer strategischen Flächenreserve, die auch Tauschflächen, A+E-Flächen und insbesondere Flächen für Unvorhersehbares in den Blick nimmt.

Hieraus abgeleitet können des Weiteren Eckpunkte für unterschiedliche Handlungsfelder skizziert werden. Diese müssen noch nicht im Detail ausgearbeitete Vorgehensweisen enthalten. Es sollten aber Ziel und Zweck sowie die wesentlichen Prinzipien und Kriterien sowie die dahinterliegenden Gründe programmatisch benannt werden. So sollten etwa die grundsätzlichen Prinzipien festgelegt werden, nach denen die Stadt neue Baurechte im Siedlungsbestand und im Außenbereich schaffen will. Auch Strategien wie die multifunktionale Nutzung von Flächen – insbesondere auch die Stapelung von Nutzungen – können bei starkem Flächenmangel relevant sein. Ebenso ist eine Haltung zur Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen

in vielen Städten ein wichtiges Element des bodenpolitischen Konzepts. Außerdem können die Eckpunkte von Baulandmodellen umrissen werden. Deren weitere Ausgestaltung kann aber gesonderten Konzepten vorbehalten bleiben. Auch das geplante Vorgehen im Rahmen einer aktiven Liegenschaftspolitik kann angesprochen werden, verbunden mit dem Auftrag an die Verwaltung, dies konkret auszugestalten und umzusetzen.

Bei der Gestaltung des Prozesses sind die unterschiedlichen Funktionen eines solchen bodenpolitischen Konzeptes zu beachten. Der Prozess dient

- der ressortübergreifenden Abstimmung der bodenpolitischen Ziele und der sich daraus ableitenden Strategien und Handlungserfordernisse,
- der Einbindung der politischen Entscheidungsorgane zur politischen Bestätigung des Verwaltungshandelns (politische Rückendeckung),
- der Information der Grundstückseigentümer*innen, Vorhabenträger, Nutzer*innen über die Konditionen, nach denen die Kommune flächenbeanspruchende Vorhaben realisieren und nach welchen Prinzipien sie sich am Bodenmarkt aktiv beteiligen will.

Ausgangspunkt für die Prozessgestaltung sind die in den Gemeinden eingeübten Mechanismen für Abstimmungen zwischen Ressorts an der Schnittstelle zu den politischen Gremien der Gemeinde. Patentrezepte hierfür gibt es nicht (vgl. Kap. 3.3).

Hinsichtlich der Wirkung des bodenpolitischen Konzeptes auf stadtrelevante Akteure in der Zivilgesellschaft (Eigentümer*innen, Vorhabenträger, Nutzer*innen, Interessierte) ist auch zu prüfen, welche Inhalte als Signal für die Öffentlichkeit wichtig sind. Umgekehrt muss auch bedacht werden, dass leichtfertige Informationen über räumliche Schwerpunkte von Aktivitäten auch unmittelbar Auswirkungen auf das Marktgeschehen haben können. So wurde im Projekt deutlich, dass solche Verlautbarungen schnell spekulative Bauerwartungen und damit eruptive Preissprünge bei den Bodenpreisen auslösen können. Dieser Mechanismus muss bei der bodenpolitischen Konzeption berücksichtigt werden. Öffentlich diskutiert werden sollten deshalb vorrangig die Prinzipien und Kriterien, nach denen die Stadt vorgehen will, nicht jedoch die räumlichen Entwicklungsoptionen (vgl. Kap. 4).

Solche räumlichen Erwägungen – z. B. im Rahmen einer Flächenankaufstrategie – gehören nicht in das vom Rat zu beschließende und der Öffentlichkeit zugänglich gemachte bodenpolitische Konzept, sondern eher in Arbeitsrichtlinien oder Geschäftsanweisungen. Diese richten sich an die Verwaltung und können flexibel fortgeschrieben werden. Einzelne Bausteine wie Flächenkullissen, räumliche Fokusbereiche und Prinzipien für den Flächenerwerb sind immer nur einem kleinen Kreis der Verwaltung zugänglich. Eine Bewertungsmatrix (z. B. Dresden) kann dabei die Kriterien für den Ankauf schärfen. Ausführungsrichtlinien zur Grundstücksvergabe oder zu Baulandmodellen sollten hingegen im Sinne einer größtmöglichen Transparenz öffentlich gemacht werden. In den Arbeitsrichtlinien sollten auch Regelungen zu Strukturen und Prozessen der Zusammenarbeit getroffen werden.

Generell gilt: Es kann keine „Blaupause“ geben, die auf alle Städte passt, schon allein deshalb nicht, weil die Rahmenbedingungen (Haushaltssituation, Bevölkerungsentwicklung, Flächenverfügbarkeit, aber auch gewachsene Kulturen des Miteinanders) sehr unterschiedlich sind.

3. Akteurskonstellationen und institutionelle Arrangements

Eine aktive Bodenpolitik braucht die Mitwirkung vieler. Insofern spielen Akteurskonstellationen und institutionelle Arrangements in den Städten eine entscheidende Rolle.

3.1 Planungs- und Liegenschaftsverwaltung: zentrale Akteure einer aktiven Bodenpolitik

Die zentralen Akteure einer aktiven Bodenpolitik in den Kommunen sind die Liegenschafts- und die Stadtentwicklungs-/Stadtplanungsressorts. Sie waren in der Vergangenheit in (fast) allen Städten unterschiedlichen Zielsystemen verpflichtet. Ein Kernpunkt des Dissenses ist meist die Auslegung des Gebots zum wirtschaftlichen Handeln (vgl. Kap. 5). Während Liegenschaftsämter vorrangig aus einer immobilienwirtschaftlichen Sicht heraus argumentieren und – vor allem, wenn sie im Finanzressort angesiedelt sind – haushaltspolitischen Erwägungen folgen, stehen bei Planungs- und Stadtentwicklungsressorts langfristige Ziele der Daseinsvorsorge und der nachhaltigen Stadtentwicklung im Sinne der „Stadtrendite“ im Vordergrund. Eine erfolgreiche Bodenpolitik kann nur gelingen, wenn beide Bereiche an einem Strang ziehen, gemeinsame Ziele verfolgen und bei konkreten Vorhaben ihre Instrumente miteinander verschneiden. Eine umfassende strategische Zusammenarbeit in diesem Sinne muss in vielen Städten erst aufgestellt und eingeübt werden. Die gemeinsame Befassung von Liegenschaftler*innen und Stadtentwickler*innen im Rahmen des Kooperationsprojektes hat gezeigt, dass es ein hohes Maß an Übereinstimmung in den Zielen und in der Bewertung des Vorgehens gibt. Bestätigt wurde aber auch, dass es gerade der wechselseitige Diskurs im Rahmen der Workshopveranstaltungen war, der diese Erkenntnis ermöglichte. Es geht also auch vor Ort mitunter darum, einen solchen wechselseitigen Lern- und Annäherungsprozess erst einmal zu initiieren.

Erleichtert wird das Zusammenspiel, wenn beide Einheiten in einem Dezernat zusammengeführt werden (z. B. Dresden, Hamm, Leipzig,). Hier kann mit Zielkonflikten in der Regel besser umgegangen werden, und die Reibungsverluste aufgrund unterschiedlicher politischer Farben in der Leitung oder unterschiedlicher Kulturen der Häuser sind meist kleiner. Eine Alternative ist, die Liegenschaften in einem separaten Dezernat anzusiedeln (z. B. München/Kommunalreferat und Frankfurt am Main/Dezernat Bau und Immobilien). In Münster findet sich das Liegenschaftsamt im Dezernat Wohnungsverorgung, Immobilien und Nachhaltigkeit und wird damit bereits in einen Zielzusammenhang gestellt. Häufig ist die Liegenschaftsverwaltung in den untersuchten Fallstädten in der Finanzverwaltung (z. B. Potsdam, Berlin, Heidelberg, Braunschweig, Stuttgart) oder im Wirtschaftsdezernat (z. B. Nürnberg) angesiedelt.

Ein bodenpolitisches Konzept kann auch Anstoß für eine Überprüfung der organisatorischen Zuordnung der Liegenschaftsverwaltung geben. In jedem Fall bietet ein solches Konzept Gelegenheit, die Abläufe und Prozesse an der Schnittstelle der betroffenen Verwaltungsbereiche zu hinterfragen und nachzujustieren. Das bodenpolitische Konzept wird damit zur wichtigen Grundlage für eine fruchtbare ressortübergreifende Zusammenarbeit. Die Dezernatszugehörigkeit ist dabei jedoch immer nur einer von vielen Faktoren. Die Frage, ob bzw. wie gut es in Städten gelingt, ressortübergreifend eine bodenpolitische

Strategie zu erarbeiten und umzusetzen, hängt nicht zwingend an Dezernatzuschnitten. Diese sind meist historisch gewachsen und verändern sich eher mit dem Wechsel politischer Mehrheiten als aufgrund einer inhaltlichen Aufstellung. Viel hängt an Personen bzw. Persönlichkeiten, auch und gerade in der Verwaltungsspitze. Eine wichtige Voraussetzung für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit scheint vor allem ein offener Umgang mit Haltungen – im Rückblick vielleicht auch „Fehlern“ – der Vergangenheit zu sein. Bekennen sich Städte zu den Handlungslogiken unter den Rahmenbedingungen der Vergangenheit, blockieren Schuldzuweisungen nicht das Miteinander.

3.2 Andere berührte Ressorts in der Kommunalverwaltung

Kommunale Bodenpolitik betrifft alle Aufgabenträger innerhalb der Kommunalverwaltung, welche aus ihrer Zuständigkeit heraus Flächenbedarfe begründen und Flächen mit spezifischen Nutzungen belegen bzw. binden. Zu denken ist dabei an den weiten Komplex öffentlicher Einrichtungen sowie in öffentlicher Trägerschaft liegende öffentliche Sachen, also etwa Schulen, Einrichtungen für Kinderbetreuung, für Angebote an bestimmte Bevölkerungsgruppen (Senior*innen, Jugendliche), Sport- und Spielplätze, öffentliche Grünanlagen, Straßen, Plätze und vieles mehr. Zum erweiterten Kreis der Abstimmung und inhaltlichen Strategieentwicklung gehören daher auch Vertreter*innen aus anderen flächenrelevanten Fachbereichen wie Wirtschaft, Umwelt und – je nach Aufgabenzuschnitten – Soziales, Bildung, Sport etc. Hier geht es vor allem darum, die ressortspezifischen Flächenansprüche wechselseitig abzustimmen. Bestehende Zweckbindungen können sich wegen veränderter Bedarfe relativieren, der Blick für Synergien etwa durch Nutzungsüberlagerungen kann geöffnet werden. Grundlage muss auch hierfür eine aktualisierte Bedarfsanalyse der jeweiligen Aufgabenfelder sein, die dann in einen integrierten Abstimmungsprozess eingebracht wird. Dies ist dann auch Grundlage für ein aktivierendes Portfoliomanagement bezogen auf die städtischen Liegenschaften. Dass damit auch Zielkonflikte angesprochen sind (z. B. Gewerbeflächen vs. Wohnflächen vs. Infrastruktur vs. Ausgleichs- und Ersatzflächen; bezahlbares Wohnen vs. Umweltstandards), wurde auch in den beteiligten Städten deutlich (vgl. Kap. 7). Diese zu erkennen und offenzulegen, ist angesichts der sich zuspitzenden Flächenverknappung unverzichtbar. Solche Konflikte wurden zwar in nahezu allen Fallkommunen beschrieben, aber nirgendwo als wesentliches Hindernis für eine aktive Bodenpolitik wahrgenommen. Kleinere Zielkonflikte zwischen den Ämtern, etwa in Projekten oder bei der Ausgestaltung von Instrumenten, sind in der Regel in schlanken und eingeübten Routinen lösbar.

In die Entwicklung einer bodenpolitischen Strategie sind daneben auch die Bereiche der Kommunalverwaltung einzubeziehen, in deren Zuständigkeit die Anwendung von bodenpolitisch wirksamen Instrumenten fällt. Zu denken ist hier z. B. an die Genehmigungsvorbehalte in Milieuschutzsatzungsgebieten oder an den Vollzug von Zweckentfremdungsverbotssatzungen bzw. -verordnungen. Diese Instrumente können wichtige Bausteine sein, um den immobilienwirtschaftlichen Druck und dessen Auswirkungen auf die Sozial- und Nutzungsstruktur im Siedlungsbestand abzumildern, sodass sie entlastend wirken auf den Bedarf an zusätzlichem Wohnraum im unteren und mittleren Preissegment.

3.3 Kommunalpolitik

Das Handeln der Verwaltung folgt in der Verfasstheit der Kommunen den Vorgaben der politischen Gremien. Effektives Verwaltungshandeln braucht klare Vorgaben durch die Kommunalpolitik. Dies gilt in besonderem Maße für die Bodenpolitik, welche als langfristige Aufgabe Kontinuität, Verlässlichkeit und Legislaturperioden-übergreifende Stabilität mit einer Perspektive von mindestens 10-15 Jahren erfordert. Politik kann in Beschlüssen über Ziele, Strategien, Konzepte, Maßnahmen und den Haushalt entscheiden und formuliert damit auch grundsätzliche Haltungen der Kommune. Verwaltung braucht diese klaren und verlässlichen Beschlusslagen, auf die sie sich berufen kann, um stringent zu handeln. Kommunalpolitik wiederum ist abhängig von der Sachkompetenz, vom Engagement und der Innovationskraft in der Verwaltung. Nicht die Kommunalpolitik, sondern die Verwaltung ist dazu da, Probleme zu erkennen und Lösungen zu entwickeln. Politik muss auf der Grundlage der Vorlagen der Verwaltung notwendige Abwägungen und Entscheidungen treffen, damit Verwaltung zielgerichtet handeln kann.

Die Realität der Zusammenarbeit weicht von diesem Idealbild zum Teil erheblich ab. Probleme treten immer dann auf, wenn „die Politik“ (die Mehrheit im Rat der Kommune) sich an die einmal beschlossenen Regularien selbst nicht hält und Ausnahmen zulässt. Ausnahmen sind Präzedenzfälle, die den Erfolg kommunaler Bodenpolitik grundlegend infrage stellt. Zudem muss „die Politik“ der Verwaltung auch dann den Rücken stärken, wenn sich aus Teilen der Stadtöffentlichkeit Widerspruch gegen einzelne Maßnahmen oder das Vorgehen der Verwaltung insgesamt regt. Sollten kooperative Lösungen beispielsweise an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft einzelner Grundstückseigentümer*innen scheitern, muss die Verwaltung das Mandat haben, die städtebaulich erforderlichen Maßnahmen auch hoheitlich gegen den Widerspruch dieser Grundstückseigentümer*innen durchzusetzen. Ohne eine entsprechende politische Rückendeckung kann Bodenpolitik nicht effektiv und erfolgreich gestaltet werden.

Die Fallstudien haben bestätigt, dass eine solche verlässliche politische Mandatierung der Kommunalverwaltung nicht selbstverständlich ist. Deutlich wird dies insbesondere bei der Diskussion um die Anwendung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen. Unter den Bedingungen fehlender Entwicklungsalternativen ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eine notwendige Flankierung, auf die zurückgegriffen werden muss, falls eine einvernehmliche Entwicklung zu fairen Bedingungen nicht erreicht werden kann. Gleichwohl scheinen Kommunalpolitiker*innen immer wieder vor diesem Instrument zurückzuschrecken, weil es in der politischen Auseinandersetzung häufig mit dem Begriff der Enteignung in Verbindung gebracht wird. Dies veranschaulicht, wie wichtig eine sehr sorgfältige und sachliche Information und Kommunikation ist. Die Bewertung fällt z. B. ganz anders aus, wenn deutlich gemacht wird, dass mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme eine Bereicherung Einzelner zulasten der großen Mehrheit der Bevölkerung verhindert werden kann. Die Durchführung der Maßnahme zu kostendeckenden Konditionen gelingt dagegen nicht, wenn Grundstückseigentümer*innen einen zu großen Anteil an der durch die gemeindliche Planung entstehenden Bodenwertsteigerungen einstreichen wollen.

Ein anderes Phänomen betrifft die Profilierung der politischen Lager im Rat. Häufig werden Ideen aus anderen Kontexten oder Städten aufgegriffen, verbunden mit einer Aufforderung an die Kommunalverwaltung, diese zu adaptieren. Solche Vorstöße aus dem Rat können der Kommunalverwaltung durchaus Impulse geben. Häufig aber reflektieren sie die spezifischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Städten nur unzureichend und binden

ohne positive Effekte Verwaltungskraft. Konfrontiert mit dem Vorhalt „Warum können das nur die anderen“ wird die Bereitschaft der Verwaltung, solche Impulse offen aufzugreifen, zum Teil erheblich beeinträchtigt.

Zudem erschwert die politische Profilierung mithilfe von Strategien und Maßnahmen der Bodenpolitik die Schaffung eines breiten politischen Rückhalts, da sie zum Gegenstand eines politischen Wettbewerbs gemacht werden. Für eine klare und langfristig belastbare Haltung der Politik aber bedarf es breiter politischer Mehrheiten. Die Eckpunkte der kommunalen Bodenpolitik sollten daher – soweit möglich – aus dem politischen Wettbewerb herausgehalten werden. Zunehmend fragile Mehrheiten in den Parlamenten wirken dem entgegen. Auch der insgesamt in der Wahrnehmung vieler Städte wachsende Widerstand gegen Vorhaben der Stadtentwicklung wirkt sich auf die politischen Entscheidungsgremien der Städte aus, denn das setzt Parteien unter Druck, sich zu profilieren, bestimmte Zielgruppen für sich zu gewinnen, sich wider besseres Wissen für oder gegen Vorhaben zu positionieren, Symbolpolitik zu betreiben. Stadtverwaltungen, die viele Jahre der fraktionsübergreifenden Rückendeckung durch die Politik gewiss sein konnten, erleben gerade, dass der Einsatz hoheitlicher Instrumente in der Bodenpolitik von Kommunalpolitiker*innen nicht mehr mitgetragen wird oder bereits beschlossene Projekte zurückgezogen werden.

Die Verwaltung sollte daher wichtige Themen der Stadtentwicklung und Bodenpolitik aktiv aufgreifen und vorantreiben, um argumentativ nicht in die Defensive zu geraten. Soweit Vorschläge von der Verwaltung offen und ohne Anbindung an politische Interessen eingebracht werden, wachsen auch die Chancen, die zur Entscheidung stehenden Angelegenheiten aus dem Wettbewerb der Fraktionen im Rat herauszuhalten und eine vorrangig an den fachlichen Zielen und den tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtete Entscheidungsfindung zu erreichen. Professionelle Kommunikation ist aus den angesprochenen Gründen eine große und zunehmend wichtig werdende Herausforderung für die kommunale Bodenpolitik. Die Städte haben diese Herausforderung erkannt, Lösungsansätze sind aber eher die Ausnahme.

3.4 Kommunale Unternehmen

Manchmal mit dienendem Charakter, manchmal als eigenständige Organisationen sind die städtischen Regie- und Eigenbetriebe sowie kommunale (Beteiligungs-)Gesellschaften über Verwaltung und Politik hinaus entscheidende Akteure der Bodenpolitik. Ihre Flächenpotenziale sind in die Portfolioanalysen und ihre Handlungspotenziale in bodenpolitische Strategien mit einzubeziehen.

3.4.1 Kommunale Wohnungsunternehmen

Kommunale Wohnungsunternehmen sind wichtige Partner der Kommune. Viele haben sich in den letzten Jahren – einige bereits vor zehn Jahren, andere erst kürzlich – von vergleichsweise wenig aktiven Bestandshaltern zu professionellen Marktakteuren entwickelt, die neben der Bestandspflege auch sehr aktiv Aufgaben des Neubaus übernehmen, Grundstücke kaufen und Projekte entwickeln. Sie gewährleisten langfristig preisgünstigen Wohnraum, nicht nur im sozialen Wohnungsbau, sondern auch im sogenannten preisgedämpften Segment, der in wachsenden Städten für die Versorgung von Haushalten mit mittlerem Einkommen zunehmend an Bedeutung gewinnt. Mit den Miet- und Belegungsbindungen entlasten sie dauerhaft kommunale Haushalte. Auch tre-

ten sie als Erwerber auf, wenn Städte (z. B. Berlin und München) Vorkaufsrechte in sozialen Erhaltungssatzungsgebieten ausüben. So tragen sie zur langfristigen Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur in diesen Gebieten bei (vgl. Kap. 11.2). Zudem sehen sie sich dem Quartiersleben verpflichtet und haben oft auch gewerbliche Nutzungen im Blick. Insofern ist das Potenzial der Wohnungsbaugesellschaften für eine vorausschauende Bodenpolitik im Sinne einer kommunalen Steuerung von Nutzungen immens.

Kommunale Wohnungsbaugesellschaften eröffnen wesentliche Gestaltungsoptionen im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung. Während Ende der 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre vielerorts noch Wohnungsbestände aus kommunaler Hand veräußert wurden, werden die Verkäufe heute unter der Bedingung angespannter Wohnungsmärkte kritischer bewertet. Von daher werden seit einigen Jahren auch wieder neue kommunale Wohnungsunternehmen gegründet wie beispielsweise 2017 in der Landeshauptstadt Dresden. Aus der Perspektive einer wirksamen kommunalen Bodenpolitik sollten Wohnungsbaugesellschaften so aktiv wie möglich unterstützt werden. Gewinne der Gesellschaften sollten grundsätzlich reinvestiert und nicht an kommunale Haushalte ausgeschüttet werden, Minderheitsgesellschaften sollten die Ausnahme bleiben. Denn das Potenzial von Wohnungsbaugesellschaften kann nicht – oder nur zum Teil – gehoben werden, wenn Wohnungsunternehmen Gewinne erwirtschaften müssen oder Minderheitsgesellschaften sind.

Beispiel 2: Kommunale Wohnungsbaugesellschaft Oldenburg

In Oldenburg übernimmt die GSG Oldenburg Bau- und Wohnungsgesellschaft mbH Aufgaben eines kommunalen Wohnungsunternehmens, ist aber kein klassisches kommunales Unternehmen: Die Gesellschafter sind neben der Stadt Oldenburg (34,5 %) die Norddeutsche Landesbank (22,22 %), die Landessparkasse zu Oldenburg (22,22 %), die Deutsche Rentenversicherung Oldenburg-Bremen (11,7 %), der Landkreis Oldenburg (9,36 %). Die Möglichkeiten, die GSG für Aufgaben der Stadtentwicklung der Stadt Oldenburg zu instrumentalisieren, sind dementsprechend deutlich eingeschränkt. Einfluss über die Gesellschafterversammlung kann bisher nur mit dem Gewicht des Minderheitsanteils an der Gesellschaft ausgeübt werden. Zwar sieht sich die GSG im Selbstverständnis der Aufgabe der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung verpflichtet, betont ihre gemeinwohlorientierte Ausrichtung und orientiert sich auch bei nicht gebundenem Wohnraum am Niveau geförderter Wohnungen. Daneben ist die GSG aber auch als Bauträgerin, Maklerin und Entwicklerin tätig und bietet Eigentumsverwaltung an. Erträge aus dem Eigentumsgeschäft ermöglichen sogenannte „Verbundstrategien“ (Quersubventionierung). Aufgrund ihrer Konstruktion stellt das Beihilferecht eine Hürde für direkte Vergaben etc. an die Gesellschaft dar.

Der Umgang mit den Wohnungsbaugesellschaften unterscheidet sich von Stadt zu Stadt. Während einige Städte ihre Wohnungsbaugesellschaften mit der Einlage von Grundstücken, Direktvergaben, durch Quoten bei Konzeptvergaben und/oder die Festsetzung von Verkehrswerten nach dem Residualwertverfahren (Einpreisung von Mietpreis- und Belegungsbindungen) aktiv unterstützen, sehen andere darin Konflikte mit dem Rechtsrahmen oder kurzfristigen Zielsetzungen für den kommunalen Haushalt (höhere Einnahmen durch Höchstgebotsverfahren) und/oder verlangen Gewinnausschüt-

tungen. Auch können Wohnungsbaugesellschaften Aufgaben im Rahmen einer kommunalen Flächenankaufsstrategie übernehmen. Entsprechende Überlegungen werden z. B. in Potsdam angestellt.

3.4.2 Weitere kommunale Betriebe und Gesellschaften

Neben den Wohnungsbaugesellschaften gibt es in den Städten unterschiedliche Eigenbetriebe und (Beteiligungs-)Gesellschaften, die in verschiedener Weise zum Flächenankauf, zur Baulandentwicklung und zum Liegenschaftsmanagement beitragen – z. B. Stadtentwicklungs-, Grundstücks-, Konversions- und Treuhändergesellschaften sowie Bodenfonds. Die Gesamtarrangements in Kommunen sind dabei sehr verschieden: Manchmal sind sie als Mantelgesellschaften mit zahlreichen Tochtergesellschaften organisiert (z. B. Potsdam⁴), mal stehen einzelne Gesellschaften nebeneinander (z. B. Braunschweig). Manche haben nur zwei Mitarbeiter*innen, andere weit über hundert. Lösungen hängen von den vorhandenen Strukturen, den gelebten Verwaltungs- und Kooperationskulturen, den zu beachtenden fiskalischen und regulativen Rahmenbedingungen sowie von den verfolgten Zielen ab.

Patentrezepte gibt es nicht. In der Praxis lassen sich aber gut funktionierende Beispiele finden, die sowohl die Verankerung des Flächenankaufs innerhalb der Stadtverwaltung (z. B. Münster, Oldenburg, München, Ulm) als auch die Übertragung an Eigenbetriebe (Hamburg) oder städtische Gesellschaften (z. B. Berlin, Braunschweig, Offenburg) veranschaulichen. Viel diskutiert sind in diesem Zusammenhang derzeit die revolvierenden Bodenfonds (vgl. Kap. 10.3.3).

Beispiel 3: Konversionsgesellschaft Mannheim

In Mannheim wurde aufgrund der Konversionsflächenentwicklung neben der Wohnungsbaugesellschaft GBG seit etwa 2012 die bestehende Gesellschaft MWS Grundstücksverwaltungsgesellschaft mbH in die MWS Projektentwicklungsgesellschaft mbH umfirmiert. Gesellschafter sind die GBG mit 52,2 % und die Stadt Mannheim mit 47,8 %. Die Gesellschaft ist eng an die Kommunalpolitik angebunden. Mit dem Fortschritt der Konversionsflächenentwicklung hat sich das Aufgabenspektrum der MWSP im Verlauf der letzten Jahre sukzessive erweitert. Mittlerweile zählt auch die lokale Stadterneuerung, z. B. die Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen zur Stabilisierung und zur Weiterentwicklung von Aufenthaltsqualitäten von Stadtteilen, zum Aufgabenportfolio. Zunehmend wird in der Verwaltung aber die Frage thematisiert, wie die Aufgabenteilung und Schnittstellengestaltung zwischen Verwaltung und Gesellschaften, z. B. im Bereich der Konzeptentwicklung, geregelt werden soll.

⁴ Die ProPotsdam ist Muttergesellschaft verschiedener Wohnungsunternehmen der Landeshauptstadt und führender Dienstleister in den Bereichen Stadtsanierung, Stadtentwicklung, Wohnen und Wohnungsfürsorge. Zum Unternehmensverbund gehören: GEWOBA Wohnungsverwaltungsgesellschaft Potsdam mbH, POLO Beteiligungsgesellschaft mbH, Entwicklungsträger Bornstedter Feld GmbH, Baugesellschaft Bornstedter Feld GmbH, Sanierungsträger Potsdam GmbH, Entwicklungsträger Potsdam GmbH, Terraingesellschaft Neubabelsberg AG i.L., Potsdam Marketing und Service GmbH, Biosphäre Potsdam GmbH, Luftschiffhafen Potsdam GmbH, ProPotsdam Facility Management GmbH. Die ProPotsdam hält einen Bestand von über 17.000 Mietwohnungen und ist damit der größte Wohnungsanbieter auf dem Potsdamer Wohnungsmarkt (<https://www.potsdam.de/propotsdam-gmbh>, Abruf am 08.04.2020)

Deutlich wurde in den Fallstudien des Projekts die unterschiedliche Grundhaltung zu kommunalen Unternehmen: Einige Städte versuchen gezielt, Aufgaben an externe Gesellschaften auszulagern (z. B. Mannheim, Potsdam), andere entscheiden sich bewusst dagegen, um die maximalen Steuerungsmöglichkeiten in der Kernverwaltung zu behalten (z. B. Dresden, Münster). Beide Wege haben grundsätzlich ihre Berechtigung. Der Vorteil von externen Gesellschaften ist, dass sie Risiken abfedern, flexibler am Markt agieren oder ggf. in angespannten Haushaltslagen außerhalb des Kernhaushalts Kredite aufnehmen können. Insofern bieten sie einigen Kommunen „finanzmathematisch“ eine Lösung. Allerdings scheint es wenig glaubwürdig, wenn Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung nach anderen Spielregeln agieren als die Verwaltung selbst. Nachteil ist vor allem, dass Gesellschaften dazu neigen, ein Eigenleben zu entfalten, sich selbst neue Aufgaben suchen bzw. sich transformieren, wenn ihre eigentliche Aufgabe erledigt ist und die Verwaltung in der Regel faktisch kaum noch Steuerungsmöglichkeiten hat. Die Politik hat dagegen großen Einfluss in den Aufsichtsräten und kann eigene Wege suchen – bis hin zum Verkauf von Gesellschaften und kommunalen Immobilien. Entscheidend sind hier die institutionellen Arrangements. Der Deutsche Städtetag mahnt zu Recht an, dass in jedem Falle ein professionelles strategisches Beteiligungsmanagement in den Kommunen eingerichtet werden sollte, das an zentraler Stelle dafür zuständig ist, alle Beteiligungen im Blick zu behalten, dass Verwaltungsspitze und Politik fachlich berät und dafür u.a. mit dem stetigen Controlling aller kommunalen Unternehmen beauftragt wird (vgl. DST 2017a, DST 2020).

Insgesamt zeigt sich, dass kommunale Unternehmen eine sehr wichtige Rolle in der städtischen Wohnungs-, Wirtschafts- und Bodenpolitik spielen können. Ihre Flächenpotenziale (z. B. auch Nach- und Innenverdichtungspotenziale, Dachgeschossausbau etc.) sind in die kommunale Portfolioanalyse und ihre Handlungspotenziale in bodenpolitischen Strategien miteinzubeziehen. Sie verfügen über unternehmerische Handlungsmöglichkeiten, die der Kommune nicht offenstehen und können deshalb schwierige Aufgaben übernehmen und unkonventionellere Ansätze umsetzen (vgl. Lieberknecht 2016). Wichtig ist, die Aufgabenzuschnitte von Gesellschaften und vor allem die Schnittstellen der Zusammenarbeit in der Bodenpolitik sehr genau in den Blick zu nehmen und zielorientiert zu gestalten.

Beispiel 4: Konversionsflächenentwicklung Heidelberg

Aufgrund der großen Konversionsflächenentwicklungen ist auch die Heidelberger Stadtentwicklung stark von der Planung und Umsetzung dieser neuen Stadtteile geprägt. Anders als in Mannheim obliegt die eigentliche Entwicklungsaufgabe hier nicht der Konversionsgesellschaft. Diese hat zwar städtebauliche Planungen begleitet und die Verhandlungen mit der BlmA geführt, die daran anschließenden Entwicklungsprozesse, die involvierten Akteure und die strukturelle Organisation unterscheiden sich aber von Gebiet zu Gebiet. Mit der Steuerung des Konversionsprozesses ist seit 2012 die NH ProjektStadt, ein zur Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte/Wohnstadt gehörendes Unternehmen, beauftragt. Mit eigenem Büro vor Ort werden – in enger Zusammenarbeit mit den Gremien der Stadt – vor allem Aufgaben der Organisation, Koordination und Kommunikation bearbeitet.

Insofern ist es erforderlich, vor der Gründung weiterer Gesellschaften die Ziele und strategischen Aufgaben sorgfältig zu definieren, Lösungsalternativen gegeneinander abzuwägen und sich der jeweiligen Vor- und Nachteile

bzw. Konsequenzen bewusst zu sein. Wesentlich ist es einerseits, die Planungshoheit der Kommune und die konzeptionellen Aufgaben der Verwaltung nicht durch die Gestaltung von (Beteiligungs-)Gesellschaften zu untergraben, und andererseits die Chancen, die kommunale (Beteiligungs-)Gesellschaften potenziell eröffnen, zu nutzen.

3.5 Satelliten: Partnerinnen und Partner der Kommune

Im Außenring der Akteursgruppierung finden sich „befreundete Satelliten“, also Partnerinnen und Partner der Kommunen außerhalb der eigenen (stadt-internen) Sphäre.

Gemeinwohlorientierte Akteure und zivilgesellschaftliche Initiativen können erheblich dazu beitragen, die Ziele einer nachhaltigen, am Wohl der Allgemeinheit ausgerichteten Stadtentwicklung zu erreichen. Gemeint sind zum Beispiel Genossenschaften oder andere gemeinwohlorientierte Institutionen, Vereine und Projekte, die u.a. Wohnraum für Geringverdienende und Mittelschichtshaushalte zur Verfügung stellen und zu einem lebendigen Miteinander in vielfältigen Quartieren beitragen, oftmals auch zivilgesellschaftliches Engagement fördern und leben. Sie können die Lücke ein Stück weit schließen, die sich zunehmend zwischen freiem Markt und sozialem Wohnungsbau auftut, und sollten deshalb im Rahmen der vorhandenen Gestaltungsspielräume durch Beratungsangebote, Quoten bei Konzeptvergaben und – soweit zulässig – vergünstigten Konditionen bei der Vergabe unterstützt werden. Unter Marktbedingungen haben sie in der Regel keine Chance gegen die gewinnwirtschaftlich agierende Konkurrenz, die bei der Umsetzung ihrer renditeorientierten Geschäftsmodelle viel höhere Grundstückspreise zahlen können.

In einigen Fallstudienstädten ist die Zusammenarbeit mit solchen gemeinwohlorientierten Akteuren seit Jahren gängige Praxis (auch entstanden im Licht eines kreativen Umgangs mit Schrumpfungsphasen wie beispielsweise in Leipzig). Ihnen werden bei der Vergabe von Grundstücken im konzeptionellen Mietwohnungsbau Sonderkonditionen eingeräumt (z. B. München, Berlin, Frankfurt, Stuttgart). Bei der Ermittlung der für den Kaufpreis zugrunde zu legenden Verkehrswerte werden u.a. die einzuhaltenden Mietpreis- und Belegungsbindungen angesichts der geringeren Ertragserwartung als wertmindernd angerechnet. Einige Städte legen bei Konzeptvergaben prozentuale Anteile für Akteure wie Genossenschaften fest (z. B. München).

In anderen Städten besteht große Skepsis, gemeinwohlorientierten Akteuren Sonderkonditionen bei der Vergabe von Flächen einzuräumen oder sie in Form von Beratungsangeboten zu unterstützen. Grund sind einerseits fehlende personelle Ressourcen, andererseits werden haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen angeführt. So wird bemängelt, dass sich z. B. Genossenschaften in der Regel nicht auf Mietpreis- und Belegungsbindungen im geförderten Wohnungsbau einlassen. Hier ist u.E. eine größere Offenheit gefordert. Der staatlich geförderte Wohnungsbau kann es unter den derzeitigen Marktbedingungen nicht schaffen, alle Gruppen, die auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind, zu versorgen. Genossenschaften, Initiativen wie das Mietschaussyndikat oder nutzergetragene Projekte tragen langfristig zu preisgedämpften Angeboten auf dem Wohnungsmarkt bei. Zudem sind ihre Projekte bedeutend für die „Stadtrendite“, denn sie haben positive Auswirkungen auf das Zusammenleben und auf die Quartiersentwicklung. Deshalb können und sollten sie nicht mit renditeorientierten Marktakteuren gleichgesetzt werden.

Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Eigentümer*innenverbände, Interessenverbände: In den meisten Städten haben sich bereits „Bündnisse für Wohnen“ und multilaterale Arbeitskreise etabliert und bewährt, in denen der Dialog zwischen Politik und Verwaltung mit Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Eigentümer*innenverbänden, Finanzwirtschaft, Interessenverbänden usw. geführt wird. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Wohnraumversorgung eine Aufgabe ist, welche weder die öffentliche Hand noch der Markt allein befriedigend lösen können. Wichtige Entscheidungen zu boden- und wohnungspolitischen Fragen der Stadt können hier erörtert, Impulse aus der Wirtschaft aufgegriffen und Strategien der Stadt zu einer besseren Marktverträglichkeit und Akzeptanz gebracht werden. Nicht zuletzt für die Akzeptanz von Baulandmodellen sind der Dialog und die Aushandlungsprozesse mit der Wohnungswirtschaft zentral. Hoheitliche Instrumente werden in der Regel erst dann eingesetzt, wenn Kooperationsbereitschaft auf anderem Wege nicht zu erzielen ist.

3.6 Nachbarkommunen, Region

Die Verflechtungsräume der Stadtregionen dehnen sich sukzessive aus. Flächenbeanspruchende Nutzungsentscheidungen finden faktisch längst im regionalen Kontext der Verflechtungsräume statt. Handeln auf kommunaler Ebene allein genügt den Anforderungen einer langfristig angelegten nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung nicht. Dies betrifft auch die bodenpolitischen Strategien. Die administrativen und politischen Strukturen folgen dieser Entwicklung bislang nicht.

In allen Fallstudienstädten werden die Notwendigkeit und die Chancen einer fruchtbaren Kooperation gesehen. Viele Herausforderungen der Zukunft sind vermutlich nur in den Verflechtungsräumen bzw. den Regionen zu lösen – unabhängig von der Prosperität einer Region: In Städten wie München bezieht sich die Flächennachfrage auf den gesamten Verflechtungsraum. Der Siedlungsdruck erfasst das Umland allerdings nicht überall mit gleicher Wucht. Unabhängig von diesen Unterschieden sind aufeinander abgestimmte und gemeinsam getragene Konzepte für die Entwicklung der Verflechtungsräume erforderlich. Voraussetzung für eine formalisierte interkommunale Zusammenarbeit sind Vertrauen sowie geeignete Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen, vor allem aber angemessene Ausgleichsmechanismen („Kosten-Nutzen-Ausgleich“).

Allerdings fördern Rahmenbedingungen wie das System der Einkommens- und Gewerbesteuer in Deutschland die interkommunale Konkurrenz und stehen damit formellen Kooperationen häufig entgegen. Abgesehen von einigen interkommunalen Gewerbegebieten gibt es in Deutschland mit Blick auf die Baulandentwicklung kaum Beispiele, in denen ein Kosten-Lasten-Ausgleich gefunden werden konnte. Viele der Beteiligten sind davon überzeugt, dass für einen solchen Interessenausgleich zum einen Förderprogramme des Bundes und der Länder aufgelegt werden müssten, um z. B. das ÖPNV-Angebot und die Netzinfrastruktur auszubauen, und zum anderen eine Kopplung dieser Mittel an formelle interkommunale Kooperation in der Baulandentwicklung etc. vorgesehen werden müsse. In fast allen am Projekt beteiligten Städten gibt es jedoch Ansätze, zu einer engeren Zusammenarbeit in der Region zu kommen – zumindest informelle Arbeitskreise oder Gesprächsplattformen sind Teil der Verwaltungspraxis. Allerdings beschreiben alle die Bemühungen um eine intensivere Kooperation und vor allem das Erzielen von Ergebnissen als mühsam oder stagnierend. In mehreren Pilotvorhaben der Metropolregion München werden derzeit Ansätze für tragfähige Modelle interkommunaler Kooperation erprobt. Auch andere Städte machen Fortschritte bei der Verbesserung der

Stadt-Umland-Kooperationen (z. B. Region Stuttgart; Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e.V., hier ist die Vereinsgründung in 2020 ein Schritt der Professionalisierung der Zusammenarbeit).

Formale Strukturen und übergreifende Zuständigkeiten allein sind förderlich, aber in der Regel nicht ausreichend, um eine konsistente, nachhaltige, dem Wohl der Allgemeinheit gerecht werdende Entwicklung der Verflechtungsräume zu erreichen. Dies machen die Beispiele der Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg oder auch der gemeinsame Flächennutzungsplan im westlichen Ruhrgebiet deutlich. Planungsverbände, wie der 1976 gegründete Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim, der 18 Städte und Gemeinden im Kerngebiet der Metropolregion Rhein-Neckar vereint, haben die Entwicklung ihrer Raum- und Siedlungsstruktur in einem gemeindeübergreifenden Siedlungsentwicklungskonzept und dem gemeinsamen FNP aufeinander abgestimmt. Die regelhafte Zusammenarbeit und die Ausrichtung auf ein gemeinsames abgestimmtes Entwicklungskonzept bieten eine gute Basis für weitergehende Kooperationen. Allenfalls bieten eine regelhafte Zusammenarbeit und die Ausrichtung auf ein gemeinsames abgestimmtes Entwicklungskonzept eine gute Basis für weitergehende Kooperationen. Eine große Herausforderung dabei ist u.a., den verwaltungsinternen, ressortübergreifenden Verständigungsprozess innerhalb der Gebietskörperschaften auf eine interkommunale Ebene zu heben.

Neben einer gemeinsamen oder zumindest abgestimmten Baulandentwicklung wäre ein wichtiges Handlungsfeld der Bodenpolitik im regionalen Kontext die Vereinbarung von gemeinsamen Leitlinien und Regeln. Sie könnten die Wirkung von Instrumenten deutlich verstärken (z. B. Baulandmodelle, Beschränkung von Vergaben auf Erbbaurechte etc.), weil Unternehmen die Kommunen nicht gegeneinander ausspielen können und Marktteilnehmer*innen nicht dorthin abzuwandern drohen, wo die attraktivsten Regeln für sie gelten.

Eine interessante Option haben Städte, die Eigentümerinnen von Flächen außerhalb der eigenen Gemarkung sind und dort zum Teil auch weiter ankaufen (z. B. München, Berlin, Dresden, Frankfurt, Leipzig, Nürnberg, Oldenburg). Selbstverständlich erfolgt dies immer in Abstimmung mit den Nachbarkommunen. Flächen außerhalb der eigenen Gemarkung können gut für Öko-Konten oder als Tauschflächen genutzt werden. Aber auch für eine gemeinsame Baulandentwicklung bieten entsprechende Flächen eine Perspektive. Ein Novum dabei wäre ein gemeinsames, gleichberechtigtes Vorgehen unter benachbarten Kommunen mit Blick auf den Ankauf der Flächen. Hier sind rechtliche Fragen zu klären, aber auch die Frage der Planungshoheit. Der Vorteil einer kommunalen Aneignung von zur Disposition stehenden Flächen ist, dass gezielter auf die Schaffung von bezahlbarem bzw. sozialgebundenem Wohnraum hingewirkt werden kann, als wenn die Flächen auf dem freien Markt an Investoren verkauft werden. So bauen in einigen Städten beispielsweise Wohnungsbaugesellschaften außerhalb des eigenen Stadtgebiets (z. B. Ulm, Erlangen). In diesem Sinne können bereits auf der informellen Ebene gemeinsame Wohnungsmarktbeobachtungen wichtige Anknüpfungspunkte für eine spätere engere Zusammenarbeit sein. München beschäftigt sich derzeit intensiv mit diesen Fragen.

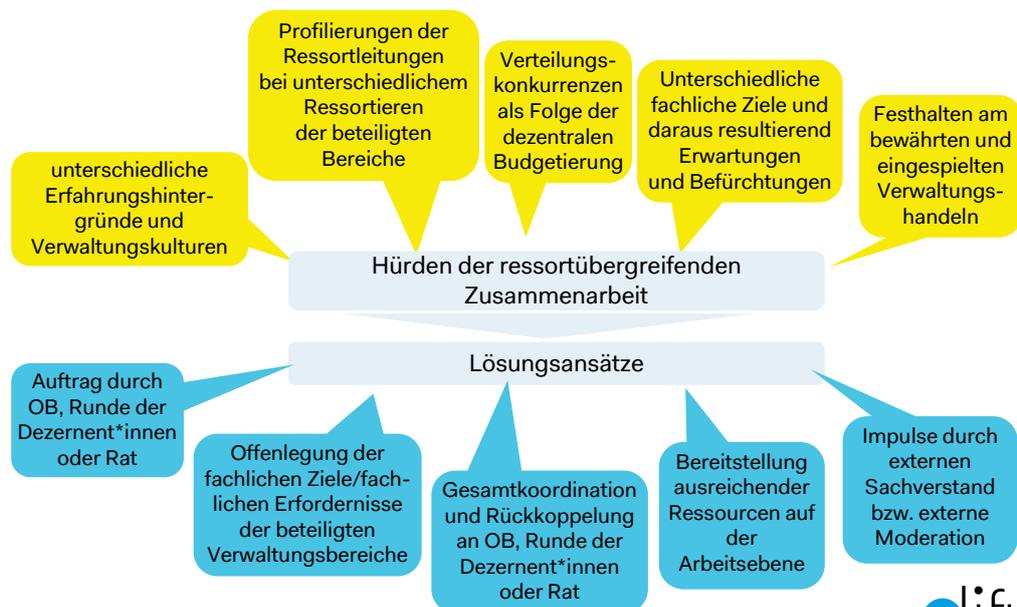
Auch wenn formelle oder institutionalisierte Kooperationen in Verflechtungsräumen die Zukunftsvision ist: Bereits jede informelle Zusammenarbeit in Regionen ist als ein Schritt in die richtige Richtung zu verstehen.

4. Prozessgestaltung

4.1 Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Essenziell für die Entwicklung einer tragfähigen bodenpolitischen Strategie ist die Zusammenarbeit der Verwaltungsbereiche, die mit eigenen Maßnahmen einen Beitrag leisten müssen, insbesondere die Bereiche Stadtentwicklung, Stadtplanung und Liegenschaften, daneben aber auch die anderen unter Kap. 3.2 aufgeführten Verwaltungsbereiche. In allen Kommunen liegen umfangreiche Erfahrungen mit Abstimmungserfordernissen, Abwägungsprozessen, Konsensbildung und Interessenausgleich vor. Dort, wo sich bereits ein bodenpolitisches Standardrepertoire wie z. B. ein Baulandmodell in der Verwaltungspraxis herausgebildet hat, werden die Abstimmungsroutinen i.d.R. als tragfähig und gut angesehen. Geht es jedoch um die Etablierung neuer Standards und die Abstimmung eines gemeinsamen Vorgehens, stoßen die eingeübten Abstimmungsmechanismen häufig an Grenzen. Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsbereiche in der Strategieentwicklung ist kein Selbstläufer. Aufgrund der unterschiedlich gewachsenen Kulturen und Zielsysteme, aber auch aufgrund des beruflichen Hintergrunds der Verwaltungsmitarbeiter*innen, ist das Verständnis von „zukunftsfähiger Bodenpolitik“ und nachhaltiger Stadtentwicklung mitunter sehr unterschiedlich.

Abb. 9:
Herausforderungen und Lösungsansätze für ressortübergreifende Zusammenarbeit



In mehreren Kommunen wird auf die negativen Folgen der Verwaltungsreform mit der Dezentralisierung von Verantwortung und Budgetierung einzelner Ressorts hingewiesen. Dies hat die Konkurrenz der Ressorts verschärft. Im Hinblick auf Bodenpolitik bedeutet dies z. B., dass das ungebundene Grundvermögen im Fachvermögen einzelner Ressorts nicht in ein zentrales Portfoliomanagement eingebracht wird. Fachämter vertrauen nicht darauf, dass ihnen im Bedarfsfall andere Flächen zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt werden zentrale Grundstücks-Sondervermögen vermieden, weil dann die Übernahme von Herstellungs- oder Bewirtschaftungskosten bei der Liegenschaftsverwaltung liegt. Der Ankauf von Flächen erfolgt nach Bedarfsmeldung, die finanziel-

len Mittel für Ankauf und Bewirtschaftung bringen die Fachressorts mit. Ziel einer wirksamen Bodenpolitik ist, das gesamte ungebundene Grundvermögen im Zusammenhang zu betrachten und bestenfalls zentral zu verwalten. Liegenschaftsämter benötigen ausreichende Budgets für Ankauf und Bewirtschaftung und zusätzliches Personal. Dies gilt umso mehr in Feldern, in denen Kompetenzen erst aufgebaut werden müssen (z. B. aktiver Flächenankauf durch Eigentümer*innenansprache). Ein zentrales Sondervermögen kann nur dann auf Akzeptanz bei den Fachämtern und ggf. Bezirken stoßen, wenn die Aktivierung und Zuweisung in einem transparenten Verfahren erfolgt.

Der Umgang mit den Folgen der Verwaltungsreform stellt mithin eine große Herausforderung bei der Entwicklung einer ressortübergreifenden bodenpolitischen Strategie da. Ein „Wir“, eine Kooperationskultur, muss zum Teil neu erlernt und von Politik und Verwaltungsspitze unterstützt werden. Wenn das ungebundene Liegenschaftsvermögen vom Liegenschaftsamt verwaltet werden soll, müssen dafür auch Ressourcen bereitgestellt werden.

Der notwendige Kulturwandel in Richtung Überwindung von Ressortkonkurrenzen sowie ressortübergreifende Zusammenarbeit und Entscheidungsprozesse werden vor allem in solchen Kommunen erschwert, die durch eine hierarchische Linienstruktur einer „versäulten“ Verwaltung, also durch sehr strikte Dienstwege, gekennzeichnet sind. Solche Strukturen begünstigen tendenziell das Konkurrenzdenken und Erschweren die Vertrauensbildung. Ressortübergreifende Abstimmungen auf dem kurzen Dienstweg erleichtern das Miteinander und bieten mehr Flexibilität bei der Lösungsfindung. Aushandlungsprozesse, die mit der Bestimmung neuer oder Übertragung bereits vorhandener Aufgaben verbunden sind, führen bei den betroffenen Aufgabenträgern verständlicher Weise häufig zu einer skeptischen Grundhaltung. Es muss geklärt werden, dass hieraus keine Nachteile für Einzelne der Partner der Zusammenarbeit entstehen bzw. – falls Mehrbelastungen, Machtverlust oder Ähnliches eintreten – wie diese kompensiert werden können.

Im politischen Wettbewerb finden sich jedoch häufig auch Konstellationen, bei denen die Profilierung der eigenen Verantwortungsbereiche gegenüber anderen eine vertrauensvolle Kooperation erschwert. Auch hängt die Vertrauensbasis häufig von persönlichen Sym- und Antipathien von Schlüsselpersonen ab. Außerdem haben sich in den Verwaltungen die Bereitschaft und die Qualität der Zusammenarbeit über viele Jahre verfestigt. Beharrungstendenzen, das Festhalten an dem vermeintlich oder tatsächlich Bewährten, erschweren notwendige Anpassungen. Den Leitungen kommt hier eine große Verantwortung zu. Zusammenarbeit zu verordnen, reicht in der Regel nicht aus. Der Prozess der vertrauensvollen Zusammenarbeit muss begleitet, Fortschritte müssen nachgehalten und Anreize gesetzt werden.

Neben diesen eher persönlichen Interessenkonstellationen sind auch die Zielkonflikte, die sich aus den unterschiedlichen Aufgaben der verschiedenen Verwaltungsbereiche ergeben, in den Blick zu nehmen. Dabei geht es zunächst um die Schaffung einer gemeinsamen Kenntnislage über die wechselseitigen Interessen und Ziele. Auf dieser Basis sind mögliche Synergien und Wege zu Kompromissen zu identifizieren. Das, was am Ende zu keinem Kompromiss geführt werden kann, muss streitig entschieden werden. Hierzu braucht es wiederum ein klares Mandat. Der damit skizzierte Abstimmungsprozess ist prototypisch in der integrierten Stadtentwicklungsplanung angelegt.

In der Studie konnten solche verwaltungsimmanente Phänomene in mehreren Städten ausgemacht werden. Sie stellen eine maßgebliche Hürde für eine effektive kommunale Bodenpolitik dar. Durchweg konnten aber auch zum Teil beachtliche Fortschritte in der Zusammenarbeit beobachtet wer-

den. Wichtige Erfolgsfaktoren waren eine klare Zielvorgabe durch einen politischen Beschluss oder eine Anordnung des oder der Oberbürgermeister*in, der Verweis auf die Praxis anderer Städte als Beispiel und Referenz für effektiveres Verwaltungshandeln sowie auch die externe Begleitung im Rahmen der Vorort-Recherchen.

4.1.1 Gesamtkoordination

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Erarbeitung einer gemeinsamen bodenpolitischen Strategie gelingt, ist die klare Benennung der Federführung in der Gesamtkoordination. Die zuständige Stelle braucht einen klaren Auftrag, entsprechende Kompetenzen und Ressourcen sowie die Rückendeckung von Verwaltungsspitze und Politik. Werden Mitarbeiter*innen nicht von operativen Aufgaben freigestellt, kann dies nicht gelingen. Gut geeignet erscheinen u.E. die Stadtentwicklungs- oder Nachhaltigkeitsressorts, die ohnehin für ein integriertes Herangehen zuständig sind und in der Regel Erfahrungen mit der Konzeption und Begleitung verwaltungsübergreifender Prozesse haben. Dort sollten – in Abstimmung mit der Verwaltungsspitze – die Formate sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten der beteiligten Akteure festgelegt und Zeitschienen definiert werden. Für die (Weiter-)Entwicklung einer Strategie sollte die Gesamtkoordination zudem mit einer regelmäßigen Reflexion und Evaluation des Verwaltungshandelns und des verwendeten Instrumentenmixes betraut werden. In Modul III des Projekts (Unterstützung des Difu bei der Implementierung von Bausteinen der aktiven Bodenpolitik) wurde zudem deutlich, dass in konflikthaften Prozessen eine externe Moderation und ein externer Input erheblich dazu beitragen können, dass eine strategische Annäherung gelingt. Strukturen müssen mit Blick auf zusätzliche Ziele und Aufgaben aber stetig nachjustiert und vor allem mit sorgfältig konzipierten Prozessen hinterlegt werden, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.

Tatsächlich gab es eine so verstandene Gesamtkoordination in kaum einer Fallstudienstadt. In der Regel wurden Aufgaben gesplittet und auf unterschiedliche Verwaltungseinheiten bzw. Arbeitsgruppen verteilt. Mitarbeiter*innen wurden nur in Ausnahmefällen vom Tagesgeschäft freigestellt. Auch beklagen viele der befragten Kommunalverwaltungen, dass auf allen Ebenen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit tagesaktuelle und projektbezogene Abstimmungen, Machbarkeitsaspekte oder Nutzungskonkurrenzen im Vordergrund stehen. Strategische Überlegungen oder Prioritätensetzungen sowie Aspekte der Verschneidung städtebaulicher und bodenpolitischer Instrumente treten demgegenüber meist in den Hintergrund. Außerdem kritisieren mehrere Fallstudienstädte, dass Abstimmungen oft erst dann erfolgen, wenn in der Kommunikation nach außen bereits Festlegungen getroffen wurden. Ein gemeinsames Verständnis der Dringlichkeit übergreifender Strategien und Verabredungen ist oft noch nicht gegeben.

4.1.2 Schaffung und Erweiterung von ressortübergreifenden Kooperationsstrukturen

In vielen Städten gibt es bereits sowohl auf Arbeitsebene als auch auf Amtsleitungs- und Dezernatsebene etablierte ressortübergreifende Formate: Steuerungs-, Arbeits- und Projektgruppen, Arbeitskreise und Jours Fixes, Task Forces. Feste Rituale sind nach Ansicht der beteiligten Verwaltungsstellen in der Regel eingespielt und tragen zu einer guten Zusammenarbeit bei. In den Fallstudienstädten wurden zum Teil die Aufgaben bestehender Runden um bodenpolitische Aspekte erweitert oder aber neue Runden etabliert (z. B. Potsdam, Leipzig), zum Teil wurden neue Organisationseinheiten für

Aufgaben der Bodenpolitik geschaffen (z. B. Nürnberg, Mannheim). Angeknüpft wurde dabei meist bei den Liegenschaftsämtern, deren Personal aufgestockt wurde. Alle genannten Konstellationen verfolgen das Ziel, Schnittstellen auszubauen und die Strategieentwicklung zu begleiten. Strukturen müssen mit Blick auf zusätzliche Ziele und Aufgaben aber stetig nachjustiert und vor allem mit sorgfältig konzipierten Prozessen hinterlegt werden, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.

Sinnvoll könnte es sein, die vorhandenen Strukturen nicht zusätzlich mit strategischen Fragen zu belasten, sondern bewusst neue Austausch- und Entscheidungsformate zu etablieren. Ein anderer Weg wäre, in den Tagesordnungen sehr stringent Tagesaufgaben von strategischen Aufgaben zu trennen, um das Bewusstsein dafür zu schärfen. Darüber hinaus ist eine wichtige Voraussetzung für die fruchtbare Zusammenarbeit, dass auf Arbeitsebene Vertrauen aufgebaut wird. Das geschieht vor allem durch Transparenz. Zur Vertrauensbildung trägt auch bei, zunächst die Wahrnehmung der Situation und der Aufgaben, ggf. auch den Blick in die Vergangenheit und auf die Rahmenbedingungen damaliger Entscheidungen, zu harmonisieren und sich der Kulturen und Zielsysteme der unterschiedlichen Häuser bewusst zu werden. Ebenso muss gewährleistet sein, dass nicht im Vorgriff von Abstimmungen schon Entscheidungen und Festlegungen in der Kommunikation nach außen getroffen werden.

Die unterschiedlichen Handlungslogiken der Ämter erklären, warum Prozesse der Konsensbildung und Zusammenarbeit nicht allein mit der Schaffung neuer Strukturen in Gang gesetzt werden können. Bodenpolitik erfordert nicht nur Austausch, Information und die Aushandlung von Nutzungskonkurrenzen, sondern eine strategische, stetige und operative Zusammenarbeit zwischen Planung und Liegenschaftsämtern. Dort, wo dies noch nicht gegeben ist, kommen Prozesse in Arbeitsgruppen leichter voran, wenn bereits „Leitplanken“ (Zielrichtung, klarer Auftrag an Organisationseinheit, Zeitschiene) politisch beschlossen oder von der Verwaltungsspitze vorgegeben wurden. Abstimmungsformate, die sich mehr oder weniger selbst überlassen sind, können Zielkonflikte nicht oder nur langsam lösen. Zudem sollte die Federführung von Arbeitsgruppen inhaltlich-strategisch, mit Blick auf Kompetenzen und Ressourcen, und nicht nach „Befindlichkeiten“ bestimmt werden.

Für die gemeinsame Strategieentwicklung, aber auch die Umsetzung bedarf es einerseits regelmäßiger Austauschformate zwischen Stadtplanungs- und Liegenschaftsressorts – auf Arbeits- und Entscheidungsebene –, andererseits kurzfristig aktivierbare Strukturen und Prozesse, die beispielsweise schnelle Entscheidungen bei Ankaufgelegenheiten ermöglichen. Diese Schnittstellen sollten so ausgebaut werden, dass über tagesaktuelle Abstimmungen hinaus ausreichend Raum für strategische Weichenstellungen und Prioritätensetzungen gegeben ist. Dafür sind Mitarbeiter*innen zumindest teilweise von operativen Aufgaben freizustellen und ggf. zusätzliche Formate einzuführen. Einige operative Aufgaben, z. B. aktiver Flächenankauf/aktive Ansprache von Eigentümer*innen oder Konzeptvergaben, sind nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für kommunale Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften neu. Wissen und Kompetenzen müssen erst neu aufgebaut werden. Auch dies erfordert zusätzliche personelle Ressourcen.

Eine – erwartbare – Erkenntnis des Projekts ist es, dass vieles an Schlüsselpersonen in Politik und Verwaltungsspitze hängt, ob im Positiven oder im Negativen. Eine andere Erkenntnis ist: Manchmal sind und können Strukturen und Prozesse zu Anfang nicht zielführend sein, aber auch ihr Scheitern kann als notwendig angesehen werden, um vorhandene Zielkonflikte sichtbar zu machen und Anstöße für neue Wege zu geben.

4.2 Kommunikation an der Schnittstelle zu Politik und Stadtöffentlichkeit

Bodenpolitik braucht Akzeptanz in der Stadtöffentlichkeit und in der Kommunalpolitik. Diese Binsenweisheit stellt zunehmend eine der zentralen Herausforderungen der Stadtentwicklung dar. Die aufgeklärte Stadtöffentlichkeit will nicht nur informiert werden, sondern aktiv an der Meinungsbildung teilnehmen.

In der Wahrnehmung einiger am Projekt beteiligter Städte sind eine zunehmende Wachstums müdigkeit in der Bevölkerung, eine generelle Skepsis gegenüber jedweder baulichen Entwicklung und ein Misstrauen gegenüber Politik und Verwaltung auszumachen, welches (auch nachhaltige) Entwicklungen unterminiert. Die hohen Zuzugszahlen – verbunden mit einer kontinuierlichen Innenverdichtung und baulichen Entwicklungen im Außenbereich – werden von vielen Ansässigen als Zumutung empfunden. Vor allem Grün- und Freiräume werden verteidigt. Außerdem zeichnen sich vielerorts massive NIMBY-Widerstände gegen größere Vorhaben und höhere Baukörper ab, insbesondere wenn es sich um geförderten Wohnungsbau handelt. Die Argumente sind vielfältig, häufig wird geförderter Wohnungsbau mit Problemgruppen assoziiert. Großer Widerstand kommt auch von der Bauernschaft, die ihre Wirtschaftsflächen nicht für Siedlungserweiterungen zur Verfügung stellen kann oder will. Zum Teil wird auch von betroffenen Eigentümer*innen aus originären wirtschaftlichen Interessen gegen bestimmte hoheitliche Instrumente wie die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme agitiert. Zusätzlich haben soziale Medien die Meinungsbildungsprozesse innerhalb der Stadtgesellschaft verschoben, Partikularinteressen haben deutlich höhere Chancen als in der Vergangenheit, die Meinungsführerschaft zu gewinnen. So bewegt sich die Politik zunehmend im Spannungsfeld zwischen Investitionsdruck und dem Gegendruck aus Nachbarschaften oder der Landwirtschaft, und der notwendige Rückhalt der kommunalpolitischen Entscheidungsgremien schwindet.

Hier braucht es Kommunikationsstrategien, um Stadtbevölkerung und die Kommunalpolitik mitzunehmen. Im Vordergrund muss dabei der Mehrwert stehen, den die Allgemeinheit von einer Entwicklung oder der Anwendung eines bestimmten Instrumentes hat. Gute Kommunikationskonzepte sind vor allem wichtig, wenn ein öffentlicher Diskurs über Wachstumsstrategien inklusive begleitender Maßnahmen der doppelten Innenentwicklung, des Infrastrukturausbaus oder der Wohnungspolitik erfolgen soll. Mögliche Pfade, Handlungsnotwendigkeiten und -optionen können beispielsweise im Rahmen der Aufstellung oder Weiterentwicklung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts aufgezeigt werden. Eine projektbezogene „Scheibchenkommunikation“ kann keinen Erfolg haben. Manchmal ist es außerdem hilfreich, Verfahren aufzusetzen, die breite Gruppen der Bürgerschaft aktiv mobilisieren, damit Planungsergebnisse an Qualität gewinnen und andere Stimmen der Stadtöffentlichkeit zu Wort kommen.

Wenn es gelingt, die Stadtgesellschaft auf diese Art mitzunehmen, kann Politik der Verwaltung eher den Rückhalt geben, den eine aktive kommunale Bodenpolitik braucht. Der Verwaltung kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, Kommunalpolitik in überzeugender Weise über vorhandene Handlungsvarianten und rechtliche Rahmenbedingungen zu informieren. Die Tragweite stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen in ihrer ganzen Dimension sollte nachvollziehbar aufbereitet werden. Dabei sind nicht nur die Effekte vorgeschlagener stadtentwicklungspolitischer Strategien und Maß-

nahmen, sondern auch die Effekte des Abwartens und Unterlassens zu erläutern. Mittelbare und unmittelbare Effekte für den kommunalen Haushalt (kurz-, mittel- und langfristig) sollten benannt werden.

Tiefergehende Argumentationen sind manchmal auch vonnöten, wenn – wie in einigen Fallstudienstädten – die Kommunalpolitik ambitionierte Ziele vorgibt, die aus Sicht der Verwaltung nicht umsetzbar sind. Ob hier Kommunikation gelingt, hängt ebenfalls von einer überzeugenden Aufbereitung der Argumente ab. Gute Information ist die Basis für Vertrauen und damit für verlässliche Zusammenarbeit.

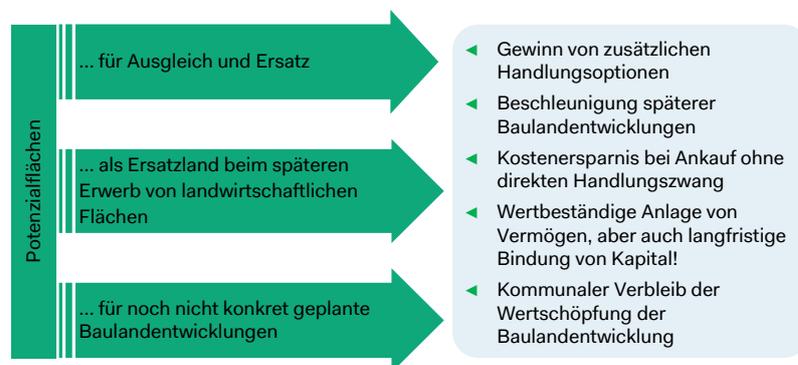
Teil B Konfliktfelder

Bodenpolitik ist eine Querschnittsaufgabe der Verwaltung. Die spezifischen Interessen der verschiedenen Fachverwaltungen stoßen hier aufeinander. Dies führt naturgemäß zu Zielkonflikten, mit denen sich kommunale Bodenpolitik auseinandersetzen muss. Zu nennen sind hier insbesondere die flächenbeanspruchenden Bedarfe aus den unterschiedlichen Bereichen (Wohnen, Gewerbe, soziale und kulturelle Einrichtungen etc.). Daneben können auch haushaltspolitische Ziele einer konsequenten Nutzung kommunaler Liegenschaften zu Zwecken einer nachhaltigen gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und insbesondere der Daseinsvorsorge entgegenstehen. Schließlich bestehen potenzielle Zielkonflikte auch mit den Interessen der Land- und Forstwirtschaft sowie des Naturschutzes.

5. Liegenschaften und kommunaler Haushalt

Die Verwertung des kommunalen Liegenschaftsvermögens hat immer auch eine fiskalpolitische Dimension. Städte mit hoher Schuldenlast und Haushaltskonsolidierungserfordernissen können durch die Veräußerung von Liegenschaften die Neuverschuldung reduzieren und zusätzliche Liquidität schaffen. Angesichts schwindender Gewerbesteuereinnahmen in Phasen wirtschaftlicher Rezession wurde in der Vergangenheit selbst bei finanzstarken Städten (z. B. München) kommunales Liegenschaftsvermögen vermarktet, um zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Dieser Effekt wirkt aber nur einmalig und kurzfristig. Eine nachhaltige Konsolidierung der kommunalen Haushalte ist damit nicht zu erreichen. Vielmehr werden zusätzliche Finanzierungslasten ausgelöst, wenn die notwendigen Maßnahmen – insbesondere der Daseinsvorsorge, der sozialen Wohnraumversorgung und der Wirtschaftsförderungen – nicht unter Rückgriff auf kommunale Flächenreserven wahrgenommen werden können. In den Blick zu nehmen sind deshalb die langfristigen Effekte einer Liegenschaftspolitik, die auf ausreichenden Flächenreserven basiert. Dies erfordert eine differenzierte, auch die mittelbare Wirkung (Stadtrendite) miteinbeziehende sowie Kostenersparnisse berücksichtigende Betrachtung.

Abb. 10:
Ankauf zur Flächen-
bevorratung



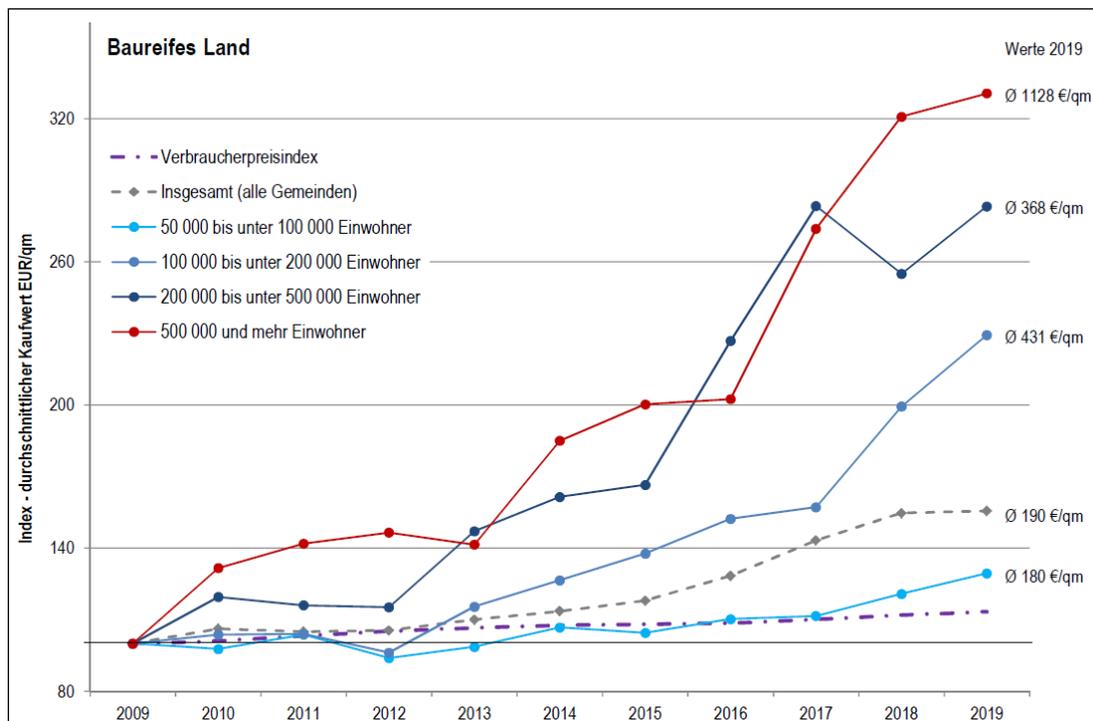
5.1 Risiken und Chancen einer langfristigen Flächenbevorratung

Grundvermögen ist nicht nur durch eine hohe Wertbeständigkeit, sondern auch durch Wertsteigerungen gekennzeichnet, die in den meisten Regionen im langjährigen Mittel zum Teil sehr deutlich über der allgemeinen Wertentwicklung liegen. Das Risiko fallender Immobilienpreise ist dagegen in den meisten Regionen – so auch in den an der Studie beteiligten Städten – als gering einzuschätzen. Im Gegenteil: Auch zukünftig werden die Immobilienpreisteigerungen über der allgemeinen Preisentwicklung liegen. Nicht umsonst spielt das „Land-Banking“, auch getrieben durch die Niedrigzinspolitik und das internationale Anlegerinteresse, eine große Rolle bei der dynamischen Entwicklung der Immobilienmärkte. Vor diesem Hintergrund und unter dem Aspekt der Kreditfinanzierung sollte der Erwerb von Grundstücken als bilanzieller Vermögensaufbau bewertet und von der Kommunalaufsicht nicht wie eine konventionelle Investitions- oder Konsumausgabe behandelt werden.

Dennoch wird vonseiten der Liegenschaftsverwaltungen und Kämmergeien zu Recht darauf verwiesen, dass mit jedem Grunderwerb auch Risiken verbunden sind. So können Entwicklungshindernisse erst im Nachhinein sichtbar werden, der Planungswille der Gemeinde kann sich ändern, oder aber die übergeordneten Planungsebenen verweigern ihre Zustimmung. Wenn sich Entwicklungserwartungen nicht erfüllen, ist die nicht realisierte Wertschöpfung aus der Baulandentwicklung abzuschreiben. Dieses Risiko muss sich in der Bemessung des Ankaufspreises niederschlagen. Überzogene Preiserwartungen können z. B. durch Einräumung einer Nachzahlungsverpflichtung abgefangen werden, die die Eigentümer*innen bei Abzug der bei der Gemeinde entstehenden Kosten der Baulandschaffung an den planbedingten Bodenwertsteigerungen partizipieren lässt.

Die Endlichkeit der Ressource Boden führt zu einer strukturellen Knappheit am Immobilienmarkt. Dadurch liegt die Bodenpreisentwicklung – im langfristigen Mittel und trotz zyklischer Schwankungen – deutlich über der allgemeinen Teuerungsrate, die im Verbraucherpreisindex zum Ausdruck kommt. Besonders deutlich fallen Preissteigerungen in Regionen aus, die durch Zuwanderung und wirtschaftliche Prosperität gekennzeichnet sind. In der langfristigen Betrachtung unterliegen Immobilienmärkte zyklischen Schwankungen. Die globalen Rahmenbedingungen (anhaltende Niedrigzinspolitik etc.) haben – vor der Corona-Krise – allerdings zu einem anhaltenden Zyklus sehr stark steigender Immobilienpreise geführt. Generell sollten zyklische Preisschwankungen für den Aufbau einer Flächenreserve genutzt werden (vgl. Kap. 10.3.2).

Abb. 11:
Bodenpreisentwicklung
nach Gemeindegrößen-
klassen



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2020.

Wenn in einer Periode die Bodenpreise fallen sollten, würde erst ein Verkauf zu Verlusten (Abschreibungen) führen. Um das zu vermeiden, können Grundstücke anstelle des Verkaufs auch im Wege von Erbbaurechten bereitgestellt werden. Auf diese Weise können die Wertschöpfung für spätere Generationen ermöglicht und gleichzeitig die zweckgebundene Nutzung der Grundstücke langfristig sichergestellt werden.

In Regionen mit stark abnehmender Bevölkerungszahl und nachlassender Wirtschaftskraft kann es zu einer sehr massiven Reduzierung der Nachfrage kommen, was auch auf die Bodenpreise durchschlagen dürfte. Ob und welchem Maße Bodenpreise nachgeben, lässt sich angesichts der Heterogenität der Entwicklungsoptionen auch in Abhängigkeit unterschiedlicher räumlicher, sozioökonomischer und kultureller Kontexte und der Volatilität globaler Rahmenbedingungen nicht vorhersagen. Zielrichtung und Umfang des liegenschaftspolitischen Engagements sollten deshalb immer an die jeweiligen Entwicklungspotenziale und -zielsetzungen angepasst werden.

5.2 Kostenersparnis durch Nutzung einer strategischen Flächenreserve für Aufgaben der Daseinsvorsorge

In vielen Bereichen ist der Ankauf von Grundstücken Voraussetzung für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Gemeinde und kann so von vornherein nicht kostendeckend oder gewinnbringend sein. Es geht also vor allem im Sinne einer „Stadtrendite“ um den Mehrwert für das Gemeinwohl. Die Kosten der Daseinsvorsorge (öffentliche Infrastruktur und soziale Wohnraumversorgung) lassen sich deutlich senken, wenn die Kommunen auf Grundstücke aus einer Flächenreserve zurückgreifen können. Die – im Verhältnis zur allgemeinen Preisentwicklung – überproportionalen Steigerungsraten bei den Bodenpreisen führen dazu, dass der Anteil an Aufwen-

dungen, der für den Erwerb der Grundstücke erforderlich ist, bei Investitionen in öffentliche Infrastruktur tendenziell immer größer wird. Der Bedarf an Grundstücken für Aufgaben der Daseinsvorsorge kann unter diesen Bedingungen nur zu erheblich höheren Kosten gedeckt werden. Zusätzlich wirkt sich kostentreibend aus, dass die Verhandlungsposition der Kommune bei einem anlassbezogenen Grunderwerb denkbar schlecht ist, da der Verkäufer davon ausgehen kann, dass die Gemeinde auf den zeitnahen Grunderwerb angewiesen ist. Vorteil einer langfristigen Bodenvorratspolitik ist daher, dass die Kommunen bei der Realisierung entsprechender Vorhaben Grundstücke nutzen können, die bereits im Besitz ihres Liegenschaftsportfolios sind, da sie sie zu einem früheren Zeitpunkt erworben haben. Dementsprechend befürworten die an der Studie beteiligten Städte eine solche langfristige Flächenbevorratung. Einige der Städte haben hierzu explizite Beschlüsse herbeigeführt (z. B. Berlin, München).

Unterhaltung und Verwaltung des kommunalen Liegenschaftsportfolios sollten wirtschaftlich als Gesamtpaket betrachtet werden. Innerhalb des Portfolios ist die Berücksichtigung von laufendem Aufwand und Ertrag aus der Grundstücks(vorrats)haltung von Bedeutung. Im Liegenschaftsportfolio der Kommunen gibt es eine große Bandbreite unterschiedlicher Konstellationen. Neben Flächen, die einen regelmäßigen Überschuss z. B. auf der Basis eines Pachtvertrages erwirtschaften, finden sich Flächen, die untergenutzt sind und Verkehrssicherungs- ggf. auch Pflegemaßnahmen erfordern. Durch temporäre Weiter- und Zwischennutzungen können Erträge erwirtschaftet werden, die für den Ausgleich von Unterhaltungsaufwendungen an anderer Stelle genutzt werden können.

Die steigenden Grundstückskosten treiben (neben anderen Faktoren) auch die Kosten des sozialen Wohnungsbaus und die damit verbundenen Finanzierungslasten öffentlicher Haushalte in die Höhe. Um ein nach sozialpolitischen Maßstäben angestrebtes Mietniveau zu erreichen, wächst deshalb der Finanzierungsbedarf für die Wohnungsbauförderung. Überproportional steigende Bodenpreise schränken insbesondere auch die Gestaltungsspielräume kommunaler Wohnungsunternehmen bei der Schaffung eines breiten, auch mittlere Einkommensgruppen bedienenden Wohnungsangebotes im Neubau ein. Diese für viele Städte wichtige Aufgabe wird angesichts der Preisentwicklung bei Grunderwerb und Bauleistungen auf Dauer nicht ohne eine Kompensation aus öffentlichen Haushalten auskommen. Von kommunaler Seite können z. B. Bareinlagen oder die Einlage von Grundvermögen in das kommunale Wohnungsunternehmen notwendig werden.

Zu beachten ist allerdings, dass in vielen Fällen die öffentliche Förderung des sozial gebundenen Wohnraums zu steigenden Bodenpreisen führen wird, da der Bodenmarkt die (erwartete) Kompensation durch Förderung bereits einpreist. In diesen Fällen „verpufft“ die Subvention. Folge ist eine weitere Kostensteigerung im sozialen Wohnungsbau. Um dem entgegenzuwirken, ist eine frühzeitige kommunale Einflussnahme bei der Baulandproduktionskette im Wege des (Zwischen-)Erwerbs unumgänglich (vgl. Kap. 12.1.2).

Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Mieterhöhungen nicht nur unter wohnungspolitischen, sondern – mit Blick auf steigende Transferleistungen (Kosten der Unterkunft und Wohngeld) – die öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten. Ein wesentlicher Effekt aktiver Liegenschaftspolitik besteht also auch darin, diese Kosten nicht in die Höhe schnellen zu lassen.

5.3 Effizientere Baulandentwicklung

Auch die Baulandentwicklung auf zuvor erworbenen Flächen ist für die Kommune in der Regel wirtschaftlich vorteilhaft. Die mit der Schaffung von Bau-rechten bedingten Bodenwertsteigerungen können bei rechtzeitigem Erwerb der Flächen vor Beginn der Planung für die Finanzierung der Baulandentwicklung – einschließlich der damit einhergehenden Infrastruktur – genutzt werden. Zwischenerwerbsmodelle können bei Außenentwicklungen auf diese Weise i.d.R. (mindestens) kostendeckend sein. Auch aufwändigere Maßnahmen (z. B. auf Konversionsflächen) lassen sich so zumindest teilweise refinanzieren. Die wegen der geringeren Bodenpreiskomponente reduzierten Entwicklungskosten eröffnen zudem Spielräume für Mietpreisbindungen und können zur nachfragegerechten Wohnraumversorgung beitragen. Auf diese Weise kann das wirtschaftliche Ergebnis der Baulandentwicklung bei vorherigem Grunderwerb der Stadt deutlich günstiger sein als bei Investorenplanungen mit städtebaulichen Verträgen. Auch kann die vollständige Realisierung im Wege von Bauverpflichtungen zuverlässiger erreicht werden (vgl. auch Kap. 12.1.2).

Auch bei der Neuordnung z. B. von ehemaligen bzw. untergenutzten gewerblichen Flächen oder nicht mehr benötigten Bahnflächen kann der Grunderwerb ein notwendiger Baustein einer effektiven und effizienten Steuerung sein. Maßstab muss hier sein, welche Kosten die Gemeinde bei einem Verzicht auf einen Grunderwerb tragen müsste, um die erforderliche Umnutzung im Sinne einer möglichst guten „Stadttrendite“ zu erreichen. Ob und in welchem Umfang ein kommunaler Zwischenerwerb hier auch wirtschaftlich sinnvoll ist, ist nur im Lichte der spezifischen Bedingungen der zu entwickelnden Bereiche (Eigentümer*innenstruktur, Vorbelastungen, Stadtlage, Potenziale für das Stadtgefüge etc.) zu klären (vgl. Kap. 12.1.2).

5.4 Haushaltspolitische und haushaltsrechtliche Implikationen

Gemessen am gesamten kommunalen Investitionsbedarf entfällt nur ein sehr geringer Anteil auf den Grunderwerb für die Flächenbevorratung. Bei einer Flächenbevorratung geht es i.d.R. um den Ankauf von Grundstücken ohne Bauerwartung, also um längerfristige Perspektivflächen, aber auch um Flächen für Ausgleich und Ersatz sowie für Tauschland. Die Kaufpreise sind entsprechend niedrig anzusetzen. Eine hierdurch zusätzlich eintretende Neuverschuldung ist deshalb von eher nachgeordneter Bedeutung.

Haushaltsrechtliche Anforderungen stehen einer aktiven, stadtentwicklungspolitisch ausgerichteten Liegenschaftspolitik und einem vorausschauenden Ankauf von Grundstücken nicht im Wege. Der Erwerb von Grundstücken auch über Kredit ist zunächst eine reine Bilanzverlängerung (+ XY Anlagevermögen, + XY Verbindlichkeiten). Im Ergebnishaushalt führt der Erwerb von Grundstücken damit nur zu einer Zinsbelastung (Steuerfragen ausgeklammert) – eine Abschreibung erfolgt nicht. Insofern sind die Belastungen für den Haushaltsausgleich – kurzfristig – vernachlässigbar.

Ziele der Haushaltskonsolidierung und der Begrenzung der Neuverschuldung können dem (kreditfinanzierten) Flächenankauf im Wege stehen. Diese Ziele sollten mit Blick auf die Wertbeständigkeit der Investitionen in Grund und Boden als Element einer nachhaltigen Haushaltsplanung neu ausgestaltet werden. Bei Berücksichtigung der Wertbeständigkeit von Investitionen in Grund und Boden und der potenziellen Wertschöpfung gibt es gute Gründe für eine Sonderstellung, die genutzt werden sollten. Die Kreditaufnahme unterliegt als

Gesamtbetrag allerdings in fast allen Bundesländern der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Maßstab für die Genehmigung ist eine geordnete Haushaltswirtschaft. Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen (so etwa § 87 Abs. 2 Satz 3 GO BW). Restriktive Vorgaben der Kommunalaufsicht sind in diesem Kontext kontraproduktiv und sollten neu verhandelt werden. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen lassen hierfür in den meisten Bundesländern genügend Spielraum.

Zu beachten ist ferner der Grundsatz der Nachrangigkeit der Finanzierungsform. Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (z. B. § 64 Abs. 3 BbgKVerf). Die Gestaltungsspielräume ergeben sich vor allem aus der Formulierung „wenn eine andere Finanzierung ... wirtschaftlich unzweckmäßig wäre“. Ob und inwieweit diese Gestaltungsspielräume genutzt werden, obliegt den haushaltspolitischen Erwägungen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass anders als bei anderen Investitionen der Erwerb von Grundstücken wertbeständig ist und als „stille Reserve“ verbucht werden kann. Dem kreditfinanzierten Ankauf steht also nicht nur ein adäquater wertbeständiger Vermögenswert gegenüber, die überproportionale Entwicklung der Bodenpreise lässt vielmehr einen Vermögenszuwachs erwarten. Allerdings wirkt sich der Flächenankauf gleichwohl auf die Liquidität der Stadt aus.

Grundsätzlich dürfen Kommunen nach den kommunalrechtlichen Vorschriften nur zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde Flächen oder andere Vermögensgegenstände erwerben. Vorrangiges Ziel von Ankauf und (Wieder-) Veräußerung von Grundstücken durch die Kommunen ist nicht die Erwirtschaftung von Gewinnen aus dem Grundstückshandel, sondern die Erfüllung von der Gemeinde obliegenden Aufgaben, z. B. in den Bereichen der sozialen Wohnraumversorgung und ganz allgemein der sozialen Daseinsvorsorge sowie der Sicherung gesunder Wohn- und Lebensverhältnisse (z. B. öffentliches Grün). Erforderlich ist aber nicht ein schon konkretisierter Bedarf. Die Gemeinde darf Grunderwerb auch vorausschauend zum Aufbau einer Flächenreserve für noch entstehende Bedarfe tätigen. Diese Möglichkeit wird vielfach bereits aus dem Wortlaut erkennbar, wenn von „in absehbarer Zeit“ oder „erforderlich [...] wird“ die Rede ist (vgl. § 78 I BbgKVerf, § 108 I HGO, § 124 I NKomVG, § 90 I GO NRW). Auch unabhängig von einer solchen expliziten Regel wird der Vorratserwerb als zulässiges Mittel angesehen (Dietlein und Suerbaum 2020, Art. 74 GO, Rn. 9; Hafner 2019 § 91 GemO, Rn. 3; Quecke und Schmid 2020, § 89 SächsGemO, Rn. 31). Die langfristige Flächenbevorratung dient aufgrund der Wertentwicklung von Grund und Boden der Kostenreduzierung.

Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen beim Erwerb der Grundstücke beachtet werden (z. B. § 77 Abs. 1 BWGemO, § 61 Abs. 1 BayGO, § 75 Abs. 1 GO NRW).⁵ Eine Bindung an den Verkehrswert besteht aber nicht. Zum Teil geben die Länder konkretisierende Orientierungsmaßstäbe vor. So wird z. B. darauf hingewiesen, dass der Wert der Leistung den Wert der Gegenleistung grundsätzlich nicht überschreiten darf (MIK NRW 2016). Eine Überschreitung des Verkehrswertes ist also möglich, wenn der Grunderwerb für die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen erforderlich ist und zu günstigeren Konditionen nicht erreicht werden kann.

⁵ § 77 I BWGemO, § 61 I BayGO, § 63 II BbgKVerf, § 92 II HGO, § 110 II NKomVG, § 75 I GO NRW, § 72 II SächsGemO.

Zum Teil wird deshalb auch zwischen Grunderwerb zur Erfüllung von Pflichtaufgaben in Abgrenzung von freiwilligen Aufgaben unterschieden (BeckOK Art. 74 GO Rn. 7).

Auch beim Verkauf kommunaler Grundstücke oder bei der Vergabe von Erbaurechten auf kommunalen Grundstücken sind haushaltsrechtliche Vorgaben zu beachten. Grundsätzlich dürfen Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert veräußert werden. Der volle Wert entspricht nach einhelliger Auffassung grundsätzlich dem Verkehrswert. Wie der Verkehrswert wird der volle Wert also durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre (§ 194 BauGB). Die meisten Länder lassen von der Bindung an den vollen Wert Ausnahmen zu, soweit ein besonderes öffentliches Interesse an der Veräußerung unter Wert besteht. Beispielhaft werden in den meisten Ländern einige öffentliche Interessen ausdrücklich benannt. Hierzu gehören zumeist der soziale Wohnungsbau sowie die Förderung sozialer Einrichtungen.

Bei der Ermittlung des Verkehrswertes sind nutzungsabhängige Wertminderungen zu berücksichtigen und entsprechende Abschläge vorzunehmen. Die Praxis der Gutachterausschüsse scheint unter Hinweis auf fehlende Vergleichspreise mitunter keine abweichenden Verkehrswerte festzustellen. Fehlende Vergleichspreise eröffnen demgegenüber die Möglichkeit, mit der Vergabe einzugehende Bindungen als verkehrswertmindernd zu berücksichtigen. Dies ist z. B. die geübte Praxis im Rahmen des konzeptionellen Wohnungsbaus der Landeshauptstadt München.

Von einem durch die Nutzungsbindungen geprägten Bodenwert können mithin zusätzliche Abschläge gemacht werden, wenn zu einem unter dem vollen Wert liegenden Preis verkauft werden soll. In der Praxis der Liegenschaftsverwaltungen scheint diese zweistufige Gestaltungsoption nicht immer genutzt zu werden. Häufig geht es eben nicht um eine Verbilligung, sondern um die Veräußerung zum vollen, allerdings durch einzugehende Bindungen beeinflussten Wert, sodass es erst gar keiner gesonderten Begründung oder einer in einigen Bundesländern beim Verkauf unter dem vollen Wert erforderlichen Genehmigung bedarf.

6. Flächenbedarf und Interessenlage der Landwirtschaft

Die Ausweisung neuer Baugebiete im bisherigen Außenbereich erfolgt in aller Regel auf landwirtschaftlichen Flächen. Siedlungsflächenwachstum führt daher insgesamt zu einer Reduzierung der landwirtschaftlichen Flächen. Die bewirtschafteten Agrarflächen haben sich als Folge der expansiven Siedlungsentwicklung in den letzten Jahrzehnten spürbar verringert. Dabei geht es im Kern um die Erhaltung einer tragfähigen Landwirtschaft im originären gesamtgesellschaftlichen Interesse. Zwischen städtebaulichen und agrarstrukturellen Zielen muss ein angemessener Interessenausgleich gesucht werden. Dieser Interessenausgleich ist nach der Konzeption des BauGB im Rahmen der Flächennutzungsplanung durch die Gemeinden vorzunehmen. Landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen sollen nach § 1a Abs. 2

Satz 2 BauGB nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Diese Zielvorgabe unterliegt dem Abwägungsgebot, sodass hier die von der jeweiligen Gemeinde verfolgten Präferenzen zum Tragen kommen. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können. Die kommunale Bauleitplanung muss sich deshalb mit der Frage auseinandersetzen, ob eine Siedlungsentwicklung nach außen tatsächlich erforderlich ist.

Der Abgleich mit den agrarstrukturellen Belangen ist als Basis auch für eine Flächenankaufstrategie von Bedeutung. Die institutionelle Verankerung der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung außerhalb der Kommunalverwaltungen erschwert jedoch den Interessenausgleich. Eine intensivere institutionelle Einbeziehung könnte die abgestimmte Flächenentwicklung erleichtern. Gegenstand einer solchen Abstimmung könnten auch Umfang und Kriterien der Baulandentwicklung sein. Dies würde die Akzeptanz angemessener Konditionen insbesondere auch beim Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zu Zwecken der Baulandentwicklung deutlich verbessern.

Da eine effektive und effiziente Baulandentwicklung die Mitwirkungs- oder Verkaufsbereitschaft der Eigentümer*innen voraussetzt, ist das Wissen um die sehr heterogene Interessenlage landwirtschaftlicher Betriebe von besonderer Bedeutung für erfolgreiche Grundstücksverhandlungen. Grundsätzlich ergibt sich für Landwirte aus der Baulandentwicklung die Option einer zusätzlichen Wertschöpfung („vierte Fruchtfolge“), da der Wert landwirtschaftlicher Grundstücke durch die Umwidmung zu Bauland sprunghaft ansteigt und mit dem Entstehen einer Bauerwartung häufig bereits um ein Vielfaches über dem von Grundstücken ohne Bauerwartung liegt. Diese Wertschöpfungsmöglichkeit scheint für die Landwirtschaft allerdings nicht mehr im gleichen Maße interessant zu sein wie in früheren Zeiten. Lediglich in Fällen, in denen die Veräußerung von Grundstücken mit der Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebs einhergeht, scheint dies noch klar für eine Veräußerung zu sprechen. Soll der landwirtschaftliche Betrieb jedoch aufrechterhalten bleiben, führt ein Verkauf von Flächen zwangsläufig zu einer Verkleinerung der Betriebsfläche, soweit kein Ersatzland zur Verfügung gestellt wird. Dies widerspricht in der Regel der betrieblichen Interessenlage, sodass ein Ersatz der abgegebenen Flächen in mindestens gleicher Qualität und gleichem Umfang erforderlich wird.

Außerdem geraten landwirtschaftlich genutzte Flächen durch räumliche Beschränkungen unter Druck, die sich beispielsweise aus dem Natur- und Artenschutz oder Erfordernissen der Klimaanpassung ergeben. Aber auch Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden häufig im Außenbereich verortet. Diese Form der „Flächenverknappung“ bewirkt nicht nur, dass bestehende Flächen für die Landwirtschaft von zunehmender Bedeutung für die Betriebe sind, sondern auch, dass die Verfügbarkeit von Tausch- und Ersatzland zunehmend rar wird. Angesichts dieser Befundlage verwundert es nicht, dass der Erwerb landwirtschaftlicher Flächen durch die Städte auf wachsende Schwierigkeiten stößt.

Folge der Verknappung ist nicht nur, dass die Verkaufsbereitschaft unter den Eigentümer*innen landwirtschaftlicher Flächen generell abnimmt, sondern auch, dass die am Ankauf interessierten Städte häufig mit überzogenen Erwartungen an Kaufpreis oder den Umfang der Ersatzlandbereitstellung (zum Teil ein Vielfaches der verkauften Fläche) konfrontiert werden. Grundstückseigentümer*innen kommen dabei der aktuelle Flächenbedarf und der große Siedlungsdruck in vielen Städten entgegen. Kommunalverwaltungen fühlen sich in

Ermangelung von ausreichenden Entwicklungsalternativen häufig gezwungen, den Forderungen in Bezug auf Kaufpreis oder Ersatzlandbereitstellung nachzugeben. Ein solches Entgegenkommen wirkt dann schnell als Präzedenzfall und erschwert eine Rückkehr zu angemessenen Ankaufkonditionen.

Vermeintliche oder tatsächliche Ankaufzwänge entstehen häufig, weil nicht rechtzeitig Vorsorge für spätere Bedarfe getroffen wurde. Ein wichtiger Ansatz ist also eine langfristig angelegte Flächenankaufstrategie zu fairen Konditionen. Zudem sollte die räumliche Suchkulisse für Siedlungserweiterungen grundsätzlich alternative Entwicklungsoptionen offenlassen. Dies wirkt sich auf den Umgang mit dem Instrument Flächennutzungsplan (FNP) aus. Eine eng am Bedarf ausgelegte Flächenausweisung im FNP verengt die Gestaltungsoptionen und verschlechtert die Verhandlungsposition mit Grundstückseigentümer*innen grundlegend. Dem Vorrang der Innenentwicklung sollte daher anders Ausdruck verschafft werden. So verzichtet heute eine Reihe von Städten auf die strategische Steuerung durch den FNP und führt diesen lediglich nach (z. B. Bocholt, Münster, Oldenburg, Ulm). Auf diese Weise wird auch vermieden, dass der Entwicklungszustand nach § 4 ImmoWertV zu früh in den Status Bauerwartung wechselt. Die strategische Entwicklungsplanung wird damit nicht verzichtbar. Sie erfolgt hier i.d.R. auf der Basis informeller Planungen und Konzepte, in denen Potenzialflächen mit der Eignung zur Baulandentwicklung als alternative Entwicklungsoptionen identifiziert werden. Eine grundsätzliche Frage ist, in welcher Weise die identifizierten Suchräume bereits im politischen Raum und in der Öffentlichkeit diskutiert werden sollten. Vertraulichkeit ist mit Blick auf unerwünschte Reaktionen am Bodenmarkt sinnvoll (vgl. Kap. 9). Andererseits kann Intransparenz die notwendige Vertrauensbasis bei den Grundstückseigentümer*innen beeinträchtigen. Wichtig ist deshalb, vor allem die Grundstückseigentümer*innen über das Vorgehen gut und offen zu informieren.

7. Zielkonflikte der beteiligten Ressorts

Mögliche Zielkonflikte einer aktiven Liegenschaftspolitik mit dem Finanzressort in den Kommunen wurden bereits angesprochen (vgl. Kap. 3.1). Daneben gibt es aber auch mit anderen Ressorts Konflikte, die eine effektive und effiziente kommunale Bodenpolitik erschweren. Diese resultieren i.d.R. aus den fachpolitisch motivierten Flächenansprüchen, die um das knappe Gut Fläche ringen.

So verweisen die für Wirtschaftsförderung zuständigen Ressorts einiger Städte auf einen anhaltend hohen Umwidmungsdruck in Richtung Wohnungsbau, welcher die Optionen für gewerbliche Ansiedlungsvorhaben sukzessive einschränkt. Auch der Flächenbedarf für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft führt häufig zu fachpolitisch motivierten Zielkonflikten. Dabei geht es um die Frage, in welcher Weise Ausgleich und Ersatz möglichst flächeneffizient erfolgen können. Gute Ansätze gibt es in diesem Zusammenhang bei der Bündelung von Maßnahmen. Diskutiert wird auch eine weitergehende räumliche Entflechtung von Eingriff und Ausgleich, zum Teil auch über Gemeindegrenzen hinweg. Häufig plädieren die Umweltverwaltungen für eine möglichst eingriffsnahen Kompensation, während Planungs- und Liegenschaftsverwaltungen sich Chancen und Erleichterungen von einer räumlichen Entkoppelung versprechen. Bodenpolitisch spricht vieles für eine solche räumliche Entkoppelung, um zumindest in

diesem Nutzungssegment zusätzliche Gestaltungsspielräume zu gewinnen und die strukturelle Knappheit etwas zu entschärfen. Gegen eine weitreichende räumliche Entkoppelung gibt es aber nicht selten auch politische Vorbehalte. Dabei wird z. B. darauf verwiesen, dass der Ausgleich dem Stadtbezirk zugutekommen soll, in dem auch der Eingriff stattgefunden hat. Lokale Interessen lassen sich demnach nicht ohne Weiteres mit einem effizienten Umgang angesichts der Flächenknappheit in Einklang bringen. Diese Zielkonflikte zu lösen, ist eine der großen Herausforderung einer integrierten bodenpolitischen Strategie und erfordert eine qualifizierte und konstruktive Zusammenarbeit der betroffenen Verwaltungsbereiche (vgl. Kap. 4.1).

8. Kompetenzen und Ressourcen

Die Städte unterscheiden sich zum Teil sehr deutlich nach Verwaltungs- bzw. Leistungskraft, spezifischen Erfahrungshintergründen, eingespielten Abläufen und Verfahrensweisen. In unterschiedlichem Maße wurde auch in großem Umfang Personal abgebaut. Vor allem der in den zurückliegenden Dekaden massive Abbau von Personal hat die Verwaltungen in ihrer Leistungsfähigkeit deutlich eingeschränkt. Neue Aufgaben können kaum aufgegriffen werden, ihre Erledigung ist stattdessen an die Schaffung zusätzlicher Personalressourcen gebunden.

Kompetentes Personal ist für eine effektive und zielorientierte Bodenpolitik aber von erheblicher Bedeutung, da die Anwendung bodenpolitischer Instrumente zum Teil sehr spezielle Fachkenntnisse erfordert. Wenn diese fehlen, kann dies der Nutzung eines Instruments mitunter im Wege stehen und bis zu der Frage führen, ob und, wenn ja, mit welcher Priorität bestimmte Instrumente in die jeweilige bodenpolitische Strategie eingebaut werden. Solche Überlegungen wurden z. B. im Zusammenhang mit der Anwendung des Baugebots, des Vorkaufsrechts und der Umlegung in Betracht gezogen.

Bei den an der Studie beteiligten Städten wurde und wird die Implementierung einer aktiveren Bodenpolitik entsprechend mit organisatorischen Entscheidungen und der Aufstockung von Personal verbunden. So wurde etwa in Nürnberg das Strategische Immobilienmanagement (SIM) als neue Struktur im Liegenschaftsamt (nach einer Organisationsuntersuchung) geschaffen, verbunden mit der Einstellung zusätzlichen Personals. Ziel war es, der Überlastung des Amtes entgegenzutreten, aber auch die kommunale Bodenpolitik zu stärken und Managementprozesse zielorientiert voranzutreiben. In Braunschweig soll die Intensivierung des Flächenankaufs durch eine Aufstockung des Personals ermöglicht werden. Eine Faustformel für die personelle Aufstellung der Bodenpolitik ließ sich durch diese und weitere Beispiele der an der Studie beteiligten Städte jedoch nicht ableiten. Der Umfang des erforderlichen Personals ist mit Blick auf die bisherigen Aktivitäten und Auslastungen jeweils im Einzelfall zu ermitteln.

9. Vertraulichkeit und Transparenz

In der kommunalen Bodenpolitik treffen unterschiedliche Verwaltungskulturen auch in Bezug auf den Umgang mit der Stadtöffentlichkeit aufeinander. Während der Bereich Stadtplanung und Stadtentwicklung strategisch auf die frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit als grundlegendes Prinzip der Planung setzt, basiert das Handeln der Liegenschaftsverwaltung insbesondere beim An- und Verkauf auf kaufmännischen Prinzipien. Hier gilt das Prinzip der Vertraulichkeit und Verschwiegenheit. Die Städte berichten, dass Handeln und Verlautbarungen der Stadt, welche von Eigentümer*innen und Vorhabenträgern im Sinne eines Entwicklungsinteresses der Stadt interpretiert werden können, unmittelbar zu teilweise sprunghaften Preissteigerungen führen. Für die Liegenschaftsverwaltungen ist daher eine öffentliche Debatte über bestimmte Flächen des Flächenankaufs zur Baulandentwicklung kontraproduktiv. Dies gilt umso mehr, je enger die für die Baulandentwicklung zur Verfügung stehende Flächenkulisse ist.

Das damit skizzierte Spannungsverhältnis lässt sich nicht ohne Weiteres auflösen. Einige Städte verweisen auf eine erfolgreiche Strategie, bei der zukünftige Perspektivflächen außerhalb der FNP-Bauflächenkulisse in einem verwaltungsinternen, vertraulichen Kreis bestimmt und auf dieser Basis Ankäufe durch die Liegenschaftsverwaltungen vorgenommen werden. Die Städte (z. B. Bocholt, Münster, Ulm) wollen so verhindern, dass sie sich in die Abhängigkeit von Grundstückseigentümer*innen begeben, von denen die Grundstücke dann nicht länger zu kostendeckenden Konditionen (residual) erworben werden können. Allerdings finden die notwendigen Vorkläruns- und Abwägungsprozesse dann statt, ohne dass die Potenziale einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt werden. Dort, wo sich – wie etwa in Berlin – Stadtöffentlichkeit aktiv und engagiert in die Stadtentwicklung einbringen will, stößt ein solches Vorgehen verständlicherweise auf Widerstand.

Das Spannungsverhältnis zwischen eingeübten Beteiligungsverfahren einschließlich der berechtigten Erwartungen der Stadtöffentlichkeit an Transparenz und Information und einem strategischen Vorgehen der kommunalen Bodenpolitik lässt sich nur auflösen, indem die Gründe für das kommunale Vorgehen in transparenter Weise erklärt werden. Gelungen ist dies z. B. in der Stadt Münster, welche die Kriterien ihrer Flächenauswahl und das weitere Vorgehen in einem Dialog mit der Stadtöffentlichkeit erörtert, nicht jedoch die Flächenkulisse für den Ankauf räumlich fixiert hat. So konnten preissteigernde Reflexe des Bodenmarktes in Grenzen gehalten werden.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Handel mit Grund und Boden Vertraulichkeit braucht, denn er findet in einem sensiblen Marktcontext statt, der auf das Verhalten der Stadt unmittelbar mit Preissteigerungen reagiert, Konkurrenzen auf den Plan ruft und so die Umsetzung von gesteckten Zielen erschwert oder unmöglich macht.

Teil C Operative Handlungsfelder

Handlungsfelder kommunaler Bodenpolitik sind sämtliche kommunale Aufgaben, die mit der Nutzung von Grundstücken verbunden sind. Für die Städte geht es darum, eine den kommunalen Zielen entsprechende Nutzung der Grundstücke im Gemeindegebiet zu erreichen. Kommunale Bodenpolitik greift damit die Ziele unterschiedlicher raumnutzungsbezogener Aufgabengebiete der Kommunen auf. Hierzu gehören vor allem die Baulandentwicklung, die Bereitstellung und Entwicklung von Flächen für öffentliche Nutzungen sowie die Sicherung einer am Gemeinwohl orientierten nachhaltigen Nutzungs- und Sozialstruktur im Siedlungsbestand.

In allen drei genannten Handlungsfeldern ist die Verzahnung der zivilrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Liegenschaftspolitik und der bauplanungsrechtlichen Instrumente von großer praktischer Bedeutung. Die Umsetzbarkeit der Ziele ist davon abhängig, ob die Kommune als Eigentümerin – oder als auf andere Weise Nutzungsberechtigte – über die benötigten Grundstücke verfügen kann. Von essenzieller Bedeutung ist mithin die Frage, ob und in welcher Weise die Kommunen ihre Liegenschaftspolitik auf die Ziele in den oben genannten Handlungsfeldern ausrichtet.

In dem Verständnis ist die eigene kommunale Liegenschaftspolitik das zentrale operative Handlungsfeld und Ausgangspunkt kommunaler Bodenpolitik. Als weitere wichtige operative Handlungsfelder werden die Baulandentwicklung sowie die Innenentwicklung in den Blick genommen. Diese weisen vielfältige Schnittmengen mit den Handlungsoptionen der kommunalen Liegenschaftspolitik auf.

10. Liegenschaftsmanagement



Eigentum oder eigentumsähnliche Verfügungsmacht erlaubt den unmittelbaren Zugriff auf Grund und Boden. Die kommunale Verfügungsbefugnis über Liegenschaften ergibt sich entweder aus dem Eigentumsrecht oder einem dinglichen Nutzungsrecht wie dem Erbbaurecht oder auch einer Grunddienstbarkeit. Diese Verfügungsbefugnis umfasst die Freiheit, die Art der Nutzung sehr konkret und andauernd zu binden. Die Gestaltungsmöglichkeiten gehen dabei deutlich über die, die das Bauplanungsrecht eröffnet, hinaus. So können z. B. Mietpreis- und Belegungsbindungen bei der Vergabe von Erbbaurechten an kommunalen Grundstücken für die gesamte Dauer des Erbbaurechtes vereinbart werden, während entsprechende Bindungen auf Basis eines städtebaulichen Vertrags nach der Rechtsprechung des BGH (Urt. v. 8.2.2019 – V ZR 176/17) zwingend deutlich kürzer zu befristen sind⁶. In Ermangelung der Verfügungsmacht stoßen Kommunen jedoch immer wieder an Grenzen, weil die Verfügungsberechtigten weder zum Verkauf der Grundstücke noch zur Umsetzung der von den Kommunen geplanten Maßnahmen bereit sind. Hieraus leitet sich unmittelbar die Bedeutung des kommunalen Liegenschaftsmanagements für die Stadtentwicklung ab.

Eigenes Liegenschaftsvermögen eröffnet häufig erst Entwicklungsoptionen, die sonst nicht bestehen würden. Eine in diesem Sinne aktive Liegenschaftspolitik stellt eine sinnvolle und in vielen Fällen notwendige Ergänzung des planungsrechtlichen Instrumentariums dar. Der politisch strategische Vorteil liegt darin, dass nicht auf heterogene und zum Teil gegenläufige Interessen von Grundstückseigentümer*innen Rücksicht genommen werden muss. Die rechtlichen Anforderungen, welche bei einem hoheitlichen Durchsetzen des Planungswillens zu beachten wären, und das damit einhergehende kommunalpolitische Konfliktpotenzial können bei einer vorlaufenden aktiven Liegenschaftspolitik vermindert werden, weil Rückgriff auf das hoheitliche Instrumentarium in sehr viel geringerem Maße erforderlich wird.

Leitlinien einer kommunalen Liegenschaftspolitik müssen das Gemeinwohl und Nachhaltigkeit sein. Neben der Sichtung des Liegenschaftsportfolios und der Überprüfung aktueller Zweckbindungen müssen der Erhalt und die

⁶ Abhängig von den Konditionen im Einzelfall beträgt die maximal noch für zulässig erachtete Bindungsfrist 30 Jahre (zur Rechtsprechung Bunzel 2019).

Erweiterung des nicht zweckgebundenen Liegenschaftsvermögens (Flächenreserve) im erforderlichen Umfang sowie die langfristige Sicherung der gemeinwohlorientierten Nutzung bei der Vergabe (Konzeptvergabe, Erbbau-recht etc.) in den Blick genommen werden. Dementsprechend lässt sich das kommunale Liegenschaftsmanagement grob in die drei folgenden Handlungsfelder unterteilen:

- Erfassung und Bewertung des kommunalen Liegenschaftsvermögens,
- Vergabe und Nutzung des kommunalen Liegenschaftsvermögens,
- Erhalt und Ergänzung des kommunalen Liegenschaftsvermögens durch Flächenankauf.

10.1 Erfassung und Bewertung des kommunalen Liegenschaftsvermögens

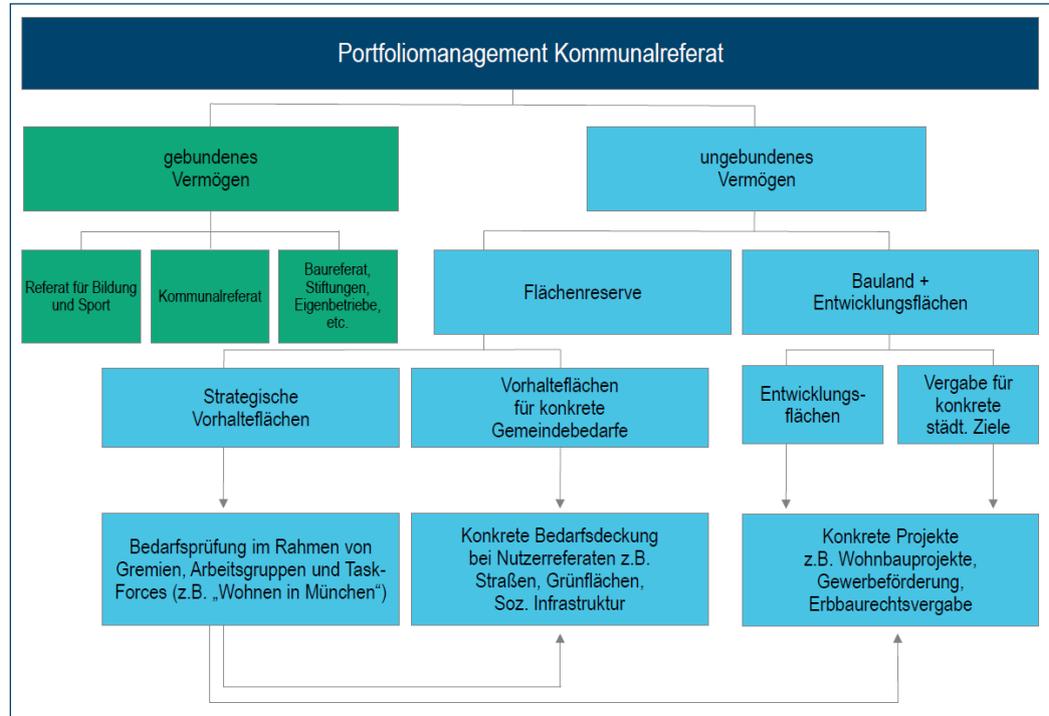
Ausgangspunkt einer aktiven, auf die Ziele der Stadtentwicklung ausgerichteten Liegenschaftspolitik ist eine Erfassung und Bewertung des bereits vorhandenen stadt-eigenen Liegenschaftsvermögens. Da die Zuständigkeiten häufig auf unterschiedliche Fachverwaltungen verteilt sind, ist ein ressort-übergreifendes, koordiniertes Vorgehen erforderlich. Dies erfordert ein entsprechendes Mandat. Sinnvoll ist es, die Erfassung technisch im GIS-System der jeweiligen Stadt vorzunehmen, um hier gebündelt auch Informationen zu weiteren Eigenschaften der kommunalen Liegenschaften zu bündeln. Insbesondere sind die aktuelle oder angestrebte Nutzung der Grundstücke, bestehende vertragliche Bindung und deren Dauer, der planungsrechtliche Status sowie etwaige Nutzungsbeschränkungen z. B. aus dem Naturschutzrecht, Wasserrecht, Denkmalschutzrecht etc. zu vermerken. Grundsätzlich sollten auch die im Eigentum städtischer Beteiligungsgesellschaften stehenden Liegenschaften erfasst werden. Die Aktivierung dieser Flächenreserven für eine aktive Bodenpolitik der Städte erfordert eine entsprechende Einflussnahme auf die Unternehmenspolitik der jeweiligen stadt-eigenen Gesellschaften. Die Städte nehmen diese Flächenreserve deshalb bislang überwiegend nicht in den Blick. Die systematische Erfassung insgesamt ist in den Städten auf einem sehr unterschiedlichen Stand. Zum Teil sind die Informationen bislang lediglich auf eine Teilmenge der städtischen Liegenschaften beschränkt.

Eine systematische Erfassung der kommunalen Liegenschaften ist die Grundlage für ein qualifiziertes Portfoliomanagement, welches auch eine systematische Überprüfung der derzeitigen und künftigen Nutzung bzw. Verwendung und Verwertung der Liegenschaften umfasst. Der Blick in die Praxis zeigt, dass eine Zuordnung von Liegenschaften dahingehend möglich und sinnvoll ist, ob diese für Zwecke der Fachverwaltungen in ihrer Nutzung gebunden sind oder ob eine entsprechende Zweckbindung fehlt. So wird z. B. in München grob zwischen gebundenem und ungebundenem Liegenschaftsvermögen unterschieden (vgl. Abb. 12). Eine einheitliche Terminologie hat sich in Bezug auf die Clusterung des kommunalen Liegenschaftsvermögens allerdings nicht entwickelt.

Die Verwendung von Grundstücken ohne eine bestehende Zweckbindung ist grundsätzlich disponibel. Dementsprechend stellen die kommunalrechtlichen Bestimmungen der Länder die Veräußerung von Vermögensgegenständen generell unter den Vorbehalt, dass diese Vermögensgegenstände zur Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben in absehbarer Zeit nicht gebraucht werden (so z. B. § 90 Abs. 2 GO NRW). Die nicht zweckgebundene Teilmenge des kommunalen Liegenschaftsvermögens dient als Basis bzw. Fundus einer aktiven Liegenschaftspolitik und sollte als strategische Flächenreserve für künftige Erfordernisse der Stadtentwicklung vorgehalten

werden. Eine Veräußerung sollte allenfalls für die „ungebundenen“ Liegenschaften in Betracht gezogen werden, die keinerlei Bedeutung für die künftige Stadtentwicklung haben können – auch nicht als mögliches Tauschland für Landwirte oder als Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Abb. 12:
Portfoliomanagement
der Landeshauptstadt
München



Quelle: Kommunalreferat LHM 2017.

Gebundene kommunale Grundstücke werden i.d.R. in den unterschiedlichen für die jeweiligen Verwendungszwecke zuständigen Fachverwaltungen verwaltet. Dies kann z. B. Grundstücke für Schulen, Sportanlagen, kulturelle Einrichtungen, Bauhöfe und andere Verwaltungseinrichtungen betreffen. Angesichts der sich zuspitzenden Flächenengpässe erscheint es angezeigt, diese Zweckbindungen in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen und die Potenziale „stiller“ Reserveflächen zu klären. Insbesondere sollte ein Umgang mit vorgehaltenen Flächenreserven innerhalb der Fachverwaltungen gefunden werden. Bei der Überprüfung der Flächennutzung sollte des Weiteren nicht nur die Neunutzung von Flächen eine Rolle spielen, sondern auch die Möglichkeiten der Nutzungsintensivierung von Grundstücken, z. B. durch eine Erhöhung der Zahl der Geschosse und der Geschossfläche einschließlich einer Überlagerung unterschiedlicher Nutzungen. Die notwendigen Klärungsprozesse erfordern eine Sensibilisierung der Fachverwaltungen. Eine Gesamtkoordination der Klärungsprozesse und ein klares politisches Mandat bieten einen soliden Ausgangspunkt.

Beispiel 5: Portfolioausschuss Berlin

In Berlin wurde ein Verfahren implementiert, in dem alle landeseigenen Liegenschaften durch einen so genannten Portfolioausschuss hinsichtlich ihrer gegenwärtigen sowie künftigen Nutzung bzw. Verwertung bewertet und vier Clustern zugeordnet werden:

- Fachvermögen,
- Grundstück der Daseinsvorsorge,
- Grundstück mit Entwicklungsperspektive sowie

- Grundstück mit Vermarktungsperspektive.

Der Portfolioausschuss besteht aus Vertreter*innen der Fachverwaltungen, Bezirke und der Finanzverwaltung. Die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) leistet technische Unterstützung bei der Clusterung (Abgeordnetenhaus von Berlin 2014).

Ein in diesem Sinne verstandenes Liegenschaftsmanagement erfordert ein ressortübergreifendes Vorgehen sowie Abstimmungsprozesse zur Koordination von Verwaltungsabläufen. In der Umsetzung verfolgen die Städte unterschiedliche Strategien, die auch die spezifischen Ressortzuständigkeiten sowie den aktuellen Stand der bodenpolitischen Diskussion widerspiegeln.

10.2 Vergabe und Nutzung des kommunalen Liegenschaftsvermögens

Kommunen benötigen Grundstücke vor allem zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge. Dazu gehören – neben dem originären Flächenbedarf der Verwaltung (Verwaltungsgebäude, Betriebshöfe) – alle in öffentlicher Trägerschaft errichteten und betriebenen Einrichtungen der technischen, verkehrlichen und sozialen Infrastruktur. Das für diese Aufgaben genutzte kommunale Liegenschaftsvermögen ist zweckgebunden. Eine Zweckbindung setzt nicht in jedem Fall das kommunale Grundstückseigentum voraus. Insbesondere in den Bereichen Naturschutz und Wasserschutz kann eine Zweckbindung auch ordnungsrechtlich im Wege von Schutzverordnungen durchgesetzt werden. Wenn Kommunen Grundstücke dauerhaft einer öffentlichen Nutzung zuführen wollen, ist jedoch ein dinglich gesichertes Nutzungsrecht erforderlich. Die Vorzugsvariante ist das Eigentum, aus dem sich unmittelbar und ohne Weiteres die erforderlichen Nutzungsrechte ableiten. Ob und in welchen Fällen sich die Anmietung oder Pachtung – möglichst verbunden mit der Eintragung entsprechender Grunddienstbarkeiten – als Alternative anbieten, muss im Einzelfall geprüft werden.

Alle Grundstücke, die nicht für Aufgaben der Daseinsvorsorge zweckgebunden sind, können zur Unterstützung von Zielen der Stadtentwicklung eingesetzt werden. Dies stellt Anforderungen an die Vergabe kommunaler Grundstücke an private Vorhabenträger und setzt eine Abkehr vom Prinzip der Vergabe nach dem höchsten Preisgebot voraus. Als Vergabearten kommen die Konzeptvergabe und die Direktvergabe zum Einsatz. Zudem wird momentan die Vergabe von Erbbaurechten auf kommunalen Grundstücken intensiv als Alternative zum Verkauf diskutiert.

10.2.1 Konzeptvergabeverfahren

Bei einer Konzeptvergabe werden kommunale Liegenschaften im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens (für Einzelvorhaben oder Quartiere) veräußert oder durch Einräumung eines Erbbaurechts vergeben. Für die Kommunen stellt das Instrument eine Möglichkeit dar, direkt Einfluss auf die städtebaulichen Entwicklungen und den Wohnungsmarkt nehmen. Zudem wird vermieden, den Anstieg der Bodenpreise selbst zu befeuern. Zugleich werden die Potenziale der Marktteilnehmer für die Unterstützung der angestrebten Ziele im Wettbewerb effektiv ermittelt. So sind Konzeptvergabeverfahren

als „steuerndes Instrument“ mittlerweile in vielen Städten⁷ Bestandteil der kommunalen Wohnungsmarktkonzepte.

Das Aufstellen von Kriterien für die Vergabe städtischer Grundstücke ist an sich keine neue städtische Praxis. So formulierte die Stadt Heidelberg bereits 1993 Vergabekriterien für den Verkauf städtischer Grundstücke⁸. Auch wurde die Nutzung mit Auflagen belegt, z. B. in Form von Anforderungen an die Bebauung bzw. Sanierung sowie an die Selbstnutzung für einen definierten Zeitraum. Ab Anfang der 2000er-Jahren dominierte in den Städten allerdings das Bieterverfahren, bei dem der höchste angebotene Kaufpreis das einzige Entscheidungskriterium war. Diese Grundstücksverkäufe waren eine Möglichkeit der Generierung von Einnahmen zur Stabilisierung der unterfinanzierten Kommunalhaushalte.

Die (teilweise) Abkehr von diesem Vergabeprinzip erfolgte in den Städten zu unterschiedlichen Zeiten. So beschloss der Hamburger Senat bereits 2003, dass beim Verkauf städtischer Flächen für den Geschosswohnungsbau ein Anteil von 20 % im Konzeptverfahren an Baugemeinschaften vergeben werden soll – ab 2010 galt das für alle verkauften städtischen Grundstücke (vgl. Temel 2020; FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e. V. 2017). Auch die an der Studie beteiligten Städte können alle auf – zumindest erste – Erfahrungen mit entsprechenden Verfahren verweisen. So wurde in München das Verfahren bereits als Standardvergabeverfahren nach verabredeten bzw. festgelegten Regularien eingeführt. Die anderen Städte sind derzeit noch mehrheitlich bei der Entwicklung und Erprobung tragfähiger Ansätze mit der Zielrichtung, über den Einzelfall hinausgehende Verfahrensstandards zu entwickeln und die Konzeptvergabe zu einem Regelverfahren weiterzuentwickeln. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass mit Konzeptvergabeverfahren die angestrebten städtebaulichen Ziele sehr viel effektiver erreicht werden können als auf andere Weise.

Abb. 13:
Konzeptvergabe – Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen

Vorteile	Nachteile
Effektive Wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Steuerung	Verwaltungs- und Verfahrensaufwand, Notwendigkeit der Begleitung der Gruppen (Agentur für Baugemeinschaften, Mitbauzentrale München, Koordinationsstelle Netzwerk Leipziger Freiheit etc.)
Nutzung des kreativen Potenzials im Wettbewerb der Bieter	Vergabe- und beihilferechtliche Anforderungen
Dämpfende Wirkung auf die Entwicklung der Bodenpreise bei Vergabe auf Festpreisbasis	Geringere Einnahmen wegen Abkehr vom Höchstpreisgebot
Langfristig effiziente und damit kostenminimierte Umsetzung städtischer Ziele im Bereich Daseinsvorsorge und Städtebau	Qualität der eingereichten Konzepte muss den Erwartungen entsprechen
Berücksichtigung der spezifischen Erfordernisse spezieller Marktteilnehmer (z. B. Genossenschaften, Baugruppen)	Ausreichende Teilnehmerszahlen an den Verfahren

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

⁷ Erfahrungen gibt es beispielsweise in Berlin, Dresden, Frankfurt, Freiburg, Hannover, Hamburg, Hamm, Köln, Konstanz, Kelsterbach, Landau/Pfalz, Leipzig, Leonberg, Leverkusen, Mainz, München, Münster, Nürnberg, Offenbach/Main, Oldenburg, Osnabrück, Potsdam, Regensburg, Stuttgart, Tübingen, Weimar, Wolfsburg, Würzburg.

⁸ Vorrang für Bewerber*innen nach Kinderzahl, Einheimische (Arbeitsort und Wohnort), soziale Kriterien, Zahl der Grundstücksbewerbungen (Stadt Heidelberg 1993.)

Die Vergabe auf der Basis des besten Konzeptes setzt voraus, dass die Bewertungskriterien vor Beginn des wettbewerblichen Vergabeverfahrens festgelegt werden. Die Kriterien können sich auf unterschiedliche Aspekte beziehen. Nutzung, Gestaltung, Ökologie und Klimaschutz sind dabei häufige Kriterien. Auch die soziale Wohnraumversorgung spielt eine wachsende Bedeutung, indem z. B. Anforderungen bezüglich des Anteils öffentlich geförderter oder preisgedämpfter Wohnungen vorgegeben werden oder dieser Anteil bzw. die Höhe der Erstvermietungsmiete zum Vergabekriterium gemacht werden. In Berlin wird daneben auch die Alleinstellung, also die Originalität des Konzeptes, als Merkmal berücksichtigt. Neben allgemeinen regelmäßig anzuwendenden Kriterien kommen auch projektbezogene Aspekte zum Tragen. Die Konkretisierung der Vergabekriterien ist deshalb einzelfallbezogen mit Blick auf die jeweiligen Projekte vorzunehmen.

Mit Blick auf die weitergehenden Erfordernisse der Daseinsvorsorge – etwa im Bereich soziale Infrastruktur oder Klimaschutz und Klimaanpassung – kann eine ressortübergreifende Koordination bei der Ausarbeitung der Vergabekriterien zweckmäßig sein. In Berlin wurde für diesen Zweck z. B. ein Steuerungsausschuss Konzeptverfahren eingesetzt. Darin wirken jeweils ein/e Vertreter/in der BIM GmbH, der Senatsverwaltungen für Finanzen, für Stadtentwicklung und Wohnen, für Wirtschaft, Technologie und Forschung und der Senatskanzlei sowie des jeweiligen Belegheitsbezirks mit.

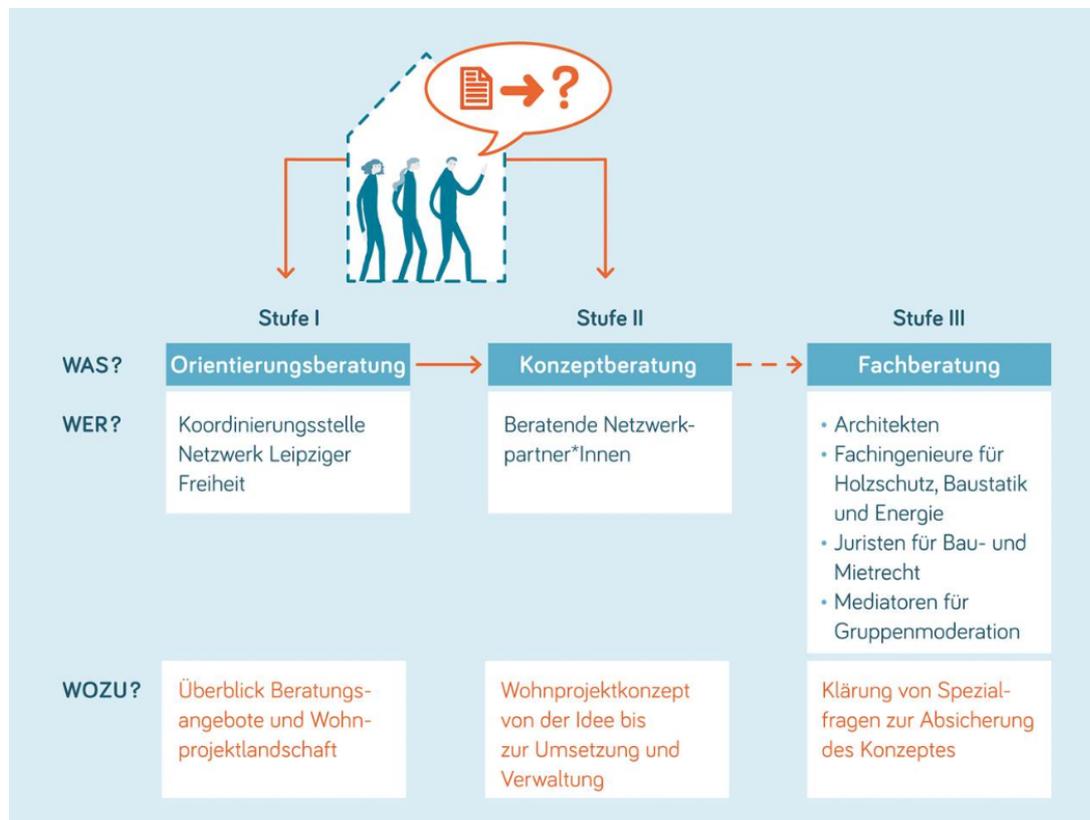
Die Geschichte der Konzeptvergabeverfahren ist in den meisten Städten eng mit Baugemeinschaften bzw. gemeinschaftlichen Wohnformen verknüpft. So wurde 2013 in Dresden vom Stadtrat beschlossen, jährlich zwei bis fünf Grundstücke zum Festpreis an Baugemeinschaften zu veräußern. Die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung legte bereits 2006 fest, dass 15 % der Flächen in Neubaugebieten auf städtischen Liegenschaften an gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohnungsbauprojekte vergeben werden sollen. Bis zum Beschluss der Richtlinie für die Vergabe von Grundstücken an gemeinschaftliche und genossenschaftliche Wohninitiativen dauerte es noch bis 2015. In Stuttgart fasste der Gemeinderat 2012 den Grundsatzbeschluss „Bürger bauen mit – Baugemeinschaften in Stuttgart“. Das entwickelte Konzeptverfahren ist mittlerweile Standard für alle städtischen Wohnungsbaugrundstücke ab einer gewissen Größenordnung. Die Vergabe erfolgt zum Festpreis (Verkehrswert + 10 % Preiszuschlag). In München werden seit 2013 städtische Flächen nach einem festen Proporz an bestimmte Bauherren vergeben (Rahmen: Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München“). Der Stadtrat legt für jedes große städtische Entwicklungsgebiet Zielgruppen und Verkaufskriterien fest. Die Festpreise sind nach Wohnungsbauarten gestaffelt und werden im Residualwertverfahren ermittelt (vgl. Landeshauptstadt München 2017).

In den letzten Jahren gewannen die Erfordernisse des bezahlbaren Wohnens weiter an Bedeutung, und entsprechend schlugen sich diese auch vermehrt in den Konzeptanforderungen nieder. So werden bestimmte Bauherren (Genossenschaften etc.) adressiert und ein Anteil an geförderten Wohnungen (30-50 %) bzw. die Einhaltung bestimmter Miethöhen und Einkommensgrenzen gefordert.

In den Städten wurden unterschiedliche Varianten der Begleitung der Verfahren etabliert. So finanziert München seit 2014 – nach dem Vorbild der Hamburger „Agentur für Baugemeinschaften“ – die „Mitbauzentrale München“ als kostenloses Beratungs-, Informations- und Vernetzungsangebot für gemeinschaftsorientiertes Wohnen. In Frankfurt betreibt das „Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V.“ seit 2009 eine Koordinations- und Beratungsstelle für gemeinschaftliches Wohnen im Auftrag der Stadt und führt regelmäßig themenbezogene Veranstaltungen durch. In Leipzig

berät seit 2017 die Koordinierungsstelle des Netzwerks „Leipziger Freiheit“ Bauinteressenten (vgl. Abb. 14).

Abb. 14:
Beratungspaket für
Wohnprojektinitiativen
in Leipzig



Quelle: <https://www.netzwerk-leipziger-freiheit.de/wir-beraten/orientierungsberatung/>

Die genannten und weitere Beratungsinitiativen sind auch wichtige Akteure bei der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der Verfahren. Grundsätzlich eröffnen Konzeptverfahren Möglichkeiten, Fachkundige sowie Betroffene in die Auswahlentscheidung mit einzubeziehen und auf diese Weise eine bessere Akzeptanz und Anschlussfähigkeit der geplanten Vorhaben zu erreichen. So können die Bedingungen und Kriterien für die Vergabeentscheidung in einem partizipativen Verfahren entwickelt werden und die Bewertung der Konzepte auf Basis der vorgegebenen Kriterien unter Einbeziehung von fachkundigen Vertreter*innen aus der Stadtöffentlichkeit und der Nachbarschaft erfolgen. Für die Ausgestaltung der Verfahren gibt es keine allgemeingültige Blaupause. Ausgangspunkte sind vielmehr die jeweilige Zielsetzung und die erkennbaren Interessen.

Bei der Vergabe von Grundstücken generell und insbesondere auch bei der Vergabe nach Konzepten sind vergaberechtliche Anforderungen und – soweit verbilligt (unterhalb des Verkehrswertes) vergeben werden soll – auch beihilferechtliche Anforderungen zu beachten. Diese Anforderungen sind komplex, aber beherrschbar. Für die an der Studie beteiligten Städte ergaben sich hieraus keine unüberwindbaren Hürden. Gute Orientierung bieten Leitfäden und Arbeitshilfen mit konkreten Anleitungen, Mustern und Beispielen (vgl. u.a. HMuKLV 2017; AK Hessen und Hessischer Städtetag 2017; Deutscher Bundestag 2019).

Insgesamt sind Konzeptverfahren ein wichtiger Baustein einer effektiven kommunalen Bodenpolitik. Die bisherigen Erfahrungen sollten genutzt werden, um diese Vergabeart als allgemeinen Standard der Vergabe kommunaler Grundstücke zu etablieren. Städte, welche hier noch am Anfang stehen,

können auf die mittlerweile zahlreich vorliegenden Erfahrungen und Beispiele zurückgreifen. Der wesentliche „Schönheitsfehler“ besteht darin, dass viele Städte mittlerweile nicht mehr über so viele kommunale Grundstücke verfügen, als dass Konzeptvergaben einen substanziellen Beitrag zu den wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Zielen leisten könnten.

10.2.2 Direktvergabe

Eine Direktvergabe ist eine Vergabe eines Grundstücks an eine/n bestimmte/n Erwerber*in ohne vorherige Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens. Eine solche Vergabe muss zum gutachterlich festgestellten Verkehrswert erfolgen. Städte können auf diese Weise gezielt z. B. kommunale Wohnungsbaugesellschaften adressieren und in die Lage versetzen, Grundstücke in bestimmten Lagen zu erwerben. Die Grundstücke können dabei durch Veräußerung, aber auch durch die Vergabe von Erbbaurechten zur Verfügung gestellt werden.

In der Vergabepaxis der an der Studie beteiligten Städte spielt die Direktvergabe zumeist eher eine nachgeordnete, aufgrund landesrechtlicher Vorschriften teilweise auch keine Rolle. Vor allem erfolgen Direktvergaben an kommunale Wohnungsbaugesellschaften, soweit diese nicht als Sacheinlagen zur Kapitalaufstockung der Gesellschaften direkt eingebracht werden. In Sachsen besteht nach der VwV kommunale Grundstücksveräußerung (SSMI 2017: 3) grundsätzlich eine Verpflichtung, zur Vergabe anstehende kommunale Grundstücke öffentlich anzubieten. Ausnahmen gelten nur für Grundstücke, die durch Mieter*innen, Pächter*innen oder Erbbauberechtigte erworben werden, Kleinst- und Splitterflächen, Erweiterungsflächen bei Gewerbegebieten und sogenannte Komplettierungsfälle nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz.

Direktvergaben sind nur dann sinnvoll, wenn eine Vergabe im Wettbewerb gleich geeigneter Bewerber*innen keinen Erfolg verspricht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn konkrete politische, wirtschaftliche oder stadtplanerische Gesichtspunkte dies erfordern und der Investor über ein Alleinstellungsmerkmal verfügt (vgl. AK Hessen und Hessischer Städtetag 2017; HmUKLV 2017). Bei der Vergabe an Wohnungsbaugenossenschaften und/oder an Baugruppen wird es in der Regel gleich geeignete Mitbewerber*innen geben, sodass hier keine Direktvergabe, sondern der Weg über die Vergabe an durch Kriterien zu qualifizierende Bewerber*innengruppen im Rahmen der Konzeptvergabe gegangen werden muss.

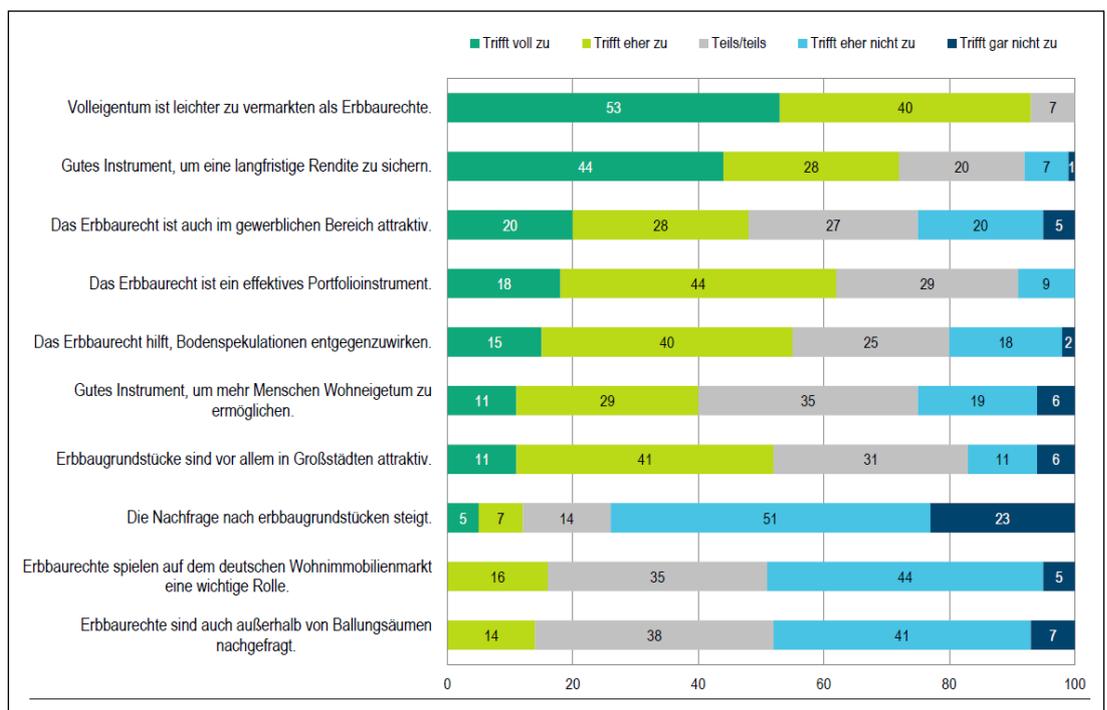
10.2.3 Erbbaurecht

Es gibt keine Statistik über Erbbaurechte in Deutschland. Die Vergabe von Erbbaurechten an kommunalen Liegenschaften ist eine Alternative zur Veräußerung von Grundstücken, mit der Gemeinden Bau- und Investitionswilligen Grundstücke zu Zwecken der baulichen Nutzung für eine bestimmte Dauer entgeltlich zur Verfügung stellen können. Das Erbbaurecht ist ein beschränkt dingliches Recht, welches den Erbbaurechtsnehmer*innen die Befugnis einräumt, das Grundstück wie Eigentümer*innen baulich zu nutzen und an den aufstehenden Gebäuden Eigentum zu erlangen, ohne Eigentümer*innen des Grundstücks zu sein. Das Eigentum am Grundstück verbleibt bei den Erbbaurechtsgeber*innen. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich im Erbbaurechtsgesetz. Das Erbbaurecht kann – eigentumsgleich – belastet, verkauft und vererbt werden. Es wird durch notariell zu beurkundendem Ver-

trag (Erbbaurechtsvertrag) begründet und im Grundbuch eingetragen. Erbbaurechte können je nach Interessenlage und Zielsetzung der Vertragsparteien individuell ausgestaltet werden.

In der Vergangenheit wurden Erbbaurechte vor allem im Bereich des individuellen Wohnungsbaus für Bevölkerungsgruppen angeboten, die sich ohne die Konditionen des Erbbaurechts den Bau eines Einfamilienhauses nicht leisten konnten. Der Finanzierungsbedarf bei Bauvorhaben reduziert sich, weil die Grunderwerbskosten nicht auf einmal, sondern gestreckt über die Laufzeit des Erbbaurechts aufgebracht werden müssen. Unter den derzeitigen Bedingungen am Kapitalmarkt greift dieser Vorteil aber allenfalls in Bezug auf den beizubringenden Eigenanteil an der Finanzierung, da der Erbbauzins in der Regel die laufenden Aufwendungen für Zins und Tilgung bei einer Kreditfinanzierung übersteigt (DV 2019: 33).

Abb. 15:
Image des Erbbaurechts



Die Frage lautete: Erbbaurechte sind schwierig zu vermarkten, aber ein gutes Instrument, um langfristige Renditen zu sichern. Wie beurteilen Sie folgende Aussagen? Befragt wurden Erbbaurechtsgeber in Deutschland (n=87)

Quelle: Deutscher Erbbaurechtsverein e. V. 2017: 16.

„Anders als in anderen Ländern fristet das Erbbaurecht in Deutschland bislang aber ein Schattendasein; es stellt eher einen Fremdkörper im durch ‚Volleigentum‘ geprägten deutschen Immobilienmarkt dar“ (Löhr und Braun 2020: 113, vgl. auch JLL 2019: 4 f.). In den letzten Jahren wurde das Erbbaurecht allerdings sehr viel grundsätzlicher als strategische Option kommunaler Bodenpolitik diskutiert. Die zunehmend knapper werdenden Flächenreserven sowie die massiv steigenden Bodenpreise haben einige Städte dazu bewegt, die Vergabe von Erbbaurechten generell mit einem Vorrang zu versehen und grundsätzlich auf die Veräußerung kommunaler Grundstücke zu verzichten. Grundstücke für den Mietwohnungsbau werden dabei genauso in den Blick genommen wie solche für gewerbliche Nutzungen sowie für soziale, kulturelle und sportliche Nutzungen. Entsprechende Beschlusslagen gibt es z. B. in Berlin, Leipzig und München. Andere Städte prüfen derzeit, ob und in welchen Fällen Grundstücke als Erbbaurecht vergeben werden sollen. Zum Teil wird den Bauwilligen ein Wahlrecht eingeräumt (z. B. Karlsruhe),

dies allerdings mit der Folge, dass angesichts der aktuellen Konditionen ein kreditfinanzierter Kauf in der Regel für Nachfrager*innen finanziell günstiger ist und es praktisch allenfalls in Ausnahmefällen zur Vergabe von Erbbaurechten kommt (vgl. Abb. 15).

Eine langfristig angelegte kommunale Bodenpolitik kommt ohne eine regelhafte Nutzung des Erbbaurechts bei der Vergabe kommunaler Grundstücke kaum aus. Der wichtigste Vorteil ist, dass durch die Einräumung von Erbbaurechten zwar langfristige Nutzungsoptionen eingeräumt werden, die Gemeinde jedoch das Eigentum an dem Grundstück behält. Nicht das Erbbaurecht, jedoch das Eigentum an dem Grundstück ist handelbar, wobei auch die Weiterveräußerung des Erbbaurechts unter den Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde gestellt werden kann. Die von den Kommunen zur privaten Nutzung per Erbbaurecht zur Verfügung gestellten Grundstücke werden dem durch spekulative Erwartungen geprägten Marktgeschehen somit entzogen. Die Kommunen können auf diese Weise dämpfend auf den Immobilienmarkt einwirken (vgl. Lindner 2019). Eine solche „marktberuhigende“ Wirkung in angespannten Marktsituationen wird dem Erbbaurecht allerdings erst bei einer weit verbreiteten, flächendeckenden Anwendung zugetraut (DV 2019: 33).

Des Weiteren bietet das Erbbaurecht die Möglichkeit der langfristigen Sicherung gemeinwohlorientierter Bindungen. Zwar lassen sich auch beim Verkauf kommunaler Liegenschaften entsprechende Bindungen vereinbaren, nach der Rechtsprechung sind diese Bindungen allerdings zeitlich zu befristen (BGH, Urt. v. 8.2.2019 – V ZR 176/17; hierzu kritisch Bunzel 2019). Eine Frist von 30 Jahren wird als maximal noch angemessen angesehen. Nach Ablauf dieser Frist lassen sich die Wohnungen frei vermieten, sodass die in Kauf genommenen, befristeten Abstriche in der Verwertung der Grundstücke – aus der Sicht der Käufer*innen – aufgeholt werden können. Die Kommune muss dann bei Bedarf Grundstücke erneut freihändig am Markt erwerben, was bei einem anhaltenden Nachfrageüberhang, wenn überhaupt, nur zu erheblich höheren Preisen möglich sein wird. Die Wertschöpfung aus der zwischenzeitlichen Wertsteigerung der Grundstücke verbleibt bei denen, die die Grundstücke von der Kommune erworben haben. Bei Erbbaurechtsgrundstücken kann dagegen einer vertragswidrigen Nutzung insbesondere durch die Ausübung des Heimfallrechts entgegengewirkt werden. Das Heimfallrecht beinhaltet die Verpflichtung der Erbbauberechtigten, das Erbbaurecht beim Eintreten bestimmter Voraussetzungen auf die Grundstückseigentümer*innen zu übertragen. Die Erbbauberechtigten sind in diesem Fall angemessen zu entschädigen (§ 32 Abs. 1 ErbbauRG). Vereinbart werden kann auch, dass die Erbbauberechtigten zur Veräußerung des Erbbaurechts der Zustimmung der Grundstückseigentümer*innen bedürfen.

Mit dem Ablauf der Dauer des Erbbaurechts und bei dem Heimfall kann die Stadt neu über die Nutzung der frei gewordenen Grundstücke disponieren. Dies ist vor allem bei Gebäuden mit absehbar kurzen Nutzungszyklen von großer Bedeutung⁹. Nach Nutzungsaufgabe kann die Kommune so ohne Weiteres bewirken, dass ein Grundstück einer neuen Nutzung zugeführt wird. Auf diese Weise kann vermieden werden, dass wertvolle Flächenpotenziale – aus welchen Gründen auch immer – über längere Zeit einer Nachnutzung vorenthalten werden. Auch kann das Grundstück nach Ablauf des Erb-

⁹ Bei den „alten“ Erbbaurechten wurde diese Möglichkeit bisher kaum genutzt. Das liegt auch daran, dass das Ziel der Erbbaurechtsvergabe nicht die Erhaltung der kommunalen Steuerungsoptionen, sondern die Versorgung von Bevölkerungsgruppen mit i.d.R. Einfamilienhausgrundstücken war. Diese wurden zu großen Teilen nach Ablauf des Erbbaurechtsvertrags den Erbbaurechtsnehmer*innen zum Kauf angeboten (vgl. u.a. Hansestadt Lübeck 2017).

baurechts erneut für Zwecke der Daseinsvorsorge oder in anderer gemeinwohlertraglicher Weise befristet vergeben werden. Die Kommunen erhalten also eine weitere Nutzungsoption. Bei Wohnimmobilien wird sich dieser Vorteil allerdings eher selten einstellen, weil in der Regel eine Fortsetzung der Wohnnutzung sachgerecht sein wird. Der Vorteil liegt hier vor allem in der angesprochenen langfristigen Bindung der Grundstücksnutzung im Interesse der sozialen Wohnraumversorgung und in der Möglichkeit, Bindungen mit der Verlängerung des Erbbaurechts zu erneuern oder auch nachzujustieren.

Abb. 16:
Erbbaurechte – Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen

Vorteile	Nachteile
Wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Steuerungsinstrumente der Wohnungs- und Bodenpolitik, (dämpfende Wirkung auf die Entwicklung der Boden- und Immobilienpreise)	Verwaltungsaufwand
Einnahmen über Erbbauzinsen	Finanzielle Rückstellungen bzw. Risiken für Entschädigung nach Vertragsende
Wertzuwächse der Grundstücke verbleiben bei der Kommune	Fehlende kurzfristige Einnahmen, soweit nicht Einmalzahlung der kapitalisierten Erbbauzinsen
Grundvermögen wird der spekulativen Verwertung am Bodenmarkt dauerhaft entzogen, Erhalt des Grundvermögens	Eingeschränkte Akzeptanz wegen Abschlägen bei der Beleihbarkeit, günstiger Kreditfinanzierung bei Kauf etc.

Quelle: DV 2019: 34.

Aus fiskalischer Sicht bewirken Erbbaurechte für die Erbbaurechtsgeber*innen kontinuierlich sichere Einnahmen, eine Beteiligung an den Bodenwertsteigerungen und den Erhalt des Grundvermögens. Der Erbbauzins ist das (laufende) Entgelt, das die Erbbauberechtigten den Grundstückseigentümer*innen dafür bezahlen, dass sie Grund und Boden zur Nutzung überlassen bekommen. Im Verhältnis zum Verkauf des Grundstücks ist damit allerdings ein Verzicht auf Liquidität im Jahr der Bestellung des Erbbaurechts verbunden. Dies kann vermieden werden, wenn anstelle einer regelmäßigen Zahlung des Erbbauzinses eine einmalige Zahlung als kapitalisierter Erbbauzins vereinbart wird (vgl. DV 2019; RICS 2019). Erbbaurechte wirken damit fiskalisch vermögenserhaltend und wertbildend.

Die administrative Betreuung von Erbbaurechten ist mit Aufwand verbunden. Da die Erbbaurechtsnehmer*innen als wirtschaftliche Eigentümer*innen alle auf Grundstück und Erbbaurecht entfallenden Steuern, Abgaben, Verkehrsicherungspflichten und sonstige Lasten zu tragen haben, beschränkt sich diese Aufgabe über viele Jahre auf die Feststellung und Verbuchung der eingehenden Zahlungen des Erbbauzinses. Gelegentlich werden auch Kontrollaufgaben bei Veräußerungen oder Nutzungsveränderungen anfallen. Größerer administrativer Aufwand entsteht dann erst mit Blick auf das Auslaufen des Erbbaurechts, da frühzeitig die Optionen der Verlängerung oder andere Nutzungsoptionen eruiert und ausverhandelt werden müssen. Der Verwaltungsaufwand dürfte damit insgesamt gut beherrschbar, die dahingehenden gelegentlich geäußerten Vorbehalte dürften unberechtigt sein (vgl. Lohr 2015: 102).

Die Ausgestaltung des Erbbaurechts ermöglicht interessengerechte Regelungen. So sollte sich die Dauer des Erbbaurechts an der üblichen Nutzungsdauer orientieren und an den Sanierungszyklen ausgerichtet sein, um zu vermeiden, dass notwendige Sanierungsmaßnahmen mit Blick auf das Auslaufen des Erbbaurechts ausbleiben (DV 2019: 39). Bei Erbbaurechten an Grundstücken für den Wohnungsbau wird häufig eine Dauer von 99 Jahren für das Erbbaurecht vereinbart. Aber auch kürzere und längere Befristungen sind in der Praxis anzutreffen. Erbbaurechte bei gewerblichen Immobilien

sollten an die zum Teil deutlich kürzeren Nutzungszyklen solcher Immobilien angepasst werden. Dies gilt auch für Spezialimmobilien.

Bei der Umstellung der Vergabepaxis bei kommunalen Grundstücken weg von der Veräußerung und hin zur Vergabe von Erbbaurechten stellt sich immer die Frage, ob diese von den Nachfrager*innen (Bauwillige, Investoren) akzeptiert werden. Je größer der Nachfragedruck ist, desto eher wird eine solche Umstellung akzeptiert werden (vgl. JLL 2019: 6). Vorbehalte werden deshalb auch von der kommunalen Wirtschaftsförderung in einigen Städten gesehen, da befürchtet wird, dass eine solche Vergabepaxis den jeweiligen Standort für ansiedlungsinteressierte Unternehmen unattraktiver werden lässt. Bei der Ausformulierung der Erbbaurechtsverträge sollten die Kommunen deshalb durch marktkonforme Konditionen der Interessenlage der Nachfrager*innen entgegenkommen (vgl. Löhner und Braun 2020).

Dies gilt u.a. für den Erbbauzins, der als laufender Aufwand mit den laufenden Belastungen einer Kreditfinanzierung (Zins und Tilgung) verglichen werden muss. Schwierigkeiten können sich dabei aus den für die Kommunen geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen ergeben. Das kommunale Haushaltsrecht verlangt die Veräußerung zum vollen Wert, was auch für die Bestimmung des Erbbauzinses relevant ist. Als Referenzwert wird der am Markt übliche Erbbauzins angesehen, der jedoch aufgrund weniger neuer Erbbaurechte vergleichsweise hoch liegt. Das kann die Konkurrenzfähigkeit der Erbbauzinsen erheblich einschränken. Analog zu den Abschlägen beim Grundstücksverkauf bei langfristigen Bindungen muss auch bei Erbbaugrundstücken der verkehrsübliche Erbbauzins niedriger angesetzt werden.

Besondere Herausforderungen ergeben sich beim Auslaufen des Erbbaurechts. Frühzeitig sollte geklärt werden, ob eine Verlängerung des Erbbaurechts im kommunalen Interesse ist. Mit den Verhandlungen zur Verlängerung des Erbbaurechts sollte nach Möglichkeit mit einem großen Vorlauf begonnen werden. Damit wird den Vertragsparteien ermöglicht, die Bedingungen der Fortsetzung interessengerecht auszuhandeln, sodass kein Anlass gegeben ist, sinnvolle Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen zurückzustellen. Soll das Erbbaurecht nicht verlängert werden, ist die Bereitstellung von Mitteln für die Entschädigung im Haushalt erforderlich. Zudem ist die Frage der Entschädigung der aufstehenden Gebäude bei Auslaufen des Erbbaurechts relevant. Mit Ablauf der Dauer des befristet eingeräumten Erbbaurechts fällt das Erbbaurecht an die Erbbaurechtsgeber*innen zurück. Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind aufstehende Gebäude nach Maßgabe der vertraglichen Regelungen (bei „Wohngebäude zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses minderbemittelter Bevölkerungskreise“ mindestens 2/3 des Verkehrswertes) zu entschädigen (§ 27 Abs. 1 ErbbauRG). Eine deutlich unter dem Verkehrswert liegende Entschädigung kann zwar den vorzuhaltenden Finanzierungsbedarf der Kommune senken, wird aber die Marktakzeptanz einschränken.

Im Zuge einer Verlängerung bzw. eines Neuabschlusses des Erbbaurechts ist auch der Erbbauzins neu zu vereinbaren. Dies kann durch die Orientierung am Verkehrswert zu einem sprunghaften Anstieg des Erbbauzinses führen. Ein Lösungsweg kann hier sein, den verkehrsüblichen Erbbauzins auf der Basis des Ertragswertes der Immobilie abzuleiten (DV 2019: 40). Dies dürfte mindestens dann ein gangbarer Weg sein, wenn es keine Vergleichswerte für entsprechende Verträge gibt.

Auch bei revolving angelegten Bodenfonds ist die Vergabe von Erbbaurechten nicht ausgeschlossen. Zwar erfolgt der Rückfluss des für den Ankauf eingesetzten Kapitals in der Regel kontinuierlich über die Dauer des Erbbaurechts verteilt auf viele Jahre. Dennoch kann der Bodenfonds revolving

angelegt sein, wenn die regelmäßigen Zinseinkünfte die Kosten für den Zins- und Tilgungsdienst über kreditfinanzierte Zukäufe decken.

10.3 Kommunalen Flächenankauf

Die Potenziale einer aktiven Liegenschaftspolitik für eine effektive und effiziente Stadtentwicklung hängen grundlegend davon ab, ob eine Stadt über aktivierbare, d.h. nicht zweckgebundene, Liegenschaften in ihrem Eigentum verfügt. Die Städte profitieren dabei häufig von lang zurückliegenden Ankäufen, wie etwa die Stadt München bei einer großen Entwicklung im Stadtteil Freiam. Ohne den systematischen Ankauf von Grundstücken verlieren die Städte nach und nach Gestaltungsoptionen, wenn städtische Liegenschaften für bestimmte Nutzungen aktiviert oder häufig auch verkauft werden. Erforderlich ist es deshalb, den Gestaltungsspielraum durch sukzessive Ankäufe zu erhalten und zu erweitern. Dort, wo aus Gründen der Haushaltskonsolidierung kommunales Liegenschaftsvermögen vermarktet wurde, sollten die verlorenen Gestaltungsspielräume durch Flächenzukäufe langfristig wieder zurückgewonnen werden.

Der Ankauf von Grundstücken lässt sich nach den damit verfolgten Zielen grob in Handlungsfelder unterscheiden:

- Ankauf von Grundstücken für einen konkreten, durch eine Fachverwaltung benannten Bedarf („Bestellerprinzip“),
- Ankauf zu Zwecken der Baulandentwicklung als Bestandteil eines Baulandmodells (Zwischenerwerb),
- Ankauf als fakultative Option zur Aktivierung im Rahmen der Innenentwicklung und des Stadtumbaus (Schlüsselgrundstücke oder ganze Areale),
- Ankauf zum Aufbau einer langfristigen Flächenreserve (Flächenbevorratung).

Der Ankauf zur Deckung eines konkreten und aktuell bestehenden Bedarfs wird immer dann erforderlich, wenn die Stadt zu diesem Zweck nicht auf die ihr bereits gehörenden Grundstücke zurückgreifen kann. Der entstehende Bedarf erzeugt eine denkbare schlechte Verhandlungsposition, da die Stadt auf den Ankauf eines Grundstücks häufig angewiesen ist und keine Alternativen hat. Entstehende Bedarfe sind nicht immer langfristig absehbar und entstehen häufig auch nur räumlich begrenzt. Auch bei einer vorausschauenden Ankaufstrategie wird es jedoch nicht immer gelingen, Grundstücke in kommunalem Eigentum zu nutzen. Dies spricht jedoch nicht gegen, sondern für eine langfristige Ankaufstrategie, gerade auch mit Blick die langfristig noch nicht absehbaren Bedarfe.

10.3.1 Ankauf zu Zwecken der Baulandentwicklung

Große praktische Relevanz hat der Flächenankauf bei der Baulandentwicklung. In den Blick zu nehmen sind sowohl Entwicklungen auf Konversionsflä-

chen als auch solche auf landwirtschaftlich vorgenutzten Außenbereichsflächen¹⁰. In den an der Studie beteiligten Städten gibt es eine Reihe von Beispielen, bei denen die Entwicklung nach vorherigem Erwerb der Grundstücke durch die Stadt erfolgte. Die Stadt München hat hier z. B. Erfahrungen bei der Entwicklung ehemaliger Kasernenstandorte (z. B. Prinz-Eugen-Kaserne, Bayernkaserne) machen können. In Oldenburg werden aktuell ein durch die Stadt erworbener ehemaliger Fliegerhorst in mehreren Abschnitten zu einem Wohnstandort entwickelt und so ein Anteil des prognostizierten Wohnbedarfs gedeckt. Mannheim entwickelt auf dem Areal der ehemaligen Spinelli-Kaserne den Grünzug Nordost (Bundesgartenschau 2023) sowie ein neues Wohnquartier (1.800 Wohneinheiten). Viele Städte haben auch ehemalige Bahnflächen zu Zwecken der Baulandentwicklung erworben (z. B. Bahnstadt in Heidelberg).

Wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftlich tragfähige Baulandentwicklung ist der Kaufpreis, den die Stadt beim Erwerb zu zahlen hat. Aus diesem Grund ist es von großer praktischer Bedeutung, dass der Bund den Kommunen mit der neuen Verbilligungsrichtlinie (VerbR 2018) ein Erstzugriffsrecht zum Erwerb insbesondere von Konversionsgrundstücken zum gutachtlich ermittelten Verkehrswert ohne Bieterverfahren einräumt. Diese privilegierte Erwerbsoption hängt allerdings davon ab, dass die erwerbende Kommune (oder auch kommunale Wohnungsbaugesellschaft) innerhalb einer Regelfrist von sechs Monaten verbindlich erklärt, auf dem Kaufgegenstand geförderte Wohnungen nach Maßgabe des WoFG, des WoBindG sowie der jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen zu errichten. Kaufgebote Dritter bleiben in diesem Fall unberücksichtigt. Zusätzlich wird eine Verbilligung in Höhe von 25.000 Euro pro neu geschaffene geförderte Wohnung im Geschosswohnungsbau gewährt. Auch ein Weiterverkauf an private Dritte (z. B. Genossenschaften, Investoren) ohne Rückzahlungspflicht ist möglich, soweit sich Kommunen des Dritten zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bzw. des Verbilligungszweckes bedienen und die Verbilligung in voller Höhe an den Dritten weitergegeben wird. Mit Wirkung zum 1.1.2020 wurde diese Regelung auf Veräußerungen aus dem Bundeseisenbahnvermögen übertragen. Für die Städte eröffnen sich damit zusätzliche Spielräume, eine aktive Liegenschaftspolitik für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus zu nutzen.

Für innerstädtische Brach- und Konversionsflächen, die im Wettbewerb mit privaten Bietern gehandelt werden, stellt sich die Frage, ob Kommunen solche Grundstücke erwerben sollten. Anders als bei der Baulandentwicklung im Außenbereich sind diese Konstellationen kaum nach einem einheitlichen Schema zu behandeln. Für die Städte stellt sich hier immer die Frage, ob die Entwicklung nicht allein durch eine planungsrechtliche Rahmensetzung und auf Basis städtebaulicher Verträge wirksam gesteuert werden kann. Für einen Grunderwerb kann hier sprechen, dass über das planungsrechtlich Gestaltbare hinaus Ziele gerade an diesem Standort erreicht werden sollen.

Angesichts begrenzter finanzieller Spielräume in den kommunalen Haushalten stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Wirtschaftlichkeit eines Flächenankaufs. Bei der Baulandentwicklung wird deshalb grundsätzlich eine Vollkostendeckung aus der Vermarktung der entwickelten Baugrundstücke angestrebt. Dies wird bei Neuordnungen und Umnutzungen auf Brachflächen oder minder- und fehlgenutzten Flächen häufig nicht zu erreichen sein, da – abhängig von den Rahmenbedingungen und Zielsetzungen – erhebliche Kosten mit einer Entwicklung verbunden sein können (z. B. Altlasten). Aufwand und langfristige Stadtreidite sind deshalb bei der Klärung, ob und in

¹⁰ Baulandmodelle, welche auf der Basis eines zum Teil auch nur anteiligen (Zwischen-)Erwerbs der zu entwickelnden Grundstücke durch die Gemeinde erfolgen, werden an anderer Stelle angesprochen.

welchem Maße die Kommune sich investiv durch Grunderwerb an einer Entwicklung beteiligen will, abzuwägen. Ein strategischer Entwicklungsansatz betrachtet neben diesen Aufwendungen die städtebaulichen Potenziale (zum Beispiel als zukünftige gemischtgenutzte Quartiere mit urbaner Produktion und Kreativwirtschaft). Eine Option ist der Zwischenerwerb von Schlüsselgrundstücken, um eine Initialzündung für die angestrebte Entwicklung auslösen zu können. Die Kommunen können mit dem Zwischenerwerb zudem sicherstellen, dass sie nicht auf weniger attraktiven Teilflächen sitzenbleiben, während die wirtschaftlich interessanten Flächen von privaten Investoren entwickelt werden. Wichtiges Element eines strategischen Entwicklungsansatzes ist Kostentransparenz, um auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine günstige Realisierung der Entwicklungsziele zu erreichen.

Bei Entwicklungen im bisherigen Außenbereich sollte die in der Differenz von Ankaufs- und Verkaufspreis zum Ausdruck kommende Wertsteigerung grundsätzlich zur Finanzierung der Entwicklung einschließlich aller damit zusammenhängenden Folgeinvestitionen ausreichen. Die Zwischenerwerbsmodelle etwa in Braunschweig, Hamm oder Münster basieren auf diesem Prinzip (vgl. Kap. 12.1.2). Die Städte sollten sich dabei allerdings nicht selbst in die Lage bringen, die Vergabe der entwickelten Grundstücke vorrangig dem Ziel der Refinanzierung der Entwicklungskosten unterzuordnen.

Die Wirtschaftlichkeit eines der Baulandentwicklung vorgeschalteten Grunderwerbs hängt davon ab, dass die Wertentwicklung noch nicht spekulativ vorweggenommen wurde. Ein Bodenpreis, der die Kosten der Baulandentwicklung unberücksichtigt lässt und die damit einhergehende Wertsteigerung spekulativ vorwegnimmt, gefährdet die wirtschaftliche Machbarkeit der Baulandentwicklung. Die Kosten der Baulandentwicklung sind vielmehr bei der Bildung des Kaufpreises für den Ankauf der Flächen in einem residualen Berechnungsverfahren zu berücksichtigen. Dabei kann von dem durch die städtebaulichen Ziele beeinflussten „nutzungsabhängigen“ Verkehrswert ausgegangen werden. Auch Unwägbarkeiten können in die Preisbildung einfließen. Um eine spekulative Vorwegnahme der Wertentwicklung zu vermeiden, ist ein konsequentes Handeln der Kommunalverwaltung im Bereich der Bauleitplanung und beim Ankauf von Liegenschaften erforderlich. Neue Baurechte sollte es nur unter den von der Stadt gesetzten Konditionen geben.

Vor diesem Hintergrund findet das in Münster (vgl. Abb. 17) für den Ankauf landwirtschaftlicher Flächen praktizierte Modell der transparenten Ableitung des Kaufpreises großes Interesse, welches in der Grundstruktur aber auch bei Ankäufen von minder- und fehlgenutzten Umstrukturierungsflächen im Siedlungsbestand zur Anwendung kommen kann. Ausgehend vom jeweiligen Bodenrichtwert wird der Ankaufspreis für die Eigentümer*innen der Grundstücke transparent und nachvollziehbar nach für alle Baugebiete gleichermaßen geltenden Regeln ermittelt. Grundlage ist der Bodenrichtwert, von dem die städtische Förderung und die Kosten abgezogen werden.

Abb. 17:
 Aufbau der Preisermittlung im Baulandmodell der Stadt Münster



Quelle: Stadt Münster 2019: 7.

In anderen Städten fehlt bisher – soweit ersichtlich – eine entsprechende residuale Betrachtung des möglichen Ankaufspreises. Maßstab ist hier häufig der am Markt aufgerufene Preis, der allerdings die von der Stadt angestrebten Bindungen in der Regel außer Acht lässt und zum Teil auch spekulativ noch vorzunehmende In-Wert-Setzungen vorwegnimmt. Die Städte sehen sich hier in Konkurrenz zu privaten Kaufinteressent*innen. Angesichts dessen stellt sich die Frage der Übertragbarkeit der Münsteraner Vorgehensweise. In den Blick zu nehmen sind also die Bedingungen bzw. die Erfolgsfaktoren in Münster. Ausgangspunkt ist ein breiter Konsens bei der Bewertung der Probleme der sozialen Wohnungsversorgung in Münster. Trotz beachtlicher Bauleistungen im Wohnungsbau hat sich an der sich zuspitzenden Preisentwicklung bei Immobilien und Mieten nichts verändert. Das Vorgehen, Kriterien und Ziele wurden ressortübergreifend entwickelt und mit Politik und Stadtgesellschaft besprochen. Das Baulandmodell wurde den Flächeneigentümer*innen (i.d.R. Landwirt*innen) verständlich erklärt, wobei deutlich gemacht wird, dass es einen fairen Interessenabgleich zwischen Stadt und Eigentümer*innen gibt und die Stadt sich nicht „bereichert“. Den Eigentümer*innen wird angeboten, 50 % der zu entwickelnden Flächen im Eigentum zu behalten und selbst zu vermarkten. Und schließlich agiert die Stadt in einer vergleichsweise großzügigen Flächenkulisse, bei der nur etwa 30 bis 40 % der für die Baulandentwicklung geeigneten Flächen benötigt werden. Abhängigkeiten von der Mitwirkungsbereitschaft einzelner Eigentümer*innen können so vermieden werden. Schließlich wird der Flächennutzungsplan nachgeführt, sodass nicht bereits auf der Basis der Darstellung im FNP eine gefestigte Bauerwartung entstanden ist.

Auch in Braunschweig wird erwogen, deutlich mehr Flächen für die Baulandentwicklung darzustellen, als nach den Prognosen erforderlich wäre. Ziel ist, sich ähnlich wie in Münster Entwicklungsalternativen offenzuhalten, um nicht in die Abhängigkeit von einzelner Grundstückseigentümer*innen zu geraten. Argument hierfür ist, dass die für die Entwicklung notwendige Mitwirkungs- bzw. Verkaufsbereitschaft sich erst im Laufe der Zeit herausstellen wird. Die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans ist beschlossen und bereits eingeleitet. Die Bedingungen in den anderen an der Studie beteiligten Städten unterscheiden sich dagegen zum Teil sehr deutlich von denjenigen in Münster. In Dresden sowie Heidelberg/Mannheim (gemeinsamer FNP) wurden vor kurzer Zeit neu aufgestellte FNPs rechtswirksam. In anderen Städten wird erwogen, die dortigen Baulandmodelle weiterzuentwickeln und

um eine Zwischenerwerbskomponente anzureichern. Übergreifendes Ziel dabei ist, die zivilrechtlichen Gestaltungsoptionen aus dem Grundeigentum zur Sicherung und Umsetzung von Zielen der Stadtentwicklung zu nutzen.

10.3.2 Flächenankauf zum Aufbau einer Flächenreserve

Die eingangs aufgeführten Effizienzvorteile einer vorausschauenden Liegenschaftspolitik basieren auf dem Prinzip einer Flächenbevorratung für Bedarfe bzw. Erfordernisse, die noch nicht absehbar sind. Es geht also um den Aufbau oder den Erhalt einer ausreichenden Flächenreserve im kommunalen Liegenschaftsportfolio, auf die die Stadt zur Deckung perspektivisch entstehender Bedarfe zugreifen kann. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Flächenvorratspolitik wird nicht nur in den Planungsverwaltungen, sondern zumeist auch in den Liegenschaftsverwaltungen bestätigt. Zum Teil gibt es – wie etwa in Berlin – eine explizite Beschlusslage zur Einführung einer Flächenvorratspolitik. Hier werden an der Schnittstelle von Stadtentwicklungs- und Finanzverwaltung eine Verfahrensweise zur Umsetzung dieses Ziels entwickelt und ein Sondervermögen zur Finanzierung dieser Aufgabe sowie eine Bodenfonds GmbH als Rechtsträger eingerichtet (vgl. Senat von Berlin 2020).

Im Gegensatz zu anlassbezogenen Grundstückskäufen geschieht der langfristige Flächenankauf selbst oder gerade dann, wenn noch völlig offen ist, ob die Fläche zu einem späteren Zeitpunkt als Bauland entwickelt oder zur Deckung eines anderen öffentlichen Bedarfs benötigt wird. Auch kann es sinnvoll sein, Teilflächen größerer Areale bei sich bietender Gelegenheit zu kaufen, um so schon einmal „einen Fuß in der Tür zu haben“. Die anzukaufenden Grundstücke müssen allerdings zumindest das Potenzial mitbringen, im Zusammenhang mit künftigen Aufgaben der Stadtentwicklung genutzt werden zu können. Es wird sich deshalb in der Regel um Flächen handeln, welche zumindest als Tauschflächen beim späteren Erwerb anderer landwirtschaftlicher Flächen, als Flächen für Ersatzaufforstungen oder als Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geeignet sind. Der Flächenankauf zum Aufbau einer strategischen Flächenreserve bedarf deshalb einer konzeptionellen Grundlage, welche die potenzielle Flächenkulisse handhabbar macht. Zusätzlich können bei beschränkten personellen Ressourcen der Liegenschaftsverwaltung räumliche Schwerpunkte gebildet werden, um verstärkt Ankauf Gelegenheiten aufzuspüren. Die strategische Flächenreserve kann auch als Bodenfonds bzw. Liegenschaftsfonds eingerichtet sein, in den Grundstücke und Geldmittel eingelegt werden (siehe Kap. 10.3.3).

Soweit es um den Erwerb von Flächen geht, die als Ersatzland für landwirtschaftliche Betriebe vorgehalten werden sollen oder für Zwecke des naturschutzrechtlichen Ausgleichs oder Ersatzes benötigt werden, kommt grundsätzlich auch der Erwerb von Grundstücken in benachbarten Gemeinden in Betracht. Gerade bei sich zuspitzenden Flächenengpässen können sich aus dieser räumlichen Öffnung zusätzliche Gestaltungsoptionen ergeben. Die Ankaufsstrategie einiger Städte (z. B. Berlin und München) schließen solche „auswärtigen“ Flächen deshalb ausdrücklich mit ein. Mit Blick auf naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wird eine räumliche Verlagerung in benachbarte Kommunen jedoch zum Teil kritisch gesehen. Einerseits bestehen Umweltverwaltungen zum Teil auf eine möglichst eingriffsnahe Kompensation, obwohl diese rechtlich nicht zwingend geboten ist. Andererseits gibt es mitunter aus der Kommunalpolitik die Erwartung, die Wirkungen der Kompensation auch unmittelbar vor Ort erfahrbar zu machen. Ein Lösungsansatz wird hier er in der Bündelung von Maßnahmen in wichtige landschaftspflegerische Projekte innerhalb der eigenen Kommune im Sinne von Maßnahmenpools gesehen.

Trotz des übergeordneten Ziels der Sicherung einer nachhaltigen Stadtentwicklung und der Aufgaben der Daseinsvorsorge gilt in allen betrachteten Städten das Gebot der Wirtschaftlichkeit beim kommunalen Flächenerwerb. Die Nutzungsoffenheit bedingt, dass es sich um Flächen handelt, für die in der Regel noch keine Bauerwartung besteht. Der Kaufpreis muss sich deshalb an der aktuell ausgeübten Nutzung ausrichten¹¹. Wirtschaftlich ist der Grunderwerb deshalb immer dann, wenn die laufenden Kosten aus dem Grunderwerb durch die laufenden Einnahmen z. B. aus einer Verpachtung gedeckt werden. Denkbar ist auch, dass die Wirtschaftlichkeit einer strategischen Flächenreserve als Ganzes betrachtet wird und so nicht gedeckte Kosten einzelner Grundstücke durch die Mehreinnahmen bei anderen Grundstücken kompensiert werden. Die Flächenbevorratung ist grundsätzlich eine auf lange Sicht wertbeständige Vermögensanlage. Das damit einhergehende wirtschaftliche Risiko ist in der Regel gering, soweit der Kaufpreis sich an den tatsächlich ausgeübten Nutzungen orientiert und spekulative Erwartungen höherwertiger Nutzungsoptionen ausgeblendet werden.

Zwischen den Fallstudienstädten wurde erörtert, ob es eine allgemeingültige Formel gibt, um zu bestimmen, in welcher Größenordnung eine strategische Flächenreserve vorgehalten und wie viele Flächen z. B. durchschnittlich per anno erworben werden sollten. Eine solche Orientierungsmarke ist angesichts der großen Unterschiede bei der Entwicklungsdynamik im Bereich Wohnen und Gewerbe sowie den Ausgangsbedingungen nicht begründbar. Wichtig sind die genaue Kenntnis über Umfang, Bindungen und Potenziale im vorhandenen Liegenschaftsportfolio sowie ein Abgleich mit den jährlichen „Abgängen“ aus dem verfügbaren Liegenschaftsvermögen im langjährigen Mittel. Auf dieser Basis lässt sich eine stadtspezifische Größenordnung für einen Flächenankauf als Orientierungsmarke ableiten. Um ausreichende Gestaltungsspielräume zu haben, sollten die strategischen Flächenreserven grundsätzlich ein Mehrfaches des durchschnittlichen jährlichen Bedarfs umfassen. Da sich der konkrete Bedarf nicht absehen lässt, sollte der Umfang der Flächenbevorratung eher großzügig bemessen sein. Mit der Flächenbevorratung wird Vorsorge für Phasen eines hohen Flächenbedarfs getroffen.

Eine quantitative Deckelung des Flächenankaufs scheint angesichts der aktuellen Situation auf den Bodenmärkten nicht erforderlich, da die Gelegenheiten zum Flächenankauf eher selten sind. Tendenziell wird deshalb in einigen Städten jede Gelegenheit zum Kauf genutzt. Zum Teil werden die Haushaltsansätze für den Flächenankauf als zu niedrig erachtet. In einigen Städten wurde mit dem Ziel einer aktiveren Ankaufsstrategie der Haushaltsansatz erhöht. Soweit grundlegend ein Einvernehmen über die Sinnhaftigkeit einer strategischen Flächenreserve bei den beteiligten Ressorts in der Verwaltung besteht, die auch von den politischen Organen getragen wird, ist die Frage der Haushaltsansätze jedoch praktisch nachrangig. So sind zwar in den kommunalen Haushalten jährlich feste Budgets für den Flächenerwerb vorgesehen, einige Städte berichten jedoch, dass im Bedarfsfall zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden.

Immobilienmärkte unterliegen in der langfristigen Betrachtung zyklischen Schwankungen, welche für den Aufbau einer Flächenreserve genutzt werden sollten. Die globalen Rahmenbedingungen (Niedrigzinspolitik etc.) haben aktuell zu einem anhaltenden Zyklus sehr stark steigender Immobilienpreise geführt, weshalb die Möglichkeit des Ankaufs bei sinkender Nachfrage und nachgebenden Bodenpreisen im letzten Jahrzehnt nicht bestand. Grundsätzlich

¹¹ Praktisch stellt sich gerade dies nicht selten als Herausforderung dar, weil schon das Interesse der Kommune am Grunderwerb bei Grundstückseigentümer*innen die Erwartung entstehen lässt, dass hier Bauland entwickelt werden könnte.

ergibt sich aus dem Flächenankauf ein Aufwertungspotenzial, das in der dopplischen Haushaltsführung allerdings erst ersichtlich wird, wenn die Grundstücke verkauft oder im Erbbaurecht vergeben werden. Die entstehenden „stillen Reserven“ sollten in jedem Fall ermittelt und im Jahresabschluss der Kommune freiwillig benannt werden. Um für Phasen angespannter Haushalte die Option eines vermehrten Flächenankaufs zu erhalten, kann die Gründung einer Eigengesellschaft sinnvoll sein. Sie kann Rücklagen bilden, um diese – bei nachlassenden Preisen – für den Ankauf von Grundvermögen zu nutzen.

Keine Basis für den strategischen Flächenankauf zu Zwecken der Flächenbevorratung ergibt sich aus dem Vorkaufsrecht nach BauGB (vgl. Abb. 20), denn diese müssen zwingend der Umsetzung der sich aus §§ 24 und 25 BauGB ergebenden konkreten städtebaulichen Ziele dienen. Eine nutzungs-offene Flächenbevorratung steht im Widerspruch zu dieser Zielorientierung.

10.3.3 Ausgliederung des strategischen Flächenankaufs – Bodenfonds

Der Aufbau kommunaler Flächenreserven setzt eine tragfähige Finanzausstattung voraus. Damit Kommunen die erforderliche Handlungsfähigkeit erhalten bzw. gewinnen, kann eine Entkoppelung von der kommunalen Haushaltssituation notwendig sein. Dies gilt nicht nur für finanzschwache Kommunen mit Erfordernissen zur Haushaltskonsolidierung und „enger Führung“ der Kommunalaufsicht. Auch bei finanzstarken Städten ist die finanzielle Handlungsfähigkeit konjunkturabhängig. Mit dem Wegbrechen von Gewerbesteueraufkommen in Phasen der Rezession schwinden finanzielle Spielräume, die bei einer klugen antizyklischen Ankaufstrategie gerade in diesen Phasen benötigt werden. Ein Ansatz zur Schaffung von mehr Stabilität in der Liegenschaftspolitik ist die Auslagerung des Flächenankaufs in eine stadteigene Gesellschaft. Diese kann – z. B. im Sinne eines Bodenfonds – als Träger von Kapital und Grundvermögen außerhalb des städtischen Haushalts agieren.

In Anlehnung an den ökonomischen Begriff des Fonds sind Boden- und Liegenschaftsfonds eigenständige Vermögensbestände, die investiert werden, deren Erträge zurückfließen und die separat innerhalb oder außerhalb des Gesamthaushalts bewirtschaftet werden. Für die Kommunen bedeutet die Einrichtung eines Bodenfonds die Schaffung eines zweckgebundenen Sondervermögens – im Haushalt oder bei einer Beteiligungsgesellschaft. Im Haushalt bedeutet die Reinvestition von Einnahmen eine Ausnahme vom Nonaffektationsprinzip, weshalb oft von revolvierenden Bodenfonds gesprochen wird. Festgelegte Regeln, wie ein Bodenfonds installiert und betrieben werden muss, gibt es nicht.

Die Mehrheit der an der Studie beteiligten Städte wickelt die Bodenbevorratung ohne die Einrichtung eines Bodenfonds im vorgenannten Sinne ab. In einigen Städten wurde das Liegenschaftsmanagement ganz oder teilweise in eine städtische Gesellschaft ausgegliedert. So wurde etwa in Braunschweig eine Grundstücksgesellschaft GGB gegründet, deren Aufgabe der Ankauf von Grundstücken zur Baulandentwicklung ist. Geprüft wird derzeit, ob die GGB in Erweiterung ihres bisherigen Geschäftsfeldes auch den Ankauf zur strategischen Flächenbevorratung übernimmt. In Berlin werden das Portfoliomanagement sowie Ankauf und Vergabe von Grundstücken durch die Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) ausgeübt. Auch der neu aufgesetzte Ankauf zur strategischen Flächenbevorratung soll von der BIM übernommen werden. Andere Städte verlagern die Aufgabe des Liegenschaftsmanagements bei großen Entwicklungsvorhaben mit der Planung und

Durchführung der Gesamtmaßnahme auf eine städtische Beteiligungsgesellschaft, während das Liegenschaftsmanagement im Übrigen bei der Liegenschaftsverwaltung der Stadt verbleibt.

Die Aktivitäten im Rahmen eines kommunalen Bodenfonds müssen transparenten Regeln unterworfen werden. Der Deutsche Städtetag erarbeitete den Vorschlag eines „Aufsichtsrats“, durch den sichergestellt wird, dass ein Ausgleich der stadtentwicklungspolitischen, strategischen Ziele und der fiskalischen Interessen sowie ein Abgleich mit den Interessen der Fachressorts erfolgt (vgl. DST 2014). Des Weiteren ist festzulegen, wie die Grundstücke nach der Entwicklung eigentumsrechtlich verfasst sind. Dazu gehören die Übergänge der öffentlich genutzten Grundstücke in das jeweilige Fachvermögen der Verwaltung, die Vergaberegeln für Erbbaurechte und die Auflagen im Falle eines Verkaufs an Private.

10.3.4 Operative Handlungsoptionen beim Flächenankauf

Erfolgsfaktoren für den Flächenankauf sind insbesondere die Beobachtung des Marktgeschehens, ein auf fairen und verlässlichen Konditionen sowie dem Prinzip der Gleichbehandlung basierendes Vertrauen der Marktteilnehmer*innen sowie das Erkennen der spezifischen Interessenlagen der potenziellen Verkäufer*innen. Informationen über geplante Betriebsaufgaben oder Verkaufsabsichten können z. B. Anlass für gezielte Ansprachen sein. Auch kann eine grundsätzliche Verständigung mit der Landwirtschaftskammer darüber sinnvoll sein, dass die Stadt für notwendige Siedlungsentwicklungen Ersatzland als Tauschfläche erwerben möchte. Bestenfalls kann die Landwirtschaftskammer Hinweise auf sich ergebende Kaufgelegenheiten geben.

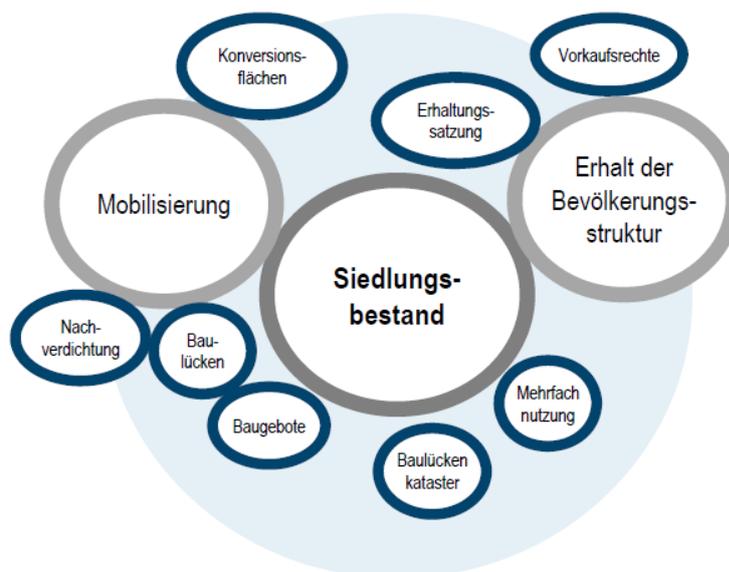
Vertrauen in die Redlichkeit der kommunalen Aktivitäten beim Flächenankauf ist vor allem eine Frage guter Kommunikation, die auf Prinzipien der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie auf der konsequenten Gleichbehandlung von Akteuren beruht. Gute Kommunikation verlangt einen überzeugenden, glaubhaften, authentischen Auftritt der handelnden Personen. Eine entsprechende Eignung der für den Flächenankauf eingesetzten Personen ist deshalb unverzichtbar. Auch sollte Kontinuität bei den handelnden Personen angestrebt werden.

Die Interessenlage bei den Verkäufer*innen kann sehr heterogen sein. Im Rahmen der Studie wurde als typische Interessenlage vor allem die Perspektive eines landwirtschaftlichen Betriebs diskutiert. Bei Fortführung des Betriebs wird die Kommune regelmäßig mit Forderungen nach Ersatzland konfrontiert werden. Zum Teil wird ein Mehrfaches an Ersatzland im Verhältnis zur veräußerten Fläche gefordert. Solche Forderungen sind angesichts der sich auch bei landwirtschaftlichen Flächen zuspitzenden Flächenengpässe kaum zu realisieren. Kommunen sollten sich auf überzogene Forderungen ausnahmslos nicht einlassen. Vielmehr sollte durch eine Offenlegung der Ziele und Konditionen des angestrebten Flächenankaufs und der auf die Stadt zukommenden Kosten (residuale Betrachtung des Ankaufspreises) ein fairer Ausgleich als Standard etabliert werden. Auf diese beispielgebende Vorgehensweise der Stadt Münster wurde bereits hingewiesen. Auch wenn das Modell Münster keine Blaupause darstellt, die eins zu eins übernommen werden kann, gibt das Vorgehen eine gute Orientierung, wie eine vertrauensvolle Basis an der Schnittstelle von Stadt und Landwirten geschaffen werden kann.

Für landwirtschaftliche Betriebe kann der Verkauf von Grundstücken aus ihrem Betriebsvermögen auch deshalb erhebliche Nachteile mit sich bringen,

weil die Veräußerungsgewinne versteuert werden müssen. Vor diesem Hintergrund werden Wege diskutiert, wie diese steuerlichen Belastungen vermieden werden können. Eine Möglichkeit kann darin bestehen, dass der/die Landwirt*in die von der Stadt zur Baulandentwicklung benötigten Flächen nicht verkauft, sondern an ihnen Erbbaurechte bestellt, welche die Stadt dann nach der Entwicklung an die Endnutzenden weitergeben kann. Für die landwirtschaftlichen Betriebe ergeben sich hieraus mehrere Vorteile: dauerhaft gesicherte Einnahmen – z. B. auch als Altersvorsorge – sowie die Vermeidung großer Steuerlasten.

11. Bodenpolitik zur nachhaltigen Entwicklung des Siedlungsbestands



Die bodenpolitischen Handlungserfordernisse im Siedlungsbestand sind in Abhängigkeit von den lokalen Gegebenheiten vielfältig. Bei der Diskussion über die Wirksamkeit bodenpolitischer Strategien und Instrumente wurden vor allem zwei Ziele besonders in den Blick genommen:

- Die im Siedlungsbestand vorhandenen Baulücken, Brachflächen und anderen Potenziale der Innenentwicklung sollen aktiviert werden (Vorrang der Innenentwicklung).
- Die gewachsenen und gemischten Bevölkerungsstrukturen sollen erhalten, eine Verdrängung weniger einkommensstarker Haushalte an den Siedlungsrand soll vermieden werden.

11.1 Aktivierung der Potenziale der Innenentwicklung

Die Frage der Flächenmobilisierung im Siedlungsbestand ist nicht nur angesichts der Endlichkeit der Entwicklungsoptionen im Außenbereich eine zentrale Herausforderung der Stadtentwicklung. Kompakte Siedlungsstrukturen und Maßnahmen der Nachverdichtung und Innenentwicklung versprechen auch eine insgesamt bessere Auslastung vorhandener Infrastrukturen und schonen Umwelt und natürliche Ressourcen. Hohe bauliche Dichten können aber auch zu Beeinträchtigung des Wohn- und Lebensumfeldes der Stadtbewohner*innen führen. Deshalb gilt es, bei der Innenentwicklung immer auch die funktionale und gestalterische Qualität des öffentlichen Raums im Blick zu behalten. Es geht also neben der Nachverdichtung um gut und vielfältig nutzbare öffentliche Frei- und Grünräume und um eine weniger raumbeanspruchende Organisation des Verkehrs bzw. der Mobilität („Doppelte bzw. dreifache Innenentwicklung“).

Die zu aktivierenden Potenziale der Innenentwicklung lassen sich einerseits in großflächige brachliegende oder brachfallende Areale (Konversionsflächen) und andererseits in kleinteilige Potenziale unterscheiden.

11.1.1 Aktivierung großflächiger Areale

Die Nutzungsaufgabe von Kasernen und militärisch genutzten Arealen insbesondere durch die alliierten Streitkräfte, aber auch der Strukturwandel in der Wirtschaft und die Aufgabe großer industriell genutzter Bereiche sowie nicht mehr genutzte Bahnflächen boten vielen Städten in den vergangenen Dekaden die Chance, den bestehenden Flächenbedarf für Wohnen und Gewerbe weitgehend innerhalb des Siedlungsbestandes durch Umnutzung dieser Bereiche zu decken und damit zugleich wichtige Impulse für die städtebauliche Entwicklung zu setzen (vgl. Kap. 10.3.1). Zur erfolgreichen Gestaltung dieser Entwicklungen wurde in den Städten eine Reihe von Instrumenten zur Anwendung gebracht. Hierzu zählen:

- städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen,
- städtebauliche Verträge,
- Ankauf von Flächen durch die Stadt oder eine stadteigene Entwicklungsgesellschaft,
- Durchführung der Entwicklung als Gesamtmaßnahme in der Federführung einer stadteigenen Entwicklungsgesellschaft.

Diese Instrumente haben sich im Wesentlichen bewährt. Das Vorgehen der Städte und die Wahl der Instrumente variiert dabei vor allen in Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen, der Stadtlage, den Investitionsinteressen sowie der Kooperations- bzw. Mitwirkungsbereitschaft von privater Seite. So konnten viele Städte Flächen aus dem Bundesvermögen von der Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten (BImA) – zum Teil auf der Basis entsprechender Verbilligungsrichtlinien zum Bundeshaushalt zu Konditionen wie bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme – erwerben. Insbesondere die Städte München, Mannheim und Heidelberg haben auf diese Weise eine ganze Reihe von ehemaligen Kasernenarealen entwickeln können (vgl. Stadt Heidelberg; Stadt Mannheim; Landeshauptstadt München; Landeshauptstadt München 2013). Der Erwerb von nicht mehr genutzten Bahnflächen gestaltete sich häufig deutlich schwieriger (vgl. Kiepe und Laitenberger 2004). Die Deutsche Bahn hatte 2002/2003 ihre nicht betriebsnotwendigen Liegenschaften

(über 30 Mio. Quadratmeter) auf ihre Immobilientochter Aurelis Real Estate übertragen. Diese wurde 2007 an ein Konsortium aus Hochtief und dem Immobilienfonds Redwood Grove verkauft. Heute gehört die Aurelis zu den härtesten Verhandlungspartnern der Städte. Nur für die im Konzern verbliebenen Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens gelten seit dem 1.1.2020 die für Bundesliegenschaften geltenden Verbilligungsrichtlinien.

Eine Reihe von Städten (z. B. Berlin und Potsdam) führte die Neuordnung militärisch oder gewerblich vorgenuzter Gebiete als Gesamtmaßnahme nach dem städtebaulichen Entwicklungsrecht durch (vgl. Bunzel 2018). Durch Einschaltung treuhänderischer Entwicklungsträger konnte die Finanzierung der Maßnahmen außerhalb der kommunalen Haushalte erfolgen. Die Bahnstadt in Heidelberg wurde ebenfalls außerhalb des kommunalen Haushalts, hier jedoch nach vorherigem Grunderwerb ohne Rückgriff auf das Entwicklungsrecht durch die stadteigene Entwicklungsgesellschaft durchgeführt. In Braunschweig ist die Entwicklung der dortigen Bahnstadt als zentrales Projekt der Stadt(innen)entwicklung noch in Vorbereitung.

Für die Städte bedeutet die Entwicklung der Flächen in eigener Trägerschaft regelmäßig, dass finanzielle und personelle Ressourcen über längere Zeit an ein Projekt gebunden werden. Die Erfahrungen aus den abgeschlossenen Projekten zeigen, dass die Bilanz in der Regel positiv ausfällt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Stadt selbst in den Grunderwerb einsteigt. Zwar können die Maßnahmen wegen der vorgefundenen Ausgangslage (Bodenverunreinigung, unzureichende Erschließungen, Altgebäudebestand, Denkmalschutz etc.) nicht immer kostendeckend durchgeführt werden. Positiv fällt aber ins Gewicht, dass Stadträume neu in Wert gesetzt und dem Flächenbedarf insbesondere für den Wohnungsbau effektiv nachgekommen werden kann, sodass ein Mehrwert für die Gesamtstadt entsteht.

Der Grunderwerb durch die Stadt oder städtische Gesellschaften ist nicht erforderlich, wenn konkrete Investitionsinteressen der Eigentümer*innen oder potenziellen Erwerbenden mit den städtischen Entwicklungszielen im Einklang stehen. Städte müssen offen für ein differenziertes Vorgehen sein, denn der Erwerb sämtlicher für eine neue Nutzung infrage kommender Flächen wird die Ressourcen der Städte überfordern. Es gilt also jeweils zu prüfen, in welchen Fällen ein Grundstücksankauf durch die Kommune eine besondere Bedeutung hat. So kann bereits der Grunderwerb von Schlüsselgrundstücken z. B. eine ausreichende Initialwirkung für die Entwicklung des umliegenden Areals haben. Umgekehrt sollten Städte vermeiden, dass sich private Investoren die Filetstücke des zu entwickelnden Bereichs herauspicken, während die Stadt auf den verbleibenden Resten sitzen bleibt. Die Umnutzung großer vorgenuzter Areale sollte deshalb grundsätzlich als Gesamtmaßnahme begriffen und konzeptionell wie strategisch umgesetzt werden.

11.1.2 Aktivierung kleinteiliger Potenziale der Innenentwicklung

Die Entwicklung kleinteiliger Potenziale im Siedlungsbestand erweist sich als deutlich mühsamer. Zu denken ist hier an folgende unterschiedliche Konstellationen:

- Baulücken,
- mindergenutzte Flächen z. B. an Ausfallstraßen (Magistralen),
- Nachverdichtung durch Aufstockung und Nutzungsüberlagerungen,
- nicht genutzte Grundstücke in Neubaugebieten.

Die Erschließung dieser Potenziale ist in Städten mit überdurchschnittlichem Siedlungsdruck im Wesentlichen nachfragegetrieben. Dies betrifft den Dachgeschossausbau, die Nutzungsüberlagerungen z. B. auf Supermärkten oder bei unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen genauso wie die Entwicklung verbliebener Baulücken. Nachfragegetriebene Entwicklungen können wiederum Handlungserfordernisse bei den Kommunalverwaltungen auslösen. Dies betrifft vor allem die Infrastruktur (Kita, Schulen, Mobilität etc.), welche als Folge der Zunahme der Bevölkerungszahl angepasst werden muss. Auch können mit solchen Vorhaben Aufwertungsprozesse einhergehen, die zu Verdrängung weniger zahlungskräftiger Bevölkerungsgruppen (vgl. Kap. 11.2) und Gewerbetreibender führen und entsprechende Folgeprobleme auslösen.

Die Marktmechanismen allein reichen jedoch in vielen Städten nicht aus, die Innenentwicklungspotenziale in ausreichendem Umfang zu aktivieren. Denn nicht jede/r Eigentümer*in ist trotz ökonomischer Tragfähigkeit bereit, ihr/sein Grundstück zu bebauen oder an die Stadt bzw. Bauwillige zu veräußern. Die meisten Städte berichten über ungenutzte Baugrundstücke in Gebieten, welche auf der Basis von Angebotsplanungen in den zurückliegenden Jahrzehnten erschlossen wurden. Gebiete, in denen beinahe jedes dritte Grundstück nicht bebaut wurde, sind nicht selten. Die Motive der nicht bauwilligen oder veräußerungswilligen Grundstückseigentümer*innen sind vielfältig. Vor allem wird darauf verwiesen, die Grundstücke für Kinder und Enkelkinder vorzuhalten. In den meisten Städten finden sich auch in nach § 34 BauGB bebaubaren Gebieten Baulücken, deren Aktivierung möglich wäre. Auch finden sich dort Grundstücke, deren Bebauung die mögliche Dichte weit unterschreitet und deren Bauzustand zum Teil sehr marode ist. Die von der Kommune vorgehaltene Infrastruktur bleibt in jedem der beschriebenen Fälle unterausgelastet.

Auch Aufstockungspotenziale spielen eine große Rolle für die Innenentwicklung: Einer vom BBSR herausgegebenen Studie zufolge bieten vor allem die Wohnungsbestände der 1950er- bis 1970er-Jahre und damit knapp 40 % des gesamten Wohngebäudebestands in der Bundesrepublik große Potenziale für Ausbau und Aufstockung (vgl. BBSR 2016). Allein für Berlin wird das langfristige durch Dachausbau und Dachaufstockung erschließbare Potenzial auf 67.000 Wohnungen geschätzt (vgl. BBSR 2016). Eine andere Studie beziffert das bundesweit in Großstädten, Ballungsräumen und Universitätsstädten vorhandene Potenzial für Dachausbauten und Aufstockungen von Mehrfamilienhäusern auf bis zu 1,5 Mio. Wohneinheiten mit rund 116 Mio. Quadratmetern Wohnfläche. Auch auf Nichtwohngebäuden besteht Aufstockungspotenzial, welches nach den Ergebnissen einer weiteren Studie mit deutschlandweit 2,3 bis 2,7 Mio. Wohnungen beziffert wird, soweit diese intelligent und konsequent genutzt würden (vgl. Tichelmann et al. 2019).

Viele Städte befassen sich vor allem mit den im Bestand vorhandenen Baulücken und erfassen diese in Baulücken- bzw. Baulandkatastern. Nicht überall werden diese Flächen in Karten oder Listen veröffentlicht. Eine solche Veröffentlichung setzt voraus, dass die Grundstückseigentümer*innen nicht widersprochen haben (§ 200 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Einige Städte beschäftigen sich auch mit der Möglichkeit, Baugebote zu erlassen. So beteiligen sich die Städte Berlin, München, Nürnberg und Stuttgart an einer aktuellen Studie, die Fallkonstellationen und Verfahrensoptionen zur Anwendung des Baugebotes zum Gegenstand hat und die das Difu im Auftrag des BBSR durchführt. Der Rat der Stadt Nürnberg hat die Verwaltung im Juli 2019 beispielsweise einstimmig beauftragt zu prüfen, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen das Baugebot für Nürnberg geeignet ist, Baugrundstücke zu aktivieren. Bundesweit hat vor allem der Vorstoß des Tübinger Oberbürgermeisters die Aufmerksamkeit auf dieses bislang nur selten angewandte Instrument gelenkt. Mittlerweile gibt es einige bereits gelungene Beispiele, wobei das vorrangige Ziel grundsätzlich ist, die Eigentümer*innen zu veranlassen, selbst zu bauen oder das Grundstück

an die Stadt oder Bauwillige zu veräußern. Die Anwendung des Baugebotes gilt als sehr voraussetzungsvoll und aufwändig. Es wird abzuwarten sein, ob sich auf der Basis der angesprochenen Untersuchung von Difu und BBSR Wege ergeben, dem Baugebot mehr Wirksamkeit im Rahmen der kommunalen Bodenpolitik zukommen zu lassen. Die Effektivität dieses Instrumentes kann möglicherweise deutlich verbessert werden, wenn die Anwendung auf der Basis eines Innenentwicklungskonzeptes in einem Zuge für viele Einzelfälle gleichzeitig vorbereitet werden kann (vgl. hierzu auch BMI 2019).

Einen anderen Ansatz verfolgt die Stadt Leipzig. Dort wurden im Modul III dieser Studie Möglichkeiten eruiert, das Vorkaufsrecht nach BauGB zur Aktivierung unbebauter Grundstücke im Siedlungsbestand zu nutzen (vgl. Kap. 12.4). Grundsätzlich eröffnet der Verkauf solcher Grundstücke die Option, durch die Ausübung des Vorkaufsrechts eine Umsetzung der Ziele und insbesondere eine zügige Bebauung der Grundstücke sicherzustellen. Ein Vorkaufsrecht besteht nach Nr. 6 der Vorschrift an Grundstücken, die nach § 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Praktisch stößt die Feststellung der Voraussetzungen allerdings auf Schwierigkeiten, und der Anwendungsbereich erweist sich dem Wortlaut nach als sehr eng. Erfasst sind nur unbebaute Grundstücke, also solche, die frei von jeglicher Bebauung sind. Zwar wird in Teilen der einschlägigen Kommentarliteratur versucht, diese Einengung durch Auslegung zu überwinden. Ob dies möglich ist, ist allerdings bis heute nicht geklärt. Zudem sind Grundstücke nicht einbezogen, die keine eindeutige Prägung im Sinne eines allgemeinen oder reinen Wohngebietes aufweisen und deren Zulässigkeit deshalb nicht nach § 34 Abs. 2 sondern nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen ist (Stock – EZBK 2019, BauGB § 24. Rn. 41). Dies im Einzelfall festzustellen, ist aufwändig und mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Eine Vorkaufsrechtssatzung könnte klarstellend und beschleunigend wirken (vgl. Kap. 12.4).

In den anderen an der Studie beteiligten Städten spielt das Vorkaufsrecht bei der Aktivierung von Baulücken bislang keine Rolle. In Braunschweig wurden sieben Vorkaufssatzungen insbesondere für Arrondierungsflächen in bestehenden Siedlungszusammenhängen beschlossen. Auch in anderen Städten werden das Vorkaufsrecht und Vorkaufsrechtssatzungen zumeist lediglich bei größeren Entwicklungsflächen oder im Zusammenhang mit Milieuschutzsatzungen (vgl. Kap. 11.2), nicht jedoch regelhaft zur Aktivierung von Baulücken genutzt.

Soweit Investitionsbereitschaft bei Grundstückseigentümer*innen besteht, nutzen die Kommunen die bauplanungsrechtlichen Gestaltungsoptionen. Zum Teil spielt etwa die Festsetzung des erst 2018 eingeführten neuen Baugebietstyps „Urbanes Gebiet“ eine Rolle, um gemischte Baugebiete mit hohen Wohnanteilen zu ermöglichen. Zusätzliche Gestaltungsspielräume bestehen, wenn das Bauvorhaben erst auf der Grundlage eines neuen oder geänderten Bebauungsplans errichtet werden kann. In diesen Fällen können städtebauliche Ziele und insbesondere die Quote für sozialen Wohnungsbau auch bei Vorhaben im Siedlungsbestand realisiert werden. Zum Teil werden städtebauliche Verträge auch zu Voraussetzungen einer Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans oder zur Abwendung eines Planungserfordernisses bei nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilenden Vorhaben geschlossen. Der Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes vom Sommer 2020 sieht zudem die Möglichkeit vor, durch einen sogenannten sektoralen Bebauungsplan zusätzliche vertragliche Gestaltungsoptionen insbesondere zur Durchsetzung einer Quote für den sozialen Wohnungsbau zu schaffen. In Sanierungsgebieten und auch in Stadtumbaugebieten mit einer Durchführungssicherungssatzung (§ 171 d BauGB) bestehen zudem Genehmigungsvorbehalte zur Sicherung der städtebaulichen Ziele. Schließlich können die

Kommunen ihre städtebaulichen Ziele auch durch Aufstellung von Bauleitplänen und Einsatz der Plansicherungsinstrumente (Zurückstellung, Veränderungssperre und Vorkaufsrecht) verfolgen. Dies spielt in einigen Städten insbesondere zum Erhalt der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche (§ 9 Abs. 2a BauGB) eine wichtige Rolle.

11.2 Maßnahmen zum Erhalt der Bevölkerungsstruktur – Milieuschutz

Vor allem in Städten mit stark steigenden Mieten und bei denen Mietwohnungen in großer Zahl in Eigentumswohnungen umgewandelt werden, findet eine Verdrängung von Haushalten mit niedrigen oder auch mittleren Einkommen statt. In diesen Städten ist die soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB (im Weiteren auch Milieuschutzsatzung genannt) ein wichtiges Instrument, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken oder sie zumindest zu verlangsamen. Dabei geht es nicht um den Schutz der einzelnen Mieter*innen. Stattdessen können die Städte den Prozess der sozialen Segregation verlangsamen und dazu beitragen, dass auch in den innenstadtnahen Wohngebieten eine sozial gemischte Bewohner*innenstruktur erhalten bleibt. Städte wie Berlin, Frankfurt a.M., Leipzig, München und Nürnberg nutzen dieses Instrument bereits intensiv.

Durch den Erlass einer Erhaltungssatzung erhält die Kommune Einfluss auf bauliche Veränderungen, die Veräußerung von Wohngebäuden und die Bildung von Wohneigentum innerhalb der Satzungsgebiete. Sie kann solche Vorgänge untersagen bzw. verhindern, wenn sie dem Ziel der Erhaltung der Zusammensetzung der Bevölkerung zuwiderlaufen. In den Erhaltungsgebieten gilt ein spezieller Genehmigungsvorbehalt. Zudem greift ein Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB), welches die Gemeinde im Falle der Veräußerung eines Wohngebäudes nutzen kann.

Der Genehmigungsvorbehalt erfasst insbesondere Änderungen an den baulichen Anlagen, die zu einer Anhebung des Mietniveaus und dadurch veranlasst zur Verdrängung weniger zahlungsfähiger Haushalte führen, daneben aber auch Nutzungsänderungen und den Rückbau baulicher Anlagen. Einige Länder haben zudem von der in § 172 BauGB eingeräumten Ermächtigung Gebrauch gemacht, den Genehmigungsvorbehalt auf die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) auszuweiten, soweit es sich um Gebäude handelt, die ganz oder teilweise Wohnzwecken dienen sollen. Diese Möglichkeit ist auf fünf Jahre beschränkt. Der im Sommer 2020 vorgelegte Entwurf eines Baulandmobilisierungsgesetzes sieht für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten einen Genehmigungsvorbehalt generell und nicht beschränkt auf soziale Erhaltungssatzungsgebiete vor.

Abgewehrt werden können auf dieser Grundlage insbesondere Luxusmodernisierungen. Demgegenüber sind Modernisierungsmaßnahmen, welche der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung oder der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen der Energieeinsparverordnung dienen, nicht untersagt werden. Auch für den Fall der Begründung von Wohneigentum nennt das Gesetz einige Tatbestände, bei denen die Genehmigung zu erteilen ist (§ 172 Abs. 4 Nr. 2–6 BauGB). Hierzu zählt der Fall, dass der/die Eigentümer*in sich verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter*innen zu veräußern. In diesem Fall kann mit der Genehmigung bestimmt werden, dass

auch die Veräußerung von Wohnungseigentum während der Dauer der Verpflichtung der Genehmigung durch die Gemeinde bedarf.

Nicht nur der Erlass der Satzung, sondern auch die Versagung der Genehmigung ist städtebaulich zu begründen. Vor diesem Hintergrund kann von Bedeutung sein, ob und in welchem Maße sich die Zusammensetzung der Bevölkerung im Satzungsgebiet bereits verändert hat. Schließlich sind auch wirtschaftliche Erwägungen bei der Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen. Soweit die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist, muss genehmigt werden.

Die mit der sozialen Erhaltungssatzung verfolgten Ziele werden durch das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB flankiert. Das Vorkaufsrecht ist wichtig, weil mit dem Verkauf von Wohnimmobilien typischerweise der Aufwertungs- und damit einhergehend der Verdrängungsdruck zunimmt. Das Vorkaufsrecht kann ausgeübt werden, wenn ein Wohngebäude innerhalb eines Erhaltungssatzungsgebietes veräußert wird und wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (vgl. Kap. 12.4).

Nicht der Erwerb des Wohngebäudes, sondern die Sicherung der Ziele der sozialen Erhaltungssatzung steht bei der Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts im Vordergrund. Vorrangig ist das Interesse, den/die Käufer*in auf die Einhaltung der Erhaltungsziele zu verpflichten. Sehr relevant sind deshalb Abwendungsvereinbarungen (§ 27 BauGB) in Milieuschutzgebieten. Hierbei verpflichten sich die Käufer*innen, z. B. auf Modernisierungsmaßnahmen, die zu relevanten Mieterhöhungen führen, sowie auf die Begründung von Wohneigentum für eine bestimmte Zeit zu verzichten. Mit der Abwendung wird zum Ausdruck gebracht, dass es nicht primär um den Erwerb der Grundstücke, sondern um die damit verfolgten städtebaulichen Zwecke geht. Zudem kann der kommunale Haushalt entlastet werden, weil die städtebaulichen Ziele auch ohne den Ankauf erreicht werden können.

Dem Vorkaufsrecht kommt eine große praktische Relevanz für die Umsetzung der Ziele der sozialen Erhaltungssatzung zu. Viele Städte haben Muster für Abwendungsvereinbarungen oder Abwendungserklärungen entwickelt, auf deren Basis eine einheitliche Verwaltungspraxis gewährleistet wird. Die Landeshauptstadt München übt z. B. seit 1984 Vorkaufsrechte in Erhaltungssatzungsgebieten aus und hat die Verfahrensweise in einem Grundsatzbeschluss festgelegt. Die mit der Abwendung einzugehenden Verpflichtungen umfassen dabei folgende Punkte:

- Mietwohnungen nicht in Wohneigentum umzuwandeln,
- freierwerdende Wohnungen nur mit förderberechtigten Mietparteien zu belegen,
- förderberechtigte Mietparteien nicht wegen Eigenbedarfs zu kündigen,
- Grenzen bezüglich der Miethöhe bei förderberechtigten Mieter*innen einzuhalten und
- sogenannte „Luxussanierungen“ zu unterlassen.

Diese Abwendungsvoraussetzungen gelten in München auch, soweit unbebaute Flächen neu bebaut oder Bestandsgebäude erweitert werden und die zusätzlich geschaffene Geschossfläche mindestens 600 m² beträgt. In diesen Fällen wird verlangt, dass 30 % der neu entstandenen Wohneinheiten die Auflagen erfüllen (<https://www.muenchen.de>).

Ähnliche Regelungen und Verfahrensweisen finden sich auch in den anderen Städten mit Milieuschutzsatzungen. Die Details der mit der Abwendung einzugehenden Bindungen variieren allerdings. Die Städte berichten, dass die

sich aus der Milieuschutzsatzung ergebenden Bindungen zum Teil gezielt umgangen werden. Als Umgehungsweg gilt vor allem die (anteilige) Veräußerung von Firmen, welche Eigentümer*innen von Immobilien sind („Shared Deals“). Dieser Veräußerungsweg wird zum Teil zur Vermeidung von Grunderwerbsteuern genutzt. Auch das Vorkaufsrecht nach BauGB greift bei einem Shared Deal nicht. Die Bemühungen, dieses Umgehungsschlupfloch zu schließen, sind entgegen der erklärten Absicht der Bundesregierung noch nicht zum Abschluss gebracht worden. Nicht vom Vorkaufsrecht erfasst wird zudem der Kauf von Eigentumswohnungen sowie von Erbbaurechten. Auch hierdurch wird die Wirksamkeit einer Milieuschutzsatzung geschwächt.

Die konsequente Ausübung des Vorkaufsrechts kann mit großen finanziellen Belastungen für die Kommune verbunden sein. Denn betroffen sind gerade solche Gebiete, in denen die steigenden Immobilienpreise und in der Folge steigende Mieten zur Verdrängung weniger zahlungsfähiger Haushalte führen – eine Entwicklung, der mit der Ausweisung von Milieuschutzgebieten entgegengewirkt werden soll. Die in diesen Gebieten aufgerufen Kaufpreise haben die potenziellen Mietsteigerungen in der Regel schon eingepreist. Bei Ausübung des Vorkaufsrechts müssen deshalb Preise bezahlt werden, die nur dann adäquat refinanziert werden könnten, wenn die Stadt als Käuferin ebenfalls auf Mieterhöhungen mit der Folge von Verdrängung setzen würde. Tut sie dies nicht, wird dies zu einer dauerhaften Subventionierung der Wohnkosten der dort lebenden Menschen führen.

Die aus Gründen der Angemessenheit befristet wirksamen Bindungen bei der Abwendung des Vorkaufs sind mithin ein Kompromiss, bei dem der Käufer am Ende – nach Ablauf der Frist – Modernisierungsmaßnahmen sowie die Umwandlung in Eigentumswohnungen vornehmen kann. Die Wirksamkeit dieses Instrumentes ist somit eingeschränkt. Gleichwohl ist die Ausweisung von Milieuschutzgebieten in Verbindung mit der Begründung von Vorkaufsrechten derzeit das einzige Instrument, mit dem Kommunen der sozialen Entmischung innerstädtischer Wohnquartiere entgegenwirken können.

Die einzuhaltenden Bindungen in sozialen Erhaltungssatzungsgebieten begrenzen den Ertrag einer Immobilie und wirken damit zumindest theoretisch dämpfend auf den Verkehrswert. Bislang lässt sich eine solche Preisdämpfung auf der Basis der tatsächlichen Verkaufsfälle aber nicht nachweisen. In Bereichen, in denen keine Vergleichszahlen aus anderen Verkaufsfällen vorliegen, kann der Bodenwert residual aus den erwarteten Erträgen heruntergerechnet werden. Dieses Verfahren wird z. B. auch bei den Grundstücksvergaben im Rahmen des konzeptionellen Wohnungsbaus in München zugrunde gelegt.

Für die praktische Umsetzung ist wichtig, dass das Vorkaufsrecht auch zugunsten Dritter ausgeübt werden kann. Hier bietet sich an, dass die Stadt mit festen Partnern ein grundsätzliches Verfahren als Handlungsrahmen verabredet, auf welches im Vorkaufsrecht zurückgegriffen werden kann. Als geeignete Partner bieten sich vor allem die in kommunalem Eigentum stehenden Wohnungsunternehmen an, so etwa die Praxis in Berlin und München. Auch Genossenschaften können geeignete Partner sein. Voraussetzung ist immer, dass die für die Stadt als Erwerber eintretende Institution sich zur Einhaltung der Ziele der Erhaltungssatzung verpflichtet. Soweit die Stadt selbst erwirbt, muss sie die Wohngebäude anschließend reprivatisieren, wobei die Erwerber zur Einhaltung der Ziele der sozialen Erhaltungssatzung verpflichtet werden müssen. Bei einem solchen Zwischenerwerb wird die Grunderwerbsteuer zweimal erhoben, was zu einer Verteuerung führt.

Ergänzend zu den Milieuschutzsätzen greifen Städte – wo dies nach den wohnungsrechtlichen Bestimmungen der Länder zulässig ist – auf Zweckentfremdungsverbote zurück, um eine Fehlnutzung von Wohnraum insbesondere für Zwecke der Vermietung an Reisende (Ferienwohnungen) zu verhindern.

12. Baulandentwicklung



Neben der vorrangigen Mobilisierung von Potenzialen der Innenentwicklung auf Brachen, in Baulücken oder durch Nachverdichtung auf bereits bebauten Grundstücken ist in vielen Städten auch eine Baulandentwicklung im bisherigen Außenbereich erforderlich, um der prognostizierten oder tatsächlichen Nachfrage nach Baugrundstücken für den Wohnungsbau sowie für gewerbliche Ansiedlungen nachkommen zu können. Angesichts der – unterschiedlich ausgeprägten – Verknappung der potenziell für eine Baulandentwicklung in Betracht kommenden Flächen kommt einer möglichst effizienten, d.h. Flächen sparenden, Baulandentwicklung eine entscheidende Bedeutung zu. Die Aufstellung von Bauleitplänen allein im Sinne eines Nutzungsangebots an die Grundstückseigentümer*innen genügt diesem Anspruch nicht. Diese früher in vielen Städten verfolgte „Angebotsplanung“ zeigt, dass in einigen Stadtquartieren ein erheblicher Anteil der geschaffenen Baurechte über lange Zeit ungenutzt bleibt. Auch im Bereich der Gewerbeflächenpolitik wurden häufig viel zu großzügig Flächen aus der kommunalen Verfügung an Betriebe gegeben, so dass viele dieser Flächen als Vorhalteflächen für etwaige spätere Betriebserweiterungen über viele Jahre ungenutzt bleiben. Die ohnehin bestehenden Flächenengpässe werden durch ein solches Vorgehen verschärft, die mit der Baulandentwicklung geschaffenen Infrastrukturen bleiben unterausgelastet. Dies wiederum zwingt zur Ausweisung weiterer Baugebiete und in diesem Kontext zur Schaffung zusätzlicher Infrastrukturen. In der Folge führt das zu finanziellem und personellem Aufwand, der vermeidbar wäre.

Die Entwicklung von Bauland im Außenbereich genauso wie die Neuordnung des Siedlungsbestandes z. B. auf Konversionsflächen effizient und effektiv zu betreiben, erfordert ein systematisch angelegtes Vorgehen, welches einerseits die Planungshoheit der Gemeinde und andererseits die Verfügungsmacht über die Grundstücke aus der Eigentümerstellung nutzen kann. Ein

solches systematisch angelegtes Vorgehen der Baulandentwicklung wird als Baulandmodell bezeichnet. Nach einer typisierenden Einordnung von Baulandmodellen sind die beiden Grundtypen „Kooperation mit Vorhabenträgern“ und „Entwicklung nach (Zwischen-)Erwerb“ vertiefter zu betrachten.

Neben kooperativen Baulandmodellen stehen als flankierende Wege der Baulandentwicklung auch hoheitliche Instrumente zur Verfügung, die im Interesse einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung immer dann eingesetzt werden müssen, wenn eine effektive und effiziente Baulandentwicklung an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer*innen scheitert. Als flankierende hoheitliche Instrumente sind insbesondere die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB), die Umlegung (§§ 45–84 BauGB) sowie das Vorkaufsrecht (§§ 24–28 BauGB) anzusprechen.

12.1 Baulandmodelle

Kommunale Bodenpolitik verbindet die Instrumente des BauGB mit der Frage, wer über die zu entwickelnden Flächen verfügt. Dementsprechend lassen sich grob zwei unterschiedliche Grundtypen von Baulandmodellen unterscheiden:

- Entwicklungen von Flächen, welche die Stadt (oder ein von ihr beauftragter Träger) vorher ganz oder zu einem definierten Anteil erworben hat (Zwischenerwerbsmodelle),
- Entwicklung von Flächen, bei denen sich Vorhabenträger zur Durchführung der Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist und zur Übernahme der damit einhergehenden kommunalen Aufwendungen in einem städtebaulichen Vertrag verpflichten (Investorenmodelle).

Diese kooperativen Baulandmodelle setzen die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer*innen bzw. Investoren voraus. Sie sind davon abhängig, ob die Eigentümer*innen bzw. Investoren an einer kooperativen Entwicklung entsprechend den von der Gemeinde vorgegebenen Bedingungen mitwirken. Dies wird wiederum von der Interessenlage bestimmt, die von unterschiedlichen Parametern abhängt. So stellt sich für die Eigentümer*innen grundsätzlich die Frage nach einer alternativen Verwendungs- bzw. Verwertungsmöglichkeit der zu entwickelnden Grundstücke. Von Bedeutung sind insoweit vor allem die Nutzungsinteressen durch die Landwirtschaft. Den Investoren stellt sich die Frage, ob es alternative Standorte für das von ihnen geplante Vorhaben (z. B. in einer Nachbargemeinde) gibt.

Die Ausgestaltung der Baulandmodelle muss sich an den örtlichen Erfordernissen und an den spezifischen Interessenkonstellationen ausrichten. Einen generell übertragbaren Prototyp gibt es nicht. Dementsprechend gibt es eine große Vielfalt unterschiedlicher Modelle (vgl. hierzu Forum Baulandmanagement NRW 2017; DV 2019). Zwischenerwerbsmodelle sind vor allem dann die einzige Option, wenn es keine privaten Vorhabenträger gibt, die bereit und als Verfügungsberechtigte in der Lage sind, das von der Stadt zu schaffende Baurecht umzusetzen. Sie können aber auch bei Entwicklungen mit einem bereitstehenden Vorhabenträger genutzt werden, um die von der Stadt verfolgten Ziele noch effektiver und langfristiger umzusetzen.

Soweit die Eigentümer*innen nicht selbst an der baulichen Nutzung ihrer Grundstücke interessiert sind, wird eine kooperative Entwicklung nach den Vorgaben der Gemeinde nicht immer gelingen. Die Praxis zeigt, dass aus unterschiedlichen Erwägungen ein Verkauf an die Stadt verweigert wird, oder

aber es bestehen Erwartungen an den Kaufpreis, welche eine kostendeckende Entwicklung unmöglich machen würden. Auch in diesen Fällen müssen die Städte bei der Baulandentwicklung handlungsfähig bleiben. Je enger die Entwicklungsmöglichkeiten gesteckt sind, desto mehr sind die Städte dabei auf hoheitliche Durchsetzungsinstrumente angewiesen. Von Bedeutung ist deshalb zum einen die Möglichkeit, durch eine Umlegung baureife Grundstücke zu schaffen. Zum anderen ist bei größeren Entwicklungen auch die Möglichkeit in den Blick zu nehmen, einen städtebaulichen Entwicklungsbereich förmlich festzulegen. Unterstützend wirken schließlich das allgemeine sowie das besondere Vorkaufsrecht.

12.1.1 Baulandentwicklung mit Vorhabenträgern ohne kommunalen Zwischenerwerb

Bei der kooperativen Baulandentwicklung mit Vorhabenträgern auf der Basis städtebaulicher Verträge nutzen die Kommunen das ihnen zustehende Planungsermessen, Bauleitpläne nur dann aufzustellen, wenn die Umsetzung des Bauleitplans gesichert erscheint. Prototyp dieses Baulandmodells ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB). Danach müssen Vorhabenträger bereit und in der Lage sein, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen. Sie müssen sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Satzungsbeschluss in einem Durchführungsvertrag verpflichten. Es handelt sich also um eine Kombination aus Bebauungsplan und städtebaulichem Vertrag, welche auch bei einem „normalen“ Bebauungsplan möglich ist und entsprechend praktiziert wird.

Ein entsprechendes Vorgehen ist spätestens seit der Kodifizierung des städtebaulichen Vertrags im BauGB weit verbreitet (vgl. Drixler et al. 2014; Kötter 2014; DV 2016). Alle in die Studie einbezogenen Städte nutzen diese Möglichkeiten. Typischerweise werden neben Durchführungsverpflichtung und Kostenübernahme auch weitergehende Nutzungsbindungen vereinbart. Hierzu gehören insbesondere Bindungen mit dem Ziel, einen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung zu leisten bzw. – in der Terminologie des § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB – zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen beizutragen. Dabei wird in den Verträgen eine Quote für mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen bezogen auf die Geschossfläche festgelegt. Unterlegt sind diese Bindungen typischerweise durch die Wohnungsbauförderung der Länder. Zum Teil haben die Städte zusätzliche kommunale Förderprogramme aufgelegt. Mitunter werden Bindungen auch ohne begleitende Förderung vereinbart.

Im Interesse der Gleichbehandlung ist eine regelhafte Anwendung der Konditionen auf der Basis einer transparenten Festlegung sinnvoll. Dies schafft Verlässlichkeit und Vertrauen und erhöht die Akzeptanz und Rechtssicherheit. Standardisierungen wirken zudem tendenziell beschleunigend, da Ausnahmungsanforderungen im Einzelfall seltener werden. Sie beugen u.a. auch dem Umstand vor, dass aus der kommunalen Verwaltung immer neue und weitergehende Wünsche entstehen, die in der Summe zu einer unangemessenen Belastung der Vorhabenträger führen könnten. Eine Priorisierung und Fokussierung auf festzulegende Kerninhalte erscheinen daher angeraten.

Die Festlegung zu den Regularien erfolgt typischerweise durch Ratsbeschluss. Der Beschluss unterstreicht den Anwendungswillen der Gemeinde und gibt der Verwaltung die erforderliche politische Rückendeckung. Auch hier gilt: Überzeugendes Verwaltungshandeln erfordert eine konsequente

Anwendung getroffener Regularien. Jede Ausnahme mindert die Chancen einer effektiven Anwendung.

In den Städten stellt sich durchweg die Frage, ob, und wenn ja auf welche Weise, die Baulandmodelle weiterentwickelt werden sollten. Dabei werden sowohl Regelungsinhalte als auch Verfahrensaspekte in den Blick genommen.

- In Bezug auf die Regelungsinhalte werden insbesondere die Anhebung der Quote für den sozialen Wohnungsbau und die Einführung einer differenzierten Quote auch für das mittlere Marktsegment diskutiert. Die zurückgehenden Bestände mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen (Auslaufen der Bindungen) sind ein maßgeblicher Anlass für verstärkte Anstrengungen der Kommunen, diesen Verlust zu kompensieren. Die Quote für sozialen Wohnungsbau im Rahmen der Baulandmodelle ist hierbei ein wichtiger Baustein. Die Bedeutung wird aber je nach den örtlichen Beständen variieren. Die Kommunen gehen davon aus, dass eine Anhebung der Quote für den sozialen Wohnungsbau an Grenzen stößt, wenn die Wohnungsbauunternehmen aus wirtschaftlichen Erwägungen Investitionen zurückstellen oder in andere Kommunen ausweichen. Die Sondierung der „Markttoleranz“ findet zum Teil in lokal gebildeten Bündnissen für kostengünstiges Bauen und Wohnen statt und führt zu Kompromissen. Andere Städte konfrontieren die Wohnungsbauunternehmen mit neuen Festlegungen und sondieren auf diese Weise die Marktgängigkeit. Eine Reduzierung der Quote gegenüber dem einmal gesetzten Niveau konnte bislang nicht beobachtet werden. Es wird daher davon ausgegangen, dass unter den aktuellen Marktbedingungen die bislang vorgenommenen Anhebungen marktkonform waren.
- Bei der Weiterentwicklung der Baulandmodelle wird zunehmend erwogen, eine Flächenabtretungskomponente insbesondere für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus ergänzend oder alternativ zur Quote für den sozialen Wohnungsbau einzuführen. Hierfür spricht eine Reihe von Gründen. So haben Vorhabenträger, die nur als Developer auftreten, in der Regel kein Interesse, Bestandhalter von (öffentlich geförderten) Wohnungen zu werden. Developer wollen sich i.d.R. auf ihr Kerngeschäft „Entwicklung und Vermarktung“ konzentrieren. Eine langjährige Bindung an Wohnungsbestände ist nicht ihr Geschäft, so dass sie sich häufig ohnehin einen Partner suchen, um der Verpflichtung zur Errichtung mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen nachzukommen. Die Veräußerung der Grundstücke (Teilflächen des zu entwickelnden Gebietes) oder der bereits errichteten gebundenen Wohngebäude kann (direkt oder indirekt) zugunsten kommunaler Wohnungsunternehmen oder anderer nicht primär renditeorientierter Wohnungsunternehmen erfolgen. Dies hat den Vorteil, dass über die Dauer der durch die Wohnungsbauförderung einzugehenden Bindung hinaus dauerhaft Wohnungsbestände gesichert werden, die nicht primär renditeorientiert verwaltet werden. Für die Städte kann dies auch sinnvoll sein, wenn sie am Immobilienmarkt keine Flächen zu vertretbaren Konditionen erwerben können.
- Ein weiterer Bedarf an inhaltlicher Ergänzung könnte aus dem Umstand erwachsen, dass in den hochpreisigen Ballungszentren kleine, für die Versorgung der Wohngebiete erforderliche Gewerbebetriebe, Handwerksbetriebe und Ladengeschäfte verdrängt werden, weil ihre Erträge die Kosten der Gewerberäume nicht mehr decken. Siedlungsstrukturell besteht hier Handlungsbedarf, subventionierte Gewerberäume bereitzustellen. Da dieser Bedarf im Zusammenhang mit dem Einwohner*innenzuwachs aus neuen Wohngebieten steht, wäre ein Beitrag der Vorhaben-

träger zu einer Bereitstellung von Räumen für wohnungsbezogene Handwerksbetriebe, Dienstleister und andere Gewerbebetriebe nicht nur sinnvoll, sondern rechtlich auch vertretbar.

- Im Hinblick auf die Verfahrensgestaltung werden vor allem unterschiedliche Möglichkeiten zur Sicherstellung der Angemessenheit diskutiert. Das Gesetz verlangt beim städtebaulichen Vertrag, dass Leistung und Gegenleistung den gesamten Umständen nach angemessen sein müssen. Nach der Rechtsprechung beurteilt sich dies auf der Basis einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung. Überwiegend geht die Praxis davon aus, dass die Kommunen beim Abschluss städtebaulicher Verträge prüfen müssen, ob die vertraglich vereinbarten Leistungen angemessen sind. Die hierzu angewandten Verfahren sind allerdings unterschiedlich aufwändig. Sie basieren in der Regel auf einer Bewertung der planbedingten Bodenwertsteigerungen, welche durch Verkehrswertgutachten oder in vereinfachten rechnerischen Schätzverfahren annäherungsweise ermittelt werden. Zum Teil wird den Vorhabenträgern dabei ein Anteil der planbedingten Bodenwertsteigerungen gelassen (z. B. 1/3 in Frankfurt, München und Potsdam). Da die planbedingten Bodenwertsteigerungen in Städten mit weniger hohem Bodenpreisniveau deutlich geringer ausfallen als etwa in Berlin, Frankfurt, München oder Stuttgart, führt dieses Verfahren dort häufig zu unbefriedigenden Ergebnissen. Es führt zur Feststellung der Unangemessenheit, obwohl nach den Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Vorhabenträger das Vorhaben mit ausreichendem Ertrag durchgeführt werden könnte. Ähnliche Ergebnisse gibt es bei Entwicklungen auf vorgenutzten Flächen, bei denen der Eingangswert vor Aufstellung des Bebauungsplans bereits vergleichsweise hoch war. Vor diesem Hintergrund besteht Anlass, den Umgang mit dem Angemessenheitsanfordernis neu zu diskutieren. Ausgangspunkt können dabei die Regeln zur Darlegungs- und Beweislast sein. Darlegungs- und beweislasterpflichtig ist in einem Rechtsverhältnis jeweils die Partei, die sich auf einen für sie günstigen Umstand beruft. Soweit ein Vorhabenträger also behauptet, dass die vertraglich einzugehenden Verpflichtungen unangemessen sind, müsste er die dies belegenden Umstände nachvollziehbar darlegen und im Streitfall beweisen. Grundlage könnte insoweit die offengelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung sein. Dieses Verfahren ist auch interessengerecht, da die Wirtschaftlichkeitsberechnung in der Verantwortungssphäre der Vorhabenträger liegt.

12.1.2 Zwischenerwerbsmodelle

Zwischenerwerbsmodelle zielen darauf, den Gemeinden bei der Baulandentwicklung (ganz oder zu einem bestimmten Anteil) das Eigentum an den zu entwickelnden Flächen zu verschaffen (hierzu ausführlich Forum Baulandmanagement NRW 2019). Die Baulandentwicklung wird davon abhängig gemacht, dass die Stadt die zu entwickelnde Fläche ganz oder mit einem festgelegten Anteil vorher erwerben konnte. Dies eröffnet vor allem die Möglichkeit, unmittelbar im Wege der Vergabe der entwickelten Baugrundstücke auf die späteren Nutzungen Einfluss zu nehmen. Zwischenerwerbsmodelle öffnen damit den Weg, die angesprochenen Gestaltungsoptionen der Liegenschaftsverwaltung – insbesondere die Konzeptvergabe, die Direktvergabe und die Vergabe im Wege von Erbbaurechten – zu nutzen. Auf diese Weise lassen sich langfristige Bindungen etwa zu Zwecken der sozialen Wohnraumversorgung von Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen besser realisieren als auf der Basis städtebaulicher Verträge bei Investorenmodellen (vgl. Kap. 12.1.1). Die Regularien bei Zwischenerwerbsmodellen bieten dabei zahlreiche Gestaltungsoptionen (vgl. Abb. 18), so dass sich

in der Praxis viele unterschiedliche Varianten antreffen lassen (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019)

Abb. 18:
Variable Regelungs-
optionen bei Zwischen-
erwerbsmodellen

Grundstücksankauf	<ul style="list-style-type: none"> • Umfang (ganz oder zu einem bestimmten Mindestanteil) • Ankaufspreis • Ankaufsoptionen • Alternativen zum Erwerb (Erbbaurecht)
Wertschöpfung	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung der Alteigentümer*innen • Übernahme von Kosten bzw. Kostenteilung • Fördermöglichkeiten
Grundstücksvergabe	<ul style="list-style-type: none"> • Freie Vergabe • Vergabe mit Bindungen (Vergaberichtlinien) • Konzeptvergabe • Vergabe im Erbbaurecht (mit oder ohne einmalige Ablösung des Erbbauzinses) • Dauer der Bindung und Wahl der Sicherungsinstrumente (Rückkauf, Vertragsstrafe, dingliche Sicherung etc.)
Organisatorische Arrangements und Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Innerhalb der Verwaltung oder durch eine Städtegenegesellschaft bzw. einen Eigenbetrieb • Innerhalb des Haushalts oder in einem „Bodenfonds“ einer Gesellschaft bzw. eines Eigenbetriebs

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Zusammenstellung von Dransfeld et al. Forum Baulandmanagement NRW 2019: 12.

Von den an der Studie beteiligten Städten verfolgt lediglich die Stadt Hamm ein explizites Zwischenerwerbsmodell. Zudem entwickelt in Braunschweig die dortige städteigene Grundstücksgesellschaft mbH Grundstücke für den individuellen Wohnungsbau (EFH/ZFH). Die Konditionen dieses Verfahrens sind jedoch nicht weiter festgelegt. Eine weitergehende städtebauliche Steuerung ist hier bislang nicht beabsichtigt gewesen. Braunschweig prüft nun Möglichkeiten zur Implementierung im Wege eines Baulandbeschlusses, welcher das Verfahren strategisch einordnet und mit städtebaulichen Zielen unterlegt. Auch in München und Potsdam werden derzeit die Weiterentwicklung der dortigen Baulandmodelle und die Ergänzung um eine Zwischenerwerbskomponente geprüft.

Bei Zwischenerwerbsmodellen hat die Kommune eine aktive, initiiierende Rolle. Anders als bei Investorenmodellen geht die Initiative zur Entwicklung in der Regel nicht von Investoren aus. Zwischenerwerbsmodelle zielen deshalb vor allem auch darauf, den Mobilisierungs- bzw. Umsetzungsproblemen bei einer schlichten „Angebotsplanung“ entgegenzuwirken. Der Zwischenerwerb verschafft der Stadt die Möglichkeit, bei der Weiterveräußerung nach durchgeführter Entwicklung die Umsetzung der geplanten Baurechte innerhalb bestimmter Fristen durch Bauverpflichtungen durchzusetzen. Zwischenerwerbsmodelle bewirken damit eine effektivere Baulandpolitik und gewährleisten einen sparsameren Umgang mit der knappen Ressource „Fläche“ bzw. Grund und Boden. Auch trägt die vollständige Umsetzung der Bebauungspläne zu einer effektiveren Ausnutzung der sozialen (Kitas, Schulen etc.), verkehrlichen (ÖPNV) und technischen (Wasser, Abwasser, Wärme etc.) Infrastrukturen bei und entlastet damit finanziell sowohl die späteren Nutzer*innen bzw. Bewohner*innen als auch die Gemeinde.

Im Wege des transitorischen Erwerbs sollen bei Zwischenerwerbsmodellen auch die mit der Baulandentwicklung unmittelbar und mittelbar ausgelösten Aufwendungen möglichst vollständig finanziert werden. Der Ankaufspreis darf den – um die Kosten der Entwicklung gekürzten – Veräußerungspreis deshalb nicht übersteigen. Die Ermittlung des für den Ankauf maßgeblichen Bodenwertes muss daher in residualer Weise erfolgen. Der durch die Gutachterausschüsse festzustellende Verkehrswert kann darüber liegen, soweit

am Bodenmarkt faktisch höhere Preise für Bauerwartungsland gehandelt werden, welche die Wertschöpfung aus der noch ausstehenden Baulandentwicklung teilweise bereits vorwegnehmen. Die Kommunen sind jedoch auf der Basis eines auf Zwischenerwerb basierenden Baulandmodells ein zentraler Akteur auf dem Markt für Bauerwartungsland und haben so maßgeblichen Einfluss auf die Preisbildung. Erforderlich sind hier konsequentes Handeln sowie Transparenz in Hinblick auf die Ableitung des Ankaufspreises als Basis für Vertrauen (vgl. zum Verfahren der Stadt Münster siehe Abb. 17, Kap. 10.3.1). Auch Nachzahlungsoptionen können zur Akzeptanz eines die Kostendeckung sicherstellenden Ankaufspreises beitragen.

Der Erfolg von Zwischenerwerbsmodellen hängt also davon ab, ob solche zu kostendeckenden und fairen Konditionen für den Grundstücksankauf durchgesetzt werden können. Dies kann nur gelingen, wenn keine Abhängigkeit von der Verkaufsbereitschaft einzelner Grundstückseigentümer*innen entsteht. Voraussetzung ist also, dass in ausreichendem Umfang alternative Entwicklungsoptionen bestehen. Die Kommune muss die Möglichkeit haben, auf andere Flächen auszuweichen, wenn ihr der Grunderwerb zu kostendeckenden Konditionen an der einen Stelle nicht gelingt. Die in Betracht zu ziehende Flächenkulisse muss den Flächenbedarf also deutlich übersteigen. Gemeinden, welche dies nicht sicherstellen können, sollten nicht allein auf die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer*innen im Rahmen von Zwischenerwerbsmodellen setzen. Zwischenerwerbsmodelle können hier nur dann erfolgreich sein, wenn alternativ eine Entwicklung hoheitlich insbesondere auf der Basis einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB) oder auf der Basis einer Umlegung (§§ 45–84 BauGB) durchgeführt werden soll. Je enger das Flächenkorsett ist, desto wichtiger ist eine solche hoheitliche Flankierung von Zwischenerwerbsmodellen.

Zwischenerwerbsmodelle und die Flächennutzungsplanung sind aufeinander abzustimmen. Soweit der Flächennutzungsplan die für die Baulandentwicklung vorgesehenen Flächen räumlich eng fasst und allein aus dem rechnerischen Bedarf ableitet, verbaut sich die Kommune selbst Entwicklungsoptionen. Solche, eng am rechnerischen Bedarf ausgerichtete Flächenausweisungen, werden seit vielen Jahren vor dem Hintergrund des Flächenspargebotes auch vonseiten der Aufsichtsbehörden gefordert. Die Beschränkung auf ein enges räumliches Korsett ist demgegenüber für eine erfolgreiche Baulandentwicklung kontraproduktiv und führt am Ende zu mehr Kosten und Flächenverbrauch, weil die Baulandentwicklung weniger effektiv erfolgt. Um eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu erreichen, ist deshalb keine räumliche, sondern eine rein quantitative Beschränkung sinnvoll. Eine solche quantitative Beschränkung der Neuausweisung von Baugebieten kann z. B. als textliche Darstellung im Flächennutzungsplan erfolgen. Räumlich sollten Entwicklungsoptionen für die Baulandentwicklung deutlich über den sich aus der textlichen Darstellung ergebenden Umfang hinaus ausgewiesen werden.

In der Praxis hat sich zum Teil eine andere Vorgehensweise etabliert, die den Flächennutzungsplan lediglich nachführt. Der Flächennutzungsplan verliert damit zumindest teilweise seine strategische, leitende Funktion. Diese Funktion wird durch die informelle Stadtentwicklungsplanung übernommen. Ein solches Vorgehen entspricht zwar nicht dem Idealmodell einer gestuften Bauleitplanung, ist aber dennoch praktikabel und reflektiert die negativen Effekte einer einengenden Flächennutzungsplanung mit Blick auf eine effektive Baulandpolitik der Kommunen.

Der Anwendungsbereich von Zwischenerwerbsmodellen wird üblicherweise auf Fälle neuer Baulandentwicklung, also auf nicht baulich vorgenutzte Flächen im Außenbereich, beschränkt, da die Wertschöpfung aus dem transitorischen Erwerb i.d.R. auskömmlicher ist als bei vorgenutzten Grundstücken.

Bei einer Baulandentwicklung auf baulich vorge nutzten Flächen ist dies häufig nicht der Fall, weil bei der Ermittlung des anfänglichen Bodenwerts häufig von Baulandpreisen auszugehen ist. Ob ein Zwischenerwerb auch bei baulich vorge nutzten Flächen sinnvoll ist, muss nach den Umständen des Einzelfalles geklärt werden und entzieht sich einer generalisierenden Beantwortung.

Zwischenerwerbsmodelle werden auch zur Anwendung gebracht, wenn Eigentümer*innen selbst an der Entwicklung und späteren Nutzung der Bau gebiete interessiert sind. Dem kann zum einen dadurch Rechnung getragen werden, dass den Eigentümer*innen ein bestimmter Anteil (z. B. 50 % der Gesamtfläche oder des Nettobaulandes) überlassen bleibt, während die Kommune den anderen Anteil erwirbt (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019: 38 f.). In diesem Fall sollten die Eigentümer*innen für die ihnen verbleibenden Teilflächen vertraglich – wie bei Investorenmodellen – zur Durchführung, zur anteiligen Übernahme der durch das Vorhaben veranlassten Kosten sowie zu Bindungen mit Blick auf die spätere Nutzung (insb. Quote sozialer Wohnungsbau) verpflichtet werden.

Erwerben investitionsbereite Developer oder Wohnungsbauunternehmen landwirtschaftliche Flächen, ist zu prüfen, ob der Zwischenerwerb durch die Kommune zur Entwicklung noch erforderlich ist. In den Blick zu nehmen ist dabei die gesamte Palette der mit dem Baulandmodell verfolgten städtebaulichen Interessen, wozu auch ein möglichst effektiver Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung und eine effektive Mobilisierung gehören. Soweit die Baulandentwicklung durch ein allgemeines oder ein durch Satzung begründetes besonderes Vorkaufsrecht flankiert wird, erfolgt eine entsprechende Prüfung auch in Bezug auf die Ausübung des Vorkaufsrechts. Käufer*innen eines Grundstücks können die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden, wenn die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, die Käufer*innen in der Lage sind, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, und sich vor Ablauf der Ausübungsfrist hierzu verpflichten (§ 27 BauGB).

Ist bei einer rein privaten Entwicklung auf der Basis eines abzuschließenden städtebaulichen Vertrags die Erreichung dieser Ziele in gleicher Weise gewährleistet wie bei Anwendung des Zwischenerwerbsmodells, darf die Aufstellung des Bebauungsplans nicht vom vorherigen Zwischenerwerb der Gemeinde abhängig gemacht werden. Das Prüfschema ist dabei ähnlich wie bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen. In den 14 in die Studie einbezogenen Städten wurde auf solche Fallkonstellationen allerdings nicht hingewiesen.

12.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Für große Entwicklungsvorhaben von stadtweiter Bedeutung stellt das BauGB mit dem städtebaulichen Entwicklungsrecht (§§ 165–171 BauGB) ein besonderes Instrumentarium zur Verfügung. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) werden als Gesamtmaßnahmen einem einheitlichen Durchführungs- und Finanzierungsmodus unterworfen. Sie kommen insbesondere dann in Betracht, wenn eine einheitliche Durchführung als Gesamtmaßnahme für eine erfolgreiche Umsetzung der Entwicklungsziele erforderlich erscheint. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn eine Vielzahl von divergierenden Eigentümer*inneninteressen koordiniert werden muss, wenn zumindest ein oder mehrere für die Entwicklung maßgebliche Gebietsteile im Eigentum von nicht mitwirkungsbereiten Eigentümer*innen stehen oder wenn es einen übergreifenden Koordinierungsaufwand mit Blick auf die Durchführung und Finanzierung der für die Entwicklung erforderlichen Infrastruktur (z. B. Ausbau des schienengebundenen ÖPNV) gibt.

Die Anwendung dieses Instrumentariums ist auf für die Kommune besonders bedeutsame Entwicklungen begrenzt. Das Gesetz spricht von der Entwicklung von Ortsteilen und anderen Teilen des Gemeindegebiets entsprechend deren besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region. Neben der erstmaligen Entwicklung ist auch eine städtebauliche Neuordnung (z. B. Wasserstadt Oberhavel, Rummelsburger Bucht in Berlin, Tübingen Südstadt) möglich. Die Maßnahme muss sich nach ihrem städtebaulichen Gewicht von normalen Neuausweisungen von Bauland abheben.

Die förmliche Festlegung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen nach §§ 165–171 BauGB unterliegt engen rechtlichen Bindungen (vgl. Bunzel 2018). Insbesondere ergibt sich aus dem Übermaßverbot, dass das Entwicklungsrecht nur dann angewendet werden darf, wenn die Entwicklungsziele nicht in gleicher Weise auch mit den herkömmlichen Instrumenten erreicht werden können. Ausdrücklich verlangt das Gesetz, dass das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordert – insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen. Auch verlangt das Gesetz, dass die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können oder Eigentümer*innen der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke unter entsprechender Berücksichtigung des § 166 Abs. 3 nicht bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zu dem Wert zu veräußern, der sich in Anwendung des § 169 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 4 ergibt.

Kommunen steht die Anwendung dieses besonderen Instrumentariums also nicht frei. Soweit die Voraussetzungen vorliegen, sollte die Anwendung des Instrumentariums allerdings geprüft werden. Diesem Zweck dient die Einleitung vorbereitender Untersuchungen. Die vorbereitenden Untersuchungen sollten vom Rat beschlossen und damit der Wille zum Ausdruck gebracht werden, dass die Stadt zur Durchführung einer städtebaulichen Entwicklung bereit ist, wenn die angestrebten Entwicklungsziele sich nicht auf andere, kooperative Weise erreichen lassen. Eine solche Vorgehensweise hat sich in der Praxis bereits bewährt. So wurden z. B. in München in der Vergangenheit zahlreiche Konversionsstandorte in Kooperation mit dem Bund (BlmA) auf diese Weise erfolgreich entwickelt. Dabei kam es in keinem Fall zur förmlichen Festlegung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Vielmehr konnte der Hinweis auf die Möglichkeit einer solchen förmlichen Festlegung genutzt werden, um die Maßnahmen auf vertraglicher Basis zu adäquaten Konditionen durchzuführen. Hintergrund war eine entsprechende Vorgabe aus einer Richtlinie des Bundes für die Veräußerung bundeseigener Liegenschaften an Kommunen.

Auch bei heterogenen Eigentumsverhältnissen stellt die ernsthafte Absicht der Durchführung einer förmlichen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme für die Eigentümer*innen einen Anreiz dar, einer kooperativen Entwicklung zuzustimmen. Denn bei Anwendung des besonderen Entwicklungsrechts ist die Gemeinde beim Flächenankauf grundsätzlich an den auf der Basis des anfänglichen Entwicklungszustands festzustellenden Verkehrswert gebunden. Soweit es sich um Flächen handelt, die vor Einleitung der vorbereitenden Untersuchung noch keine Bauerwartung aufwiesen, ist der Kaufpreis am Wert für landwirtschaftliche Flächen ohne Bauerwartung zu bemessen. Aufschläge hierauf sind innerhalb des Entwicklungsbereichs nicht zugelassen. Zwar sind verbleibende Überschüsse nach Durchführung und Abrechnung der Entwicklungsmaßnahme an die Alteigentümer*innen

zu verteilen. Ob es zu solchen Überschüssen am Ende kommen wird, ist angesichts der Komplexität und Dauer städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen bei Einleitung der Maßnahme jedoch kaum absehbar. Diese Finanzierungsregularien wirken gegenüber den Eigentümer*innen – so die Erwartung – als Anreiz, sich auf einen Verkauf der Grundstücke vor förmlicher Festlegung des Bereichs zu besseren Konditionen zu verständigen.

Abb. 19:
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen

Vorteile	Nachteile
Transitorischer Grunderwerb mit der Möglichkeit, die städtebaulichen Ziele bei der Vergabe der Grundstücke sehr viel effektiver umzusetzen	Vermehrte (auch gerichtliche) Konflikte wegen überdurchschnittlicher Eingriffsintensität. Häufig lässt die Klagebereitschaft der Eigentümer*innen nach dem einmaligen Durchstehen von „Pilotverfahren“ deutlich nach.
Möglichkeit der Abwendung des transitorischen Grunderwerbs durch die Eigentümer*innen unter Verpflichtung zur Umsetzung der Entwicklungsziele	Bindung finanzieller und personeller Ressourcen über einen langen Zeitraum
Nutzung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung	Finanzierungsrisiken mit Blick auf konjunkturelle Schwankungen bei der Entwicklung der Bodenpreise
Bündelung und Koordination, insbesondere auch um die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen in die Gesamtentwicklung einzubinden	Bei Einschaltung externer Entwicklungsträger: Gefahr von selbstreferenziellen Tendenzen zur Selbsterhaltung (Personal, institutionelle Strukturen und Aufgaben)
Entwicklungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt zur Sicherstellung einer effektiven Zielerreichung	Rückendeckung der Politik und Akzeptanz der Öffentlichkeit sind mit Blick auf lange Durchführungszeiten kein Selbstläufer
Kaufpreisprüfung im Rahmen der Genehmigung	
Frühzeitige Fixierung des für den Ankaufspreis maßgeblichen Entwicklungszustands	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

SEM sind wegen der Eingriffsintensität überdurchschnittlich konfliktbehaftet und werden deshalb kommunalpolitisch häufig kritisch gesehen. Ihre Durchführung bedarf eines verlässlichen politischen Rückhalts. Die Erforderlichkeit der Anwendung des Instrumentariums muss daher überzeugend abgeleitet werden. Dabei sind insbesondere auch die Auswirkungen der Nichtanwendung des Instrumentes deutlich zu machen. Das Instrument wurde insgesamt von relativ wenigen Städten genutzt. Städte, die auf Erfahrungen mit SEM zurückgreifen können, entschließen sich aber häufig angesichts aktueller Erfordernisse erneut zur Festlegung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen bzw. zunächst zur Einleitung vorbereitender Untersuchungen (z. B. Berlin, Frankfurt, Potsdam). Angesichts sich weiter zuspitzender Flächenengpässe werden die Städte künftig noch in stärkerem Maße auf das besondere entwicklungsrechtliche Instrumentarium zurückgreifen müssen. Nur so lassen sich Abhängigkeit von der Verkaufs- und Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümer*innen und knappheitsbedingte Preisüberreibungen vermeiden.

12.3 Umlegung

Die Umlegung dient dazu, die Grundstücke in einem Umlegungsgebiet so zuzuschneiden, dass sie entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans genutzt werden können. Aus der Umlegungsmasse (Summe aller eingebrachten Grundstücke) werden vorab die Grundstücke ausgeschieden, die für eine der in § 55 Abs. 2 BauGB vorgesehenen öffentlichen Nutzungen vorgesehen sind. Ein Abzug von Flächen für Kitas oder für Grundschulen ist nicht vorgesehen. Die Umlegung basiert auf dem Prinzip, dass die Grundstückseigentümer*innen Grundstücke zugeteilt bekommen, die mindestens dem

Wert der von ihnen in die Umlegungsmasse eingebrachten Grundstücke entsprechen. Die Gemeinde kann durch die Umlegung erreichen, dass die umlegungsbedingten Wertsteigerungen abgeschöpft werden. Dabei handelt es sich um die Differenz des Wertes von Rohbauland (gemäß § 5 Abs. 3 ImmoWertV) und baureifem Land (erschließungsflächenbeitragsfrei oder -beitragspflichtig). Die darüber hinausgehenden planungs- und entwicklungsbedingten Wertsteigerungen bleiben bei den Eigentümer*innen. Je nach Bodenpreisniveau können auf diese Weise erhebliche Einnahmen realisiert werden. Bei der Umlegung entstehen keine Grunderwerbskosten, Nebenkosten oder Finanzierungskosten. Deshalb wird auch bei kooperativen Entwicklungen gelegentlich auf dieses Instrument zurückgegriffen, wenn eine umfangreichere Neuordnung der Grundstückszuschnitte erforderlich wird (eivernehmliche Umlegung im amtlichen Gewand, vgl. Bunzel et al. 2013).

Die Umlegung ist vor allem in Gebieten mit auf Realteilung basierender Erbfolge verbreitet, da dort eine grundlegende Bodenordnung für die Umsetzung städtebaulicher Planungen in der Regel unverzichtbar ist. Das Verfahren ist in der Regel zeitaufwändig. Die Studie bestätigt, dass Städte außerhalb der Realteilungsgebiete i.d.R. nur sehr zurückhaltend von diesem Instrument Gebrauch machen. Bei überschaubarer Zahl von Eigentümer*innen werden Zwischenerwerbsmodelle als erfolgversprechender angesehen. Scheitert ein freihändiger Grunderwerb im erforderlichen Umfang, schafft die Umlegung die Möglichkeit, Gebiete im Wege einer Angebotsplanung zu entwickeln. Offen bleibt allerdings die Frage der Umsetzung. Zwar kann die Zuteilung von Grundstücken im Rahmen der Umlegung auch mit einem Baugesamt verbunden werden, dies allerdings nur unter den engen Voraussetzungen des § 176 BauGB. Angesichts der damit verbundenen zusätzlichen rechtlichen Risiken und des damit einhergehenden zusätzlichen Konfliktpotenzials wird von dieser Möglichkeit in der Praxis jedoch kaum Gebrauch gemacht. Das sollte angesichts der bestehenden Flächenengpässe im Interesse einer effektiveren Baulandentwicklung geändert werden.

Die Gestaltungsspielräume im Rahmen einer Umlegung erhöhen sich, je mehr eigene Flächen die Gemeinde im Umlegungsgebiet hat. Aus diesem Grund kann der vorherige Zukauf von Flächen sinnvoll sein. Er verbessert auch die Voraussetzungen, die Bodenordnung einvernehmlich, d.h. auf vertraglicher Basis, schneller durchführen zu können. Dabei bietet sich die Möglichkeit, Bindungen aufzunehmen, die denen von Baulandmodellen entsprechen. Vor allem in Baden-Württemberg sind in einigen Städten Verfahren etabliert, bei denen die Baulandentwicklung von der Bereitschaft der Eigentümer*innen zur einvernehmlichen Bodenordnung abhängig gemacht wird. Dabei ist häufig die Abtretung eines größeren Flächenanteils an die Gemeinde, als er nach § 55 Abs. 2 BauGB geboten wäre (Mehrflächenabtretung), Bedingung. Dies ist auch in Stuttgart eine Variante des dortigen Baulandmodells SIM. Um Kosten zu sparen, werden einvernehmliche Bodenordnungen häufig formal in einem hoheitlichen Umlegungsverfahren abgewickelt, da die Flächenabtretung dann von der Grunderwerbsteuer befreit ist.

12.4 Vorkaufsrecht

Für die Baulandschaffung kann das gesetzliche Vorkaufsrecht nach §§ 24 bis 28 BauGB unterstützend wirken (vgl. Abb. 20). Nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB besteht ein Vorkaufsrecht im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 5

BauGB greift bereits dann, wenn die Gemeinde einen Beschluss zur Neuaufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans gefasst hat und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird. Im Vorfeld solcher Beschlüsse kann die Kommune ein Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB durch Satzung in Gebieten begründen. Eine solche Satzung kann zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Gebieten aufgestellt werden, in denen städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen wird.

Um Rechtssicherheit zu gewinnen und als Signal an den Bodenmarkt bietet es sich an, grundsätzlich Flächen, welche für eine bauliche Entwicklung in Betracht gezogen werden, in eine Vorkaufsrechtssatzung einzubeziehen. Dementsprechend werden Beschlüsse über vorbereitende Untersuchungen bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen regelmäßig mit dem Erlass von Vorkaufsrechtssatzungen verbunden. Verfolgt eine Kommune ein auf Zwischenerwerb basierendes Baulandmodell, sollten Vorkaufsrechtssatzungen möglichst frühzeitig für alle dafür in Betracht gezogenen Flächen erlassen werden. Die Vorkaufssatzung kann auch für unbebaute Grundstücke im Siedlungsbestand beschlossen werden, in denen die Mobilisierung von Baulücken angestrebt wird. Eine solche Maßnahme muss allerdings von der Stadt nachvollziehbar in Betracht gezogen werden. Um dies gerichtsfest zu belegen, kann z. B. auf ein Innenentwicklungskonzept oder einen Beschluss zur Mobilisierung von Baulücken Bezug genommen werden.

Abb. 20:
Wichtige Einsatzfelder
des BauGB-Vorkaufs-
rechts

Voraussetzungen

Tatbestände nach § 24 I oder § 25 BauGB | Kein gesetzlicher Ausschlussgrund (§ 26 BauGB)
Zweckdienlichkeit im Sinne der Vorkaufs-Tatbestände | Abwägung der Interessen im Einzelfall

Sicherung der Schaffung von Bauland

- in Städtebaulichen Entwicklungsbereichen
- in Umlegungsgebieten
- in nach FNP vorgesehenen Wohnbauflächen/-gebieten (auch schon während des Aufstellungsverfahrens)

Aktivierung bestehender Baurechte für den Wohnungsbau

- auf unbebauten, überwiegend für Wohnungen nutzbaren Grundstücken
- im Bereich einer Vorkaufsrechtssatzung

Sicherung der gewachsenen Bevölkerungsstruktur und von Sanierungs- oder Stadtumbauzielen

- im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung
- in Sanierungs- und Stadtumbaugebieten

Optionen

Abwendung – soweit Käufer den Zweck der Ausübung erfüllt (§ 27 BauGB)
Ausübung zugunsten Dritter (z.B. kommunales Wohnungsunternehmen, Genossenschaften)
Preisprüfung, soweit Kaufpreis den Verkehrswert deutlich überschreitet

Generell gilt bei Ausübung des Vorkaufsrechts der vereinbarte Kaufpreis. Abweichend hiervon kann zum Verkehrswert ausgeübt werden, „wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet“. In diesem Falle ist der/die Verkäufer*in berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts über die Ausübung des Vorkaufsrechts vom Vertrag zurückzutreten.

Die Feststellung, wann eine Überschreitung des Verkehrswertes deutlich ist, ist für die kommunale Praxis nicht leicht. Zum einen bleiben die Gerichte und die Kommentarliteratur hier uneindeutig. Überwiegend wird auf die prozentuale Überschreitung abgestellt, wobei zum Teil eine Überschreitung von 20 %, zum Teil eine von 30 % für erforderlich gehalten wird. Zum Teil wird aber auch auf die Höhe des absoluten Differenzbetrages abgestellt (Stock – EZBK 2019, BauGB § 28, Rn. 56 m.w.N.). Die Praxis muss also mit rechtlichen Unsicherheiten und Risiken umgehen, wobei davon nicht die Ausübung des Vorkaufsrechts, sondern allein die Höhe des zu zahlenden Kaufpreises betroffen ist. Dieses Risiko ist daher im Rahmen einer strategischen Bodenpolitik handelbar.

Ob mit einer systematischen Anwendung des Vorkaufsrechts preisdämpfende Wirkungen erzielt werden können, wird von einer klugen Kommunikation und von konsequentem Handeln der Kommune abhängen. Dabei wird es wichtig sein, z. B. in Gebieten mit Vorkaufssatzung den Verkehrswert vorsorglich ermitteln zu lassen und als „Benchmark“ zu kommunizieren. Dabei können grundsätzlich auch potenzielle, die Ertragsmöglichkeiten aus der Grundstücksnutzung einschränkende Bindungen mit einfließen. Dies angemessen zu berücksichtigen, ist Aufgabe der Gutachterausschüsse, denen insoweit auch eine große Verantwortung im Rahmen der bodenpolitischen Strategie einer Gemeinde zufällt.

Das Vorkaufsrecht darf zudem nur „ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt“. Ob dies der Fall ist, muss einzelfallbezogen unter Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Interessen geprüft und begründet werden. Basis der Beurteilung bilden die einzelnen in § 24 Abs. 1 BauGB geregelten Anwendungsbereiche und die darin zum Ausdruck gebrachten bodenpolitischen, eigentumspolitischen und städtebaulichen Zwecke (Stock – EZBK 2019, BauGB § 24 Rn. 63–78j). Beim besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB werden die maßgeblichen Zwecke durch die Vorkaufssatzung konkretisiert. Die Ausübung des Vorkaufsrechts muss objektiv geeignet sein, die danach legitimierten Zwecke zu befördern. Der für die Allgemeinheit angestrebte Vorteil muss auch im Lichte der berührten privaten Interessen überwiegen (BVerwG Beschl. v. 15.2.1990 – 4 B 245.89).

Die Möglichkeit, von der Ausübung des Vorkaufsrechts abzusehen (§ 27 BauGB), eröffnet eine weitere Handlungsoption, welche das kommunale Umsetzungsinteresse aufgreift, ohne dabei die Flächen erwerben zu müssen. Der/die Käufer*in kann die Ausübung des Vorkaufrechts anwenden, wenn die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, der/die Käufer*in in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, und er/sie sich vor Ablauf der Frist nach § 28 Abs. 2 Satz 1 hierzu verpflichtet. Erfüllt der/die Käufer*in diese Voraussetzungen, ist die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht erforderlich und muss nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterbleiben. Um die Erfüllung der Voraussetzungen sicherzustellen, sollten die Städte zur Abwendung des Vorkaufsrechts einen städtebaulichen Vertrag abschließen, in dem für den Fall der Nichterfüllung Vertragsstrafen oder die Einräumung eines Kaufangebotes zu Gunsten der Kommune festgelegt werden. Durch einseitige Abwendungserklärungen des/der Käufers/Käuferin kann keine ausreichende Absicherung erreicht werden.

Weitere Hinweise zur Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter (z. B. zugunsten kommunaler Wohnungsunternehmen) und auf weitere operative Aspekte wurden bereits an anderer Stelle gegeben (vgl. Kap. 11.1.2 und 11.2).

Teil D Schlussfolgerungen

Strategieentwicklung

Eine aktive Bodenpolitik setzt das Zusammendenken von räumlicher Entwicklung und Liegenschaften voraus. Auf Basis eines solchen Schulter-schlusses gelingt es, eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik – die dem Gemeinwohl und der Daseinsvorsorge verpflichtet ist – langfristig zu sichern. Die Währung, um die es geht, ist das knapper und teurer werdende Gut Fläche. Trotz der wachsenden Zahl an bodenpolitischen Aktivitäten erzielen die Kommunen bisher kaum spürbare „Bodengewinne“. Deshalb bedarf es einerseits der Weiterentwicklung und auch Erweiterung des vorhandenen Rechtsrahmens vonseiten des Bundes sowie eines abgestimmten Handelns von Bund, Ländern und Kommunen (siehe auch „Politisches Papier“). Andererseits erfordert eine wirksame kommunale Bodenpolitik eine ressortübergreifend getragene kommunale Gesamtstrategie, welche an die Stelle von Einzelentscheidungen tritt und stattdessen stadtentwicklungs- und liegenschaftspolitische Strategien und Instrumente konsequent zusammenbindet.

Eine solche konsistente kommunale Bodenpolitik ist keine Selbstverständlichkeit (mehr)! In der Bewertung des eigenen Liegenschaftsvermögens trat in den zurückliegenden Jahrzehnten die fiskalpolitische Dimension in den Vordergrund, während die stadtentwicklungspolitischen Handlungsoptionen sukzessive an Boden verloren. Auch wenn mittlerweile die Einsicht gereift ist, dass das Aufgeben der zentralen Steuerungsoption „Boden“ die Kommunen schwächt – für Städte mit hoher Schuldenlast und Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung stellt insbesondere die Veräußerung von Liegenschaften immer noch eine Möglichkeit dar, die Neuverschuldung zu reduzieren und zusätzliche Liquidität zu schaffen. Der Verkauf jedweden „Tafelsilbers“ wirkt allerdings nur einmalig und kurzfristig. Die Städte müssen (auch in Eigenverantwortung der Städte) in die Lage versetzt werden, diese haushaltspolitischen Strategien zu revidieren. Dazu ist die Wertschätzung einer auf ausreichenden Flächenreserven basierenden Liegenschaftspolitik mitsamt ihrer langfristigen Effekte notwendig.

Eine nachhaltige kommunale Bodenpolitik ist – als Querschnittsaufgabe verstanden – ein essenzieller Schlüssel für die Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, bedarf es räumlicher Entwicklungskonzepte, im besten Fall eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts. Ein solches Stadtentwicklungskonzept (o.Ä.) gibt der kommunalen Bodenpolitik eine räumliche Orientierung und bildet die Basis für eine bodenpolitische Gesamtstrategie. Kommunen, die bereits ein abgestimmtes gesamtstädtisches Zielsystem bzw. einen Zielkonsens haben (z. B. Integrierte Stadtentwicklungs- oder Nachhaltigkeitskonzepte), in das sie die Bodenpolitik verankern können, haben gute Ausgangsbedingungen für die Erarbeitung einer bodenpolitischen Strategie. Räumliche und sektorale Ziel-, Interessen- und Nutzungskonflikte sind hier bereits verhandelt, Flächenbedarfe und in vielen Fällen auch aktuelle Flächenpotenziale für unterschiedliche Zeithorizonte formuliert. Daraus können auch Rückschlüsse auf kurz-, mittel- und langfristig notwendige Mittelbereitstellungen gezogen werden. Verwaltung braucht solche Konzepte, damit sie sich darauf beziehen kann und an einem Strang zieht, sodass Ziele operationalisiert und erreicht werden können. In der Fortschreibung solcher Konzepte sollten umgekehrt die Leitplanken der bodenpolitischen Strategie verankert werden.

Grundlage für kommunale Bodenpolitik bildet auch die Analyse von Potenzialräumen für die mittel- und langfristige Siedlungsentwicklung. Der Vorrang

der Innenentwicklung ist inzwischen in der kommunalen Praxis etabliert. Neben der Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen spart die vorrangige Nutzung von Entwicklungspotenzialen im Siedlungsbestand auch Kosten in der infrastrukturellen Erschließung. Neben den großen Konversionsflächen (Militär¹², Industrie, Bahn) gibt es eine Vielzahl kleinteiliger Potenziale von nicht oder mindergenutzten Flächen. Die konsequente Nutzung letzterer Potenziale ist allerdings anspruchsvoll, da zum einen deren Dimension oft nicht bekannt ist und zum anderen kleinteilige sowie teils konträre Entwicklungsinteressen von Eigentümer*innen oder auch Restriktionen, die aus Umgebungsnutzungen resultieren, bestehen können. Daher ist es auch in der Innenentwicklung notwendig, genauere Einschätzungen lokaler Potenziale von Flächenressourcen zu erarbeiten. Auf einer entsprechenden Grundlage können planerische Konzepte helfen, die Aktivierbarkeit von Flächenressourcen einzuschätzen bzw. diese vonseiten der Kommune instrumentell zu begleiten.

Angesichts des Nachfragedrucks und der angesprochenen Hemmnisse der Innenentwicklung erhalten potenzielle Entwicklungen im Außenbereich in wachsenden Städten ein zunehmendes (diskursives) Gewicht. Dabei geht es sowohl um die Entwicklung neuer Stadtteile als auch um Arrondierungen des bestehenden Siedlungsgefüges. Ebenfalls geht es dort um das Erkennen versteckter Entwicklungsoptionen. Trotz der wiederkehrenden strategischen Bedeutung des Außenbereichs sollte dessen Inanspruchnahme immer mit Bezug auf die Innenentwicklung und die regionalen Entwicklungsperspektiven betrachtet werden.

Umgang mit Flächenengpässen und -konkurrenzen

Flächenkulissen für die Ausweisung neuer Baugebiete gestalten sich in Abhängigkeit von den naturräumlichen Restriktionen und den kommunalen Gemeindegrenzen höchst unterschiedlich. Es besteht eine hohe Dichte an Bodennutzungen und -bedarfen, sodass in den Städten kaum ungenutzte Brachflächen vorhanden sind. Aus dieser Situation ergeben sich Konkurrenzen, in denen weniger renditestarke Nutzungen und Funktionen leicht ins Hintertreffen geraten. Eine Bleibe- oder Ansiedlungsperspektive auch für diese (soziale Infrastruktur, Grünflächen, Kultur, Handwerk etc.) zu wahren, muss angesichts der funktionalen Relevanz für das urbane Nutzungsgefüge Anliegen kommunaler Bodenpolitik sein.

Innenentwicklung, Flächenspar- sowie Flächenschutzziele führen dazu, dass die für die Siedlungsentwicklung in Betracht kommende Flächenkulisse weiter verengt wird. Diese Knappheit an Entwicklungsreserven kann grundsätzlich nicht aufgehoben werden, sie ist vielmehr systemimmanent, denn Boden ist ein nicht vermehrbares Gut. Die Kommunen unterscheiden sich allerdings deutlich im Grad der Knappheit und auch in dessen Rückwirkungen auf die Bodenpreise. Im Umgang mit diesem Dilemma zeigt es sich, dass Stadtentwicklung gerade unter Knappheitsbedingungen umso dringlicher einen Zuwachs an Gestaltungsoptionen braucht. Essenziell für eine effektive Bodenpolitik sind damit die Wahloptionen innerhalb einer größer gefassten räumlichen Kulisse. Der Vorrang der Innenentwicklung schließt damit Außenentwicklung nicht explizit aus. Letztere spielt aus Sicht der Kommunen vor allem auch eine Rolle, weil die Prozesse der Innenentwicklung wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen.

¹² Die militärischen Konversionsflächen sind in vielen Städten bereits in Entwicklung. Diese Flächenressource wird zukünftig eine geringere Rolle spielen.

Mit den wachsenden Erfordernissen im Natur-, Klima- und Artenschutz sowie bezüglich der Biodiversität („Tabu-Flächen“) haben sich die Spielräume für die Siedlungsentwicklung weiter verengt. Die Hauptflächenressource für die Siedlungsentwicklung sind die verbleibenden landwirtschaftlich und z.T. auch die forstwirtschaftlich genutzten Flächen (Tradition: Ackerland zu Bauland). Das Grundstückverkehrsgesetz stellt die Veräußerung landwirtschaftlicher Flächen unter einen Genehmigungsvorbehalt. Diesem Genehmigungsvorbehalt unterliegt grundsätzlich auch der Grunderwerb durch Gemeinden. Die Genehmigung ist nur in gesetzlich eng definierten Tatbeständen zu erteilen. Hierzu gehören unter bestimmten Voraussetzungen auch der Erwerb von Grundstücken zur alsbaldigen Ersatzlandbereitstellung und der Erwerb von Grundstücken in einem Bebauungsplangebiet. Der vorlaufende Ankauf für Zwecke der Baulandentwicklung ist demgegenüber nicht privilegiert.

Der Druck auf landwirtschaftliche Flächen ist durch den Bodenerwerb zu Anlagezwecken gestiegen. Mechanismen der Knappheit wirken damit auch in diesem Bereich. Parallel ist das Interesse der Landwirte, ihre Böden zu verkaufen, immer weiter gesunken. Einerseits ist der Boden die beste Kapitalanlage und andererseits schwinden die Ausweichmöglichkeiten zur Verlagerung landwirtschaftlicher Betriebe (auch Spezialkulturen, Bindung an das Terroir, Bodenpunkte). In den wachsenden Stadtregionen zeigt sich immer mehr, dass kaum Mechanismen zur Aushandlung eines Interessenausgleichs bestehen. Auch findet kaum ein stadtgesellschaftlicher Diskurs zur Aufgabe der städtischen Landwirtschaft statt. Ein ehrlicher Interessenausgleich wird auch dadurch erschwert, dass die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (Landwirtschaftskammern) und die Stadtentwicklungsplanung administrativ unterschiedlich verankert sind bzw. sie sich jeweils auf unterschiedliche Raumeinheiten beziehen. Städte mit sich zuspitzenden Flächenkonkurrenzen müssen Mechanismen für eine bessere Verzahnung von Stadtentwicklung und agrarstruktureller Entwicklung finden. Auch dies erfordert eine über das Stadtgebiet hinausgehende Perspektive und damit ein interkommunales Vorgehen.

Mittelbares Resultat von Siedlungserweiterungen ist der Bedarf an naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzflächen. Diese verstärken den Druck auf die landwirtschaftlichen Produktionsflächen zusätzlich. Es ist essenziell, dass die Stadt/das Quartier von dem Ausgleich profitiert, also dort neue Qualitäten geschaffen werden. Dieses Prinzip muss in Zukunft deutlich innovativer umgesetzt werden – von Fassadenbegrünung bis Regenwasserversickerung. In Einzelfällen können auch Kulissen jenseits der Gemeindegrenzen in den Blick genommen werden, um zusätzliche Gestaltungsspielräume zu öffnen. Lösungsansätze sind hier also auch in einer räumlichen Entkoppelung vom Ort des Eingriffs und in einer Bündelung solcher Maßnahmen in Projekten der Landschaftsentwicklung (Flächenpool) zu suchen. Diese Variante darf aber nicht als „Hintertür“ verstanden werden, um sich der Aufgabe der (teuren) qualitativen Weiterentwicklung der Stadträume zu entziehen. Auch bei den Flächen außerhalb der Gemeinde sind Raumnutzungsperspektiven (Landwirtschaft, Naturschutz und Siedlungsentwicklung) hinsichtlich Nachhaltigkeit und Flächensparen abzuwägen.

Umgang mit kommunalen Liegenschaften

In der kommunalen Liegenschaftspolitik geht es um die Verwendung des kommunalen Liegenschaftsvermögens für die effektive und effiziente Umsetzung der Ziele der Stadtentwicklung. Gemeinwohl und Nachhaltigkeit sind hierfür die Leitlinien. Neben der Sichtung des Liegenschaftsportfolios und

der Überprüfung aktueller Zweckbindungen müssen der Erhalt und die Erweiterung des nicht zweckgebundenen Liegenschaftsvermögens (Flächenreserve) im erforderlichen Umfang sowie die langfristige Sicherung der am Gemeinwohl orientierten Nutzung bei der Vergabe (Konzeptvergabe, Erbbaurecht etc.) in den Blick genommen werden.

Das eigene kommunale Liegenschaftsvermögen ermöglicht die direkte Umsetzung von Stadtentwicklungszielen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, ist eine Erfassung und Bewertung des stadt eigenen Liegenschaftsvermögens auch unter Einbeziehung des Vermögens städtischer Gesellschaften unerlässlich – auch weil die Bestände durch Verkäufe deutlich reduziert wurden. Zweckbindungen sind in ressortübergreifenden Abstimmungsmechanismen zu überprüfen, die Potenziale „stiller“ Reserveflächen und der Ausnutzung von Grundstücken (Potenzial Mehrfachnutzung) zu klären. Auf Basis eines solchen „Kassensturzes“ sollten Regeln für die zukünftige Praxis mit Blick auf Verwendung, Vergabe und Mehrung getroffen werden.

Die strategische Bedeutung des kommunalen Liegenschaftsvermögens liegt in der gewonnenen Handlungsgeschwindigkeit und -freiheit: Flächen, die der Stadt bereits gehören, erlauben ein schnelles, sehr viel kostengünstigeres und insgesamt deutlich effektiveres Reagieren auf entstehende Bedarfe der öffentlichen Daseinsvorsorge, also für kulturelle, soziale, sportliche, gesundheitliche Zwecke, Plätze und Grünanlagen, den Klimaschutz und die Klimaanpassung und auch für den (sozialen) Wohnungsbau. Das gleiche Prinzip gilt für den Einsatz von Flächen für die gewerbliche Produktion im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Mit der Nutzung (Vergabe oder Selbstnutzung) von Grundstücken reduziert sich die Reserve an ungebundenen Flächen sukzessive. Städte sollten durch Zukauf von Grundstücken für einen Ausgleich sorgen, um die Handlungsfähigkeit mindestens auf dem bisherigen Niveau zu erhalten. Die Vergabe von Erbbaurechten als Alternative zum Verkauf kann ebenfalls dazu genutzt werden, das Liegenschaftsvermögen der Stadt zu erhalten.

Städte mit einem geringen Bestand an nicht zweckgebundenem Liegenschaftsvermögen (=Reserve) sollten ihre Handlungsfähigkeit durch den Flächenankauf erhöhen. Da sich der konkrete Bedarf noch nicht absehen lässt, sollte der Umfang der Flächenbevorratung eher großzügig bemessen sein. Mit der Flächenbevorratung wird Vorsorge für Phasen eines hohen Flächenbedarfs getroffen. Selbst wenn ein solcher Bedarf sich am Ende nicht einstellen wird, ist die Flächenbevorratung mindestens eine auf lange Sicht wertbeständige Vermögensanlage. Das damit einhergehende wirtschaftliche Risiko ist in der Regel gering, soweit der Kaufpreis sich an den tatsächlich ausgeübten Nutzungen orientiert und spekulative Erwartungen höherwertiger Nutzungsoptionen ausgeblendet werden. Der Flächenankauf sollte zudem antizyklisch zum Konjunkturverlauf immer dann verstärkt erfolgen, wenn das Investitionsklima eher stagniert oder rückläufig ist. Auf diese Weise können konjunkturell bedingte Schwankungen der Immobilienpreise genutzt werden.

Es gibt keine allgemeingültige Formel, um zu bestimmen, über welchen Flächenanteil eine Kommune verfügen oder wie groß das strategisch einsetzbare Flächenpotenzial sein sollte. Denkbar ist eine konsequente Bilanzierung der kommunalen Grundstückverkäufe und -ankäufe. Eine Stadt muss bedarfsgerecht Flächen erwerben, um diese nachfragegerecht entwickeln zu können. Des Weiteren sind Detailkenntnisse des kommunalen Liegenschaftsvermögens sowie verbindliche Regeln zum Umgang mit dem Vermögen wichtig. Eine solche Selbstbindung kann von einem Bekenntnis zu Erhalt und Mehrung des Bodenbesitzes bis zur Entwicklung von Vorstellungen eines revolvierenden Bodenfonds reichen.

Eine diskutierte Option ist auch der Ankauf von Flächen außerhalb der eigenen Gemarkung, sei es für Öko-Konten (Ausgleich und Ersatz), als Tauschflächen für die Landwirtschaft oder für bauliche Entwicklungen. In einigen Städten bauen z. B. kommunale Wohnungsbaugesellschaften auch außerhalb des eigenen Stadtgebiets. Ein Novum wäre ein gemeinsames, gleichberechtigtes Vorgehen unter Nachbarkommunen mit Blick auf den Ankauf der Flächen, um so aus kommunalen Interessen regionale Interessen zu machen!

Einer konsequenten kommunalen Bodenvorratspolitik steht die restriktive Handhabung haushaltsrechtlicher Anforderungen entgegen. Angesichts der Wertbeständigkeit von Grundstücken und der in der Regel positiven Wertentwicklungen ist ein solcher Ankauf aber auch finanziell vorteilhaft. In den Kommunalhaushalten sollten deshalb feste Budgets für den Flächenankauf reserviert werden, die nicht in Abwägung mit sonstigen „konsumtiven“ Ausgaben behandelt werden. Der oft diskutierte Ansatz einer Auslagerung des Flächenankaufs in eine stadteigene Gesellschaft eröffnet weitere Gestaltungsoptionen. Die Gesellschaften haben die Möglichkeit – z. B. im Sinne eines Fonds als Träger von Kapital und Grundvermögen – außerhalb des städtischen Haushalts zu agieren. Mit einer Auslagerung ist aber mitunter auch ein Verlust an direktem Einfluss der Kommune verbunden.

In den engen Flächenkulissen wachsender Städte werden alle infrage kommenden Flächen mindestens als Bauerwartungsland gehandelt – zum Teil mit immensen Aufschlägen. Der Bodenmarkt reagiert auf jedes Anzeichen einer möglichen Entwicklung zu Bauland mit weiteren Preissprüngen. Die Vertraulichkeit ist deshalb ein Grundprinzip des Liegenschaftsgeschäfts. Diese Diskretion bei kommunalen Flächenankaufsstrategien bedingt den Ausschluss der Öffentlichkeit und stößt in Städten mit einer aktiven Stadtöffentlichkeit oft auf Skepsis. Ein Lösungsansatz hierfür kann die Verständigung über die Prinzipien einer nachhaltigen Flächenpolitik sein, ohne die Suchräume hierfür im Einzelnen offenzulegen (Praxis in Münster). Im Übrigen ist es auch hier angeraten, sich als Kommune ein Preislimit zu setzen (z. B. Verkehrswert) und dies konsequent durchzuhalten, um kein falsches Signal an den Markt zu senden. Zudem ist der Stadtöffentlichkeit, der Politik und auch kommunalen Bedarfsträgern ein transparentes Konzept anzubieten, wie solche Flächen im Nachhinein eine Nutzungszuweisung erfahren.

Bei der Vergabe von kommunalen Flächen sollten Erbbaurechte für bestimmte Grundstücksnutzungen regelhaft anstelle von Veräußerungen des kommunalen Eigentums vorgesehen werden. Bei Gewerbegrundstücken eröffnet die Befristung aufgrund des kurzen Nutzungszyklus gewerblicher Investitionen die Möglichkeit, dass die Stadt bei Ablauf aus der Eigentümerstellung heraus neu über die Nutzung entscheiden kann. Bei der Vergabe von Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau können die Bindungen für die gesamte Dauer des Erbbaurechts erreicht werden. Bei einer Veräußerung des Eigentums ist die Bindung nach der Rechtsprechung spätestens nach 30 Jahren unangemessen. Zentral in der Diskussion um eine Renaissance des Erbbaurechts sind dessen Konditionen. Die Regeln für die Festlegung des Erbbauzinses müssen – wie beim Grundstücksverkauf – die zukünftige Nutzung stärker berücksichtigen.

Mit Konzeptverfahren im Rahmen der Vergabe kommunaler Flächen nehmen Kommunen Einfluss auf die Ausgestaltung und Qualitätssicherung von Nutzungskonzepten. In diesem Rahmen können auch spezielle Wohnangebote (gemeinschaftliches Wohnen, genossenschaftliches Wohnen, junge Familien etc.) gezielt unterstützt werden. In welchem Maße Konzeptverfahren regelhaft zur Anwendung gebracht werden, hängt grundlegend davon ab, ob die Städte überhaupt über ausreichend „vermarktbar“ Grundstücke verfügen. Konzeptverfahren regelhaft zu etablieren, macht deshalb nur dort Sinn,

wo die Städte über ein hinlängliches Liegenschaftsportfolio verfügen, das zu diesem Zweck aktiviert werden kann. Stehen geeignete Grundstücke zur Verfügung, müssen diese nicht zwangsläufig veräußert, sondern können ebenso auch im Erbbaurecht vergeben werden.

Etablierung und Weiterentwicklung von Modellen der Baulandentwicklung

Kommunale Baulandbeschlüsse können die Konsistenz des kommunalen Handelns in der Bodenpolitik sichern. Sie stellen die Bezüge zwischen verschiedenen Instrumenten und Ansätzen her und sorgen für eine Rückbindung zu den kommunalen Zielen der Stadtentwicklung. Ebenso können Aushandlungsprozesse für die Konkurrenzen zwischen den Flächenbedarfen verschiedener Ressorts etabliert werden. Die Verankerung über einen Ratsbeschluss schafft die notwendige Grundlage für das nur langfristig zu gestaltende Handlungsfeld.

In der Praxis haben sich kooperative Verfahren mit den Vorhabenträgern als unverzichtbarer Baustein einer effektiven Baulandpolitik bewährt. Mit diesen Baulandmodellen nutzen und bewahren Städte ihre Planungshoheit. Die Aufstellung eines Bebauungsplans wird nur dann als sinnvoll (städtebaulich erforderlich) gehalten, wenn Vorhabenträger sich in einem städtebaulichen Vertrag zur Umsetzung der Planung (Bauverpflichtung) und bestimmter städtebaulicher Ziele (z. B. Quote sozialer Wohnungsbau) sowie zur Übernahme der Kosten der Baulandentwicklung verpflichten. Die Vorgabe entsprechender Regelungsstandards entlastet die Kommunen genauso wie Investoren im Aushandlungsprozess und schafft Transparenz über Verfahren und Konditionen sowie Gleichbehandlung zwischen Marktteilnehmern – und damit auch Kalkulationssicherheit.

Diese Modelle setzen voraus, dass Grundstückseigentümer*innen bzw. (potenzielle) Käufer*innen ein Investitionsinteresse haben und initiativ werden. Die Aufstellung eines Bebauungsplans, welcher lediglich das Angebot macht, Grundstücke zu bebauen, ohne dabei die Umsetzung sicherzustellen, genügt den Ansprüchen einer effektiven Baulandentwicklung nicht und ist angesichts der sich zuspitzenden Flächenknappheit und des Flächenspargebotes nicht mehr zeitgemäß. Hier greifen Zwischenerwerbsmodelle oder – falls diese nicht zum Erfolg führen – die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sowie die amtliche Umlegung in Verbindung mit einem Baugebot.

Die Ausgestaltung der Baulandmodelle muss sich an den örtlichen Erfordernissen ausrichten. Je enger der Bodenmarkt und je knapper das Angebot an geeigneten Flächen sind, desto schlechter sind die Voraussetzungen, die Baulandentwicklung auf der Basis eines vorherigen Zwischenerwerbs durch die Kommune zu realisieren. Abhängigkeiten von der Verkaufsbereitschaft einzelner Grundstückseigentümer*innen müssen vermieden werden. Erforderlich sind deshalb alternative Entwicklungsoptionen in ausreichendem Umfang. Blockaden und Stillstand lassen sich in solchen Fällen nur verhindern, wenn die Kommunen die für das Gemeinwohl erforderlichen Entwicklungen auch gegen den Willen von Einzeleigentümer*innen mit den ihr zur Verfügung stehenden hoheitlichen Instrumenten durchsetzen. Bei großen, städtebaulich besonders bedeutsamen Entwicklungen bietet die förmliche Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs eine gute Handhabe. Bereits mit der Einleitung vorbereitender Untersuchungen kann der Anreiz zur Kooperation bei den Grundeigentümer*innen deutlich erhöht werden.

Bei Zwischenerwerbsmodellen ist es wichtig, kostendeckende und faire Konditionen für den Grundstücksankauf durchzusetzen. Bei der Preisbildung für Bauerwartungsland dürfen die Wertsteigerungen daher nicht bereits spekulativ vorweggenommen werden. Dies setzt die Berücksichtigung der Entwicklungskosten bei der Preisbildung am Markt voraus. Bei Entwicklungen mit Vorhabenträgern müssen Kostenbeteiligungen in entsprechendem Umfang gelten, um hier einen Gleichklang zu erreichen.

Modelle der Baulandentwicklung mit Vorhabenträgern und Zwischenerwerbsmodelle können auch miteinander kombiniert werden. So kann in städtebaulichen Verträgen mit Vorhabenträgern auch die Veräußerung eines bestimmten Anteils der zu entwickelnden Flächen zum anfänglichen Verkehrswert an die Gemeinde vereinbart werden. Bei Flächen für dem Gebiet dienenden Infrastrukturmaßnahmen (Verkehrs- und Grünflächen, freistehende KITAS etc.), für deren Herstellung Vorhabenträger die Kosten übernehmen, erfolgt die Flächenabtretung kostenfrei. Dies kann insbesondere den Gestaltungsspielraum im Rahmen der sozialen Wohnungspolitik erhöhen und entsprechende Zweckbindungen auf Dauer erreichen. Umgekehrt können bei Zwischenerwerbsmodellen ein Flächenanteil bei den bisherigen Eigentümer*innen verbleiben und damit der Anreiz für die Mitwirkung an der Baulandentwicklung erhöht werden. In Anbetracht der sich zuspitzenden Verknappung und Verteuerung von Grund und Boden wird es vor allem in den weiter wachsenden Städten sinnvoll sein, auch bei Investorenplanungen eine Zwischenerwerbskomponente in die Baulandmodelle einzubauen.

Eine besondere Bedeutung hat die Frage, wie die mit der Baulandentwicklung einhergehenden Lasten gerecht verteilt werden (Angemessenheit). In der Praxis haben sich unterschiedliche Vorgehensweisen etabliert, wie die geforderte Angemessenheit sichergestellt werden kann. Überwiegend wird davon ausgegangen, dass städtebauliche Verträge angemessen sind, soweit die Lasten, welche die Vorhabenträger aus dem Vertrag treffen, wirtschaftlich geringer sind als die durch die Planung bewirkte Bodenwertsteigerung. Als zusätzlicher Anreiz und zur Erhöhung der Rechtssicherheit kann ein Teil der Bodenwertsteigerung bei den Vorhabenträgern verbleiben. Die Prüfung der Angemessenheit kann dabei mit nicht unerheblichem Aufwand (Zeit und Ressourcen) verbunden sein. Handhabbare und transparente Verfahren zur Sicherstellung der Angemessenheit (Orientierungswerte für Investoren, klare Regeln für das Verfahren) können hier helfen. In Städten mit einem eher durchschnittlichen Bodenpreisniveau und bei Vorhaben der Innenentwicklung stößt der Maßstab der planbedingten Bodenwertsteigerung zur Sicherstellung der Angemessenheit allerdings an Grenzen. Ein Lösungsansatz für diese Städte kann sein, von einer Umkehr der Darlegungs- und Beweislast als Prinzip auszugehen. Denn die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens ergibt sich nicht allein aus den planbedingten Bodenwertsteigerungen. Vorhabenträger müssen sich dann auf eine unzureichende Angemessenheit berufen und nachvollziehbar unter Offenlegung ihrer Wirtschaftlichkeitsberechnung die Gründe darlegen.

Hoheitliches Vorgehen mittels Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme ist gegenüber kooperativem Vorgehen nachrangig. Von den Städten initiierte Entwicklungen – insbesondere auf enger werdenden Bodenmärkten – sollten von vornherein in einer Doppelstrategie angelegt werden. Grundsätzlich sollten solche Entwicklungen deshalb mit der Einleitung förmlicher Verfahrensschritte eröffnet werden. Dies ist bei SEM bereits gesetzlich angelegt, da die zwingend durchzuführenden vorbereitenden Untersuchungen der Prüfung dienen, ob die Ziele der Entwicklung auch auf Basis einer Kooperation mit vergleichbarem Ergebnis erreicht werden können.

Auch in Umlegungsverfahren geht es darum, die Neuordnung möglichst einvernehmlich, die Interessen der Beteiligten aufgreifend durchzuführen. Es

finden also intensive Gespräche statt, die in den Umlegungsbeschluss münden. Ungeachtet dessen gibt das gesetzliche Verfahren aber die Möglichkeit, überbordende Partikularinteressen im Sinne der Solidargemeinschaft einzugrenzen, was bis dato von den Gerichten auch stets bestätigt worden ist. Denkbar sind der Abschluss begleitender städtebaulicher Verträge mit Bauverpflichtungen sowie die Möglichkeit, den Umlegungsbeschluss mit einem Baugebot zu verbinden.

Unterstützend bei der Baulandmobilisierung und -entwicklung wirkt die konsequente Anwendung des allgemeinen gesetzlichen Vorkaufsrechts sowie dessen Ergänzung durch Vorkaufsrechtssatzungen in Gebieten, in denen die Kommunen städtebauliche Maßnahmen in Betracht ziehen. Die Vorkaufsrechtssatzung kann dabei eine wichtige Signalwirkung für die Marktteilnehmer entfalten. Zudem wird die Basis geschaffen, die Voraussetzungen für eine kooperative Entwicklung sukzessive durch den Ankauf von Grundstücken auf Basis des Vorkaufsrechts zu verbessern.

Häufig scheut die Kommunalpolitik in Erwartung einer negativen öffentlichen Konnotation vor der Anwendung hoheitlicher Eingriffsinstrumente zurück. Die Notwendigkeit der Anwendung hoheitlicher Instrumente wie z. B. Baugebote oder Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen muss deshalb überzeugend erklärt werden. Dabei sollte nicht nur positiv beschrieben werden, was mit dem jeweiligen Instrument erreicht wird. Genauso wichtig ist die Darstellung was passiert, wenn ein Instrument nicht zur Anwendung gebracht wird. Dabei können neben den städtebaulichen Effekten auch die zusätzlichen finanziellen Belastungen ein wichtiges Argument darstellen.

Mobilisierung im Bestand | Innenentwicklung

In den vergangenen 20 Jahren stellte die Wiedernutzung von Konversionsflächen einen entscheidenden Motor der Stadtentwicklung dar. Es entstanden neue Stadtteile, und vorher unzugängliche Areale wurden in das städtische Gewebe eingebunden. Die Schattenseite der Konversion ist der Wegfall der vorherigen Nutzung, der Konsequenzen für die Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung mit sich brachte. Sicher werden in Zukunft noch einzelne Gewerbe- und Industriestandorte einer neuen Nutzung zugeführt werden, und auch neue Umnutzungspotenziale (z. B. Einkaufszentren, deren Parkplätze und Parkhäuser) werden hinzukommen. Viel spricht aber dafür, dass der Großteil der Konversionsaufgaben bereits umgesetzt wird bzw. wurde. Für die kommunale Bodenpolitik bedeutet das, dass große Flächen der Innenentwicklung seltener werden – und das gerade jetzt, wo u.a. mit den Vereinbarungen zu den Flächen der BlmA eine Verbesserung der kommunalen Zugriffsoptionen erreicht wurde.

Das perspektivische Ende der Ressourcen an Konversionsflächen hat eine Reihe von Implikationen: Zum ersten wird das Thema der Außenentwicklung weiter an Fahrt gewinnen, womit ein konzeptioneller Umgang gefunden werden muss. Zum zweiten ist eine Zusammenarbeit in den Stadtregionen unerlässlich, um eine neue Welle der flächenfressenden Suburbanisierung zu vermeiden. Und zum dritten – und das steht im Fokus dieses Abschnitts – müssen die Ressourcen der kleinteiligen Innenentwicklung (Nachverdichtung, Aufstockung, Umstrukturierung, Mobilisierung von unbebauten Grundstücken) konsequenter erschlossen werden.

Für diese vielfältigen Aufgabenfelder der Innenentwicklung gibt es kein Standardvorgehen, sondern es gilt, maßgeschneiderte Strategien unter Berücksichtigung der Eigentümer*innenstruktur, der Investitionsinteressen und der jeweiligen städtebaulichen Ziele zu entwickeln. Es wird zukünftig aber immer

wichtiger, diese Entwicklungen nicht allein der Motivation der Eigentümer*innen zu überlassen. Trotz der zum Teil erheblich höheren Bodenpreise sollte über den kommunalen Erwerb von Schlüsselimmobilien auch im Innenbereich nachgedacht werden, damit auch hier Einfluss auf die Entwicklungen ausgeübt werden kann. Bei größeren Arealen ist zu hinterfragen, ob die Entwicklung scheinbarweise Investoren überlassen bleiben sollte. Auf Basis einer das gesamte Gebiet in den Blick nehmenden Strategie kann verhindert werden, dass die Stadt auf den unattraktiven Restflächen sitzen bleibt.

Die kleinteilige Innenentwicklung stößt in den dichten Stadtquartieren zunehmend auf Widerstand der ansässigen Bevölkerung, da die Infrastruktur an Grenzen stößt, die Projekte nur hochpreisige Segmente bedienen oder generell Beeinträchtigungen der Lebensqualität (auch Grün- und Freiflächen) befürchtet werden. Konzeptionelle Antworten auf dieses strategische Dilemma werden in Ansätzen in der doppelten oder dreifachen Innenentwicklung (Grüne Infrastruktur und Verkehr/Mobilität) formuliert.

Im Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetz (2020) ist die Einführung eines Städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a) vorgesehen. Diese neue Vorschrift ermöglicht es, Entwicklungsziele für im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegende unbebaute oder nur geringfügig bebaute Grundstücke zu formulieren und diese auch zur Begründung von Baugeboten oder von Vorkaufsrechten heranzuziehen.

Prozess, Akteure, Kommunikation

Es gibt viele unterschiedliche Anlässe, Impulse und Impulsgeber für eine Neuaufstellung der Bodenpolitik in Kommunen. Der Weg zu einer bodenpolitischen Gesamtstrategie verläuft selten linear. Verwaltung oder Zivilgesellschaft können Treiber sein, Politik muss aber den notwendigen Rückhalt geben. Manchmal geben einzelne gelungene Projekte oder die Befassung mit einzelnen Instrumenten den Anstoß dafür. Nur einzelne Kommunen leiten ihre bodenpolitische Gesamtstrategie derzeit systematisch ab. Umwege und punktuelles Scheitern gehören zum Prozess. Manchmal wachsen Risikobereitschaft und Mut auf der einen und Akzeptanz auf der anderen Seite durch Zwischenschritte. Entscheidend ist, dass Kommunen sich auf den Weg machen, ihre Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zurückzuerlangen und Beharrungstendenzen im System Kommune aufzubrechen.

Bodenpolitik ist eine langfristige Aufgabe, die Kontinuität, Verlässlichkeit und eine Legislaturperioden-übergreifende Stabilität mit einer Perspektive von mindestens zehn bis 15 Jahren erfordert. Politik kann in Beschlüssen über Ziele, Strategien, Konzepte, Maßnahmen und Haushalt entscheiden und formuliert damit auch grundsätzliche Haltungen der Kommune. Verwaltung braucht klare und verlässliche Beschlusslagen, auf die sie sich berufen kann, um stringent zu handeln. Einzelfallbezogene Flexibilitäten sollten möglichst kleingehalten werden, auch um durch Gleichbehandlung die Akzeptanz von Regelungen durch Marktteilnehmer*innen zu sichern.

Ein bodenpolitisches Konzept kann auf der Grundlage bestehender Beschlüsse und Praxis und –wenn sich Politik und Verwaltungsspitze einig sind – in einem schlanken Prozess entwickelt werden. Notwendig ist zum einen eine Art „Präambel“, zum anderen eine „Arbeitsrichtlinie“ oder „Geschäftsanweisung“. Dabei kann es keine „Blaupause“ geben, die auf alle Städte passt, schon allein deshalb, weil die Rahmenbedingungen (Haushaltslage, Bevölkerungsentwicklung, Flächenverfügbarkeit etc.) sehr unterschiedlich sind.

Die „Präambel“ sollte vor allem die Argumente für eine aktive Bodenpolitik nachvollziehbar herausarbeiten, lokalspezifische Ziele, Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen sowie grundsätzliche Haltungen der Kommune verdeutlichen. Abgeleitet werden dann allgemeingültige Prinzipien und Kriterien für alle Handlungsfelder. Die Präambel ist immer öffentlich und sollte im Sinne einer Selbstverpflichtung politisch beschlossen werden.

Arbeitsrichtlinien richten sich an die Verwaltung und werden in der Regel nicht politisch beschlossen, damit sie flexibel fortgeschrieben werden können. Einzelne Bausteine wie Kulissen und Prinzipien für den Flächenerwerb sind nur einem kleinen Kreis der Verwaltung zugänglich. Ausführungsrichtlinien zur Vergabe oder zu Baulandmodellen sollten hingegen im Sinne einer größtmöglichen Transparenz öffentlich gemacht werden. In den Arbeitsrichtlinien sollten auch Regelungen zu Strukturen und Prozessen der Zusammenarbeit getroffen werden.

Für eine klare Haltung der Politik bedarf es breiter politischer Mehrheiten. Fraktionsübergreifende Beschlüsse sind der Königsweg, um auch gegen starke Lobbyverbände und Interessenvertretungen neue Wege einzuschlagen. Zunehmend fragile Mehrheiten in den Parlamenten wirken dem entgegen. Entsprechend bestimmt vielerorts der Widerstand der Bevölkerung bzw. bestimmter Interessengruppen das „politisch Machbare“.

Wichtig sind Kommunikationskonzepte, die an den unterschiedlichen Motivationen des Widerstands in der Bevölkerung anknüpfen. Ein ergebnisoffen angelegter und öffentlich geführter Diskurs über Wachstumsstrategien und deren Chancen, aber auch begleitender Maßnahmen der doppelten Innenentwicklung, des Infrastrukturausbaus oder der Wohnungspolitik sind notwendig, um der Wachstums müdigkeit in einigen Städten zu begegnen. Der sich häufig formierende Widerstand von Nachbarschaften gegen konkrete Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus erfordert dagegen vor allem Information darüber, wie breit die Bevölkerungsgruppen sind, die staatlicher Unterstützung bedürfen. Zudem sind Neubauvorhaben mit Aufwertungsmaßnahmen im Quartier zu verbinden, die kommuniziert werden können. Hilfreich kann es außerdem sein, Verfahren aufzusetzen, in denen auch die anderen Stimmen zu Wort kommen. Dem Widerstand betroffener Grundstückseigentümer*innen gegen hoheitliche Instrumente kann dadurch begegnet werden, dass zunächst in kooperativen Verfahren Einigungsprozesse gestaltet werden, in denen u.a. erläutert wird, warum eine Baulandentwicklung notwendig ist und wie sich Preisgrenzen aus den Entwicklungskosten ableiten. Gleichzeitig ist dies an die Stadtöffentlichkeit zu kommunizieren. Wenn konsensuale Lösungen nicht erreicht werden können, ist allerdings eine sehr konsequente Haltung der Kommunen notwendig, die allein aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes keine Ausnahmen duldet.

Gleichzeitig sollte die Verwaltung eine proaktive Kommunikationsstrategie in Richtung Politik verfolgen. Politik muss über Rahmenbedingungen informiert und mit den Konsequenzen und der Tragweite von Entscheidungen konfrontiert werden: Negative wie positive Effekte unterschiedlicher Handlungsoptionen sollten ebenso kommuniziert werden wie die Folgen des Abwartens und Unterlassens. Insbesondere mittelbare und unmittelbare Effekte auf den kommunalen Haushalt (kurz-, mittel- und langfristig) sollten benannt werden. Tiefergehende Argumentationen sind manchmal auch dort vonnöten, wo die Kommunalpolitik Ziele vorgibt, die aus Sicht der Verwaltung nicht umsetzbar sind. Auch aus Sicht der Politik ist es wichtig, gut und möglichst umfassend informiert zu werden. Gute Information ist die Basis für Vertrauen und damit für verlässliche Zusammenarbeit.

Nicht immer ist es sinnvoll, die sich im Rahmen der Bodenpolitik stellenden Aufgaben allein innerhalb der bestehenden Strukturen der Kommunalverwaltung anzugehen. Kommunale Wohnungsunternehmen gewährleisten langfristig preisgünstigen Wohnraum, nicht nur im sozialen Wohnungsbau, sondern auch im sogenannten preisgedämpften Segment, der in wachsenden Städten für die Versorgung von Mittelschichtshaushalten zunehmend an Bedeutung gewinnt. Daneben gibt es in Städten unterschiedliche Eigenbetriebe und (Beteiligungs-)Gesellschaften, die in unterschiedlicher Weise zum Flächenankauf, zur Baulandentwicklung und zum Liegenschaftsmanagement beitragen – z. B. Stadtentwicklungs-, Grundstücks-, Konversions- und Treuhändergesellschaften sowie Bodenfonds. Manchmal sind sie in Mantelgesellschaften organisiert, mal stehen sie nebeneinander. Lösungen hängen von den vorhandenen Strukturen, den gelebten Verwaltungs- und Kooperationskulturen, den zu beachtenden fiskalischen und regulativen Rahmenbedingungen sowie von den verfolgten Zielen ab. Patentrezepte gibt es nicht. In der Praxis lassen sich sowohl für eine Verankerung der Aufgabe innerhalb der Stadtverwaltung als auch für die Übertragung an Eigenbetriebe oder städtische Gesellschaften gut funktionierende Beispiele finden.

Viele Herausforderungen der Zukunft sind nur in den Verflechtungsräumen bzw. in den Regionen zu lösen. Erforderlich sind abgestimmte und gemeinsam getragene Konzepte. Voraussetzung für eine formalisierte interkommunale Zusammenarbeit sind Vertrauen und geeignete Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen, vor allem aber angemessene Ausgleichsmechanismen („Kosten-Nutzen-Ausgleich“). Nachbarschaftsverbände können eine große Hilfe für eine regelhafte Zusammenarbeit und die gemeinsame Ausrichtung einer Grundstücksstrategie sein. Aber auch informelle Ansätze, etwa eine gemeinsame Wohnungsmarktbeobachtung, können erste Schritte zu einer engeren Zusammenarbeit sein. Sinnvoll ist beispielsweise die Harmonisierung von Leitlinien und Regeln der Bodenpolitik. Sie könnten die Wirkung von Instrumenten deutlich verstärken (z. B. von Baulandmodellen, der Beschränkung von Vergaben auf Erbbaurechte etc.), weil Kommunen nicht gegeneinander ausspielt werden können.

Teil E Empfehlungen an Bund und Länder

Nachhaltige kommunale Bodenpolitik ermöglichen!

Städte und Gemeinden benötigen Flächen, um die Lebensumwelt sozial wie wirtschaftlich ausgewogen, die natürlichen Ressourcen schonend, den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung gerecht werdend, zu gestalten. Dieser Auftrag ist bei angespannten Immobilienmärkten praktisch unmöglich, da ein Flächenerwerb in einem spekulativen Umfeld für Kommunen regelmäßig wirtschaftlich nicht darstellbar ist. Stadt und Land sind von dieser Entwicklung gemeinsam betroffen. Die Empfehlungen der Baulandkommission aus dem Juli 2019 heben daher zu Recht die Bedeutung einer aktiven kommunale Bodenpolitik und insbesondere einer Bodenvorratspolitik durch die Kommunen hervor. Die Kommunen sind sich ihrer Schlüsselrolle in der Gestaltung einer sozialgerechten Stadtentwicklung bewusst und sehen diese in den hohen Erwartungen der Kommission gespiegelt. Um diese hoch gesteckten Ziele zeitlich und räumlich adäquat umsetzen zu können, bedarf es weitergehender Überlegungen: Wie kann die durch Spekulation getriebene „Preisentwicklung“ des durch Knappheit gekennzeichneten Bodenmarktes durchbrochen werden? Wie können die Städte in angespannten Bodenmärkten befähigt werden, auch auf lange Sicht die Daseinsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung zu sozial vertretbaren und umweltschonenden Konditionen sicherzustellen? Wie können eine sozial ausgewogene Mischung in den Städten gewährleistet und soziale Spaltungstendenzen vermieden werden?

Die im Folgenden aufgeführten Empfehlungen knüpfen an diese Punkte an. Grundlage bilden die Erfahrungen der insgesamt 14 Städte, die an dem Kooperationsprojekt beteiligt waren.

- In Städten mit anhaltend stark steigenden Immobilienpreisen ist eine temporäre Preisregulierung erforderlich, um unter den Bedingungen eines strukturellen Nachfrageüberhangs und des u.a. aus der Nullzinspolitik resultierenden auch internationalen Anlagedrucks eine Dämpfung der Bodenpreisentwicklung zu erreichen. Kommunen sind bei der Anwendung städtebaulicher Instrumente wie im Rahmen ihrer Liegenschaftspolitik an den Verkehrswert gebunden. In überhitzten Immobilienmärkten übersteigt der Verkehrswert den sich aus der aktuellen und künftigen kommunalen Nutzung ergebenden „ertragsbasierten Wert“. Die Folge ist, dass die Preissteigerungen auf nachgeordnete Märkte (Wohnungen, Gewerberäume etc.) und die Kosten der Daseinsvorsorge durchschlagend und eine ausreichende Nahversorgung durch Handwerker, Dienstleister und Handel gefährdet ist. Die strukturelle Knappheit des Flächenangebotes nicht nur in den Agglomerationsräumen erfordert einen Mechanismus, der die Preisbildung nicht mehr allein den Renditeerwartungen überlässt. Zur Dämpfung der Bodenpreisentwicklung wird daher vorgeschlagen, auf der Basis des festgestellten Verkehrswertes den dann maßgeblichen „regulierten Bodenwert“ einzufrieren und eine Anpassung nur noch im Umfang der allgemeinen Teuerungsrate zuzulassen.
- Ergänzend sollte auch geprüft werden, ob mit einem Bodenpreisdämpfungsgesetz ein Genehmigungsvorbehalt analog dem Grundstücksverkehrsgesetz für Baugrundstücke und Bauerwartungsland geschaffen

wird. In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten könnte die Genehmigung solche Grundstückverkäufe untersagt werden, wenn der Verkaufspreis oberhalb des „regulierten Bodenwertes“ liegt.

- Bund und Länder sollten die Städte durch die Auflage von Bodenfonds unterstützen. Hierauf sind vor allem die strukturell durch Altschulden belasteten Kommunen angewiesen – angesichts der Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen aber auch andere Städte. Einen solchen Weg geht aktuell das Land Baden-Württemberg mit einem bei der Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH geführten Grundstücksfonds, der für finanzschwache Kommunen mit Engpässen am Wohnungsmarkt als Zwischenerwerber auftritt. Allerdings sollten Bodenfonds auch komplexere Entwicklungsvorhaben mit längeren Umsetzungszeiten sowie der Aufbau einer strategischen Flächenreserve in kommunaler oder interkommunaler Hand unterstützen können. Entsprechende Initiativen sollten auch in anderen Bundesländern entwickelt werden.
- Der kommunale Ankauf von Grundstücken muss haushaltsrechtlich ermöglicht werden, damit die Kommunalaufsichtsbehörden in die Lage versetzt werden, die derzeit restriktive Praxis aufzugeben. Angesichts der Wertbeständigkeit von Grundstücken und der in der Regel positiven Wertentwicklungen ist ein Ankauf wirtschaftlich vorteilhaft. Die Länder müssen für die Kommunalaufsicht entsprechende Vorgaben formulieren. Hierzu sind ggf. gesetzliche Vorschriften sowie Verwaltungsvorschriften im Sinne von verbindlichen Richtlinien anzupassen.
- Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen erlauben den Kommunen zum Teil die Veräußerung von Grundstücken unterhalb des Verkehrswertes, soweit die Veräußerung einem durch das Wohl der Allgemeinheit gedeckten Zweck dient – z. B. die soziale Wohnraumversorgung. Diese Spielräume sind weiter zu entwickeln. Eine Veräußerung zu rein fiskalischen Zwecken muss auf Ausnahmefälle beschränkt werden. Nur so kann verhindert werden, dass die Gemeinden (genauso wie Bund und Länder) selbst zum Preistreiber auf den Immobilienmärkten werden. Bei der Bestimmung des Erbbauzinses für von Kommunen vergebene Erbbaurechte spiegelt der örtliche Vergleichsmaßstab die tatsächlichen Marktbedingungen unzureichend. Hier sollte eine Orientierung an den Bedingungen des Kapitalmarktes oder zumindest an den Bedingungen anderer Städte vergleichbarer Größe ermöglicht werden
- Die aktive Bodenpolitik der Gemeinden erfordert auch eine Entlastung der Kommunen von der Grunderwerbsteuer. Flächenankäufe, welche die Städte und Gemeinden befähigen, ihrer Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge und einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung nachzukommen, sind deshalb generell von der Grunderwerbsteuer zu befreien.
- Die derzeitigen Bestimmungen des Vorkaufsrechts genügen den Erfordernissen einer kommunalen Bodenpolitik nicht. Wie aktuell im Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vorgesehen, ist insbesondere der Anwendungsbereich des § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB deutlich um auch geringfügig bebaute Grundstücke zu erweitern. Auch sollte die Vorschrift für alle Grundstücke gelten, auf denen Wohngebäude zulässigerweise errichtet werden dürfen und nicht nur in Gebieten, in denen vorrangig Wohngebäude errichtet werden. Klarstellend sollte die Deckung des Wohnbedarfs, insbesondere für einkommensschwächere und weniger begüterte Personen, als Rechtfertigungsgrund für die Vorkaufsrechtsausübung im Gesetz verankert werden. Die Preislimitierung muss zudem zumindest in Gebieten mit angespannten Bodenmärkten effektiver ausgestaltet sein. Sinnvoll wäre es hier, dass in

diesen Gebieten generell zum Verkehrswert ausgeübt werden kann. Besser noch wäre die Bindung an einen neu einzuführenden Bodenwert (siehe oben). Dies würde zugleich einen preisdämpfenden Effekt nach sich ziehen. Umgehungswege über Share Deals, die Anordnung einer gesamtschuldnerischen Haftung bei sog. Portfolioverkäufen oder die Begründung von Wohneigentum oder Erbbaurechten müssen effektiv ausgeschlossen werden.

- Die Spielräume für eine Durchführung Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (SEM) sollten erweitert werden. Häufig haben die privaten Eigentümer durchaus ein Interesse an der Entwicklung, wollen aber an der Wertschöpfung aus der Entwicklung partizipieren. Eine solche Beteiligung ist rechtlich allerdings derzeit nicht möglich. Etwaige Überschüsse werden erst nach vielen Jahren und der abschließenden Abrechnung vorgenommen. Unter der Voraussetzung einer auch auf dieser Basis gesicherten Finanzierung könnte eine Flexibilisierung in diesem Punkt die Erfolgchancen solch komplexer Gesamtmaßnahmen bei heterogenen Eigentümerinteressen erheblich erhöhen.
- Grundstücke der öffentlichen Hände sollten generell für gemeinwohlbezogene Nutzungen vorgehalten und ggf. mit entsprechender Zweckbindung vergünstigt an die Kommunen (zurück)gegeben werden. Bund und Länder (sowie deren Gesellschaften und Ausgliederungen) haben in der Vergangenheit, auch schon vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland, die für ihre Zwecke erforderlichen Flächen häufig von Kommunen und in der Regel zu sehr günstigen Bedingungen erworben. Solche Grundstücke heute zum Höchstpreis zu vermarkten, befeuert die Preisspirale am Immobilienmarkt zusätzlich. Das erschwert den kommunalen Grundstückserwerb, etwa für Aufgaben der Daseinsvorsorge und insbesondere für die soziale Wohnraumversorgung. Das Prinzip der Vermarktung zum Höchstpreisgebot sollte in ein Veräußerungsverbot von öffentlichem Boden zu reinen Zwecken der Haushaltskonsolidierung umgewandelt werden. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei Bund und Ländern sind entsprechend anzupassen. Die von der Baulandkommission empfohlene und mittlerweile umgesetzte Änderung der Vergabe von Grundstücken aus dem Vermögen des Bundes ist damit ein Schritt in die richtige Richtung, weitere insbesondere zu ausgegliederten Vermögen sollten folgen.
- Hohe Bodenpreise und Schwierigkeiten bei der Baulandmobilisierung betreffen in der Regel ganze Stadtregionen. Die vielfältigen Verflechtungen zwischen den Städten und Gemeinden der Stadtregionen erfordern eine effektive Abstimmung und Kooperation bei der Weiterentwicklung unserer Verkehrsinfrastruktur, den Erfordernissen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung und vielen anderen Bereichen der Daseinsvorsorge. Die Anreize für ein solches interkommunales Miteinander sind trotz dieser Erkenntnisse nach wie vor unterentwickelt. Anreize zur interkommunalen Kooperation bei der Ausgestaltung in den Förderprogrammen von Bund und Ländern sind deshalb zu erhalten und weiterzuentwickeln.

An der Ausarbeitung der Empfehlungen an Bund und Länder haben mitgewirkt

Karin Diekstatt-Heuser
Fachdienst Stadtentwicklung und Bauleitplanung, Stadt Oldenburg

Axel Eisele
Leiter der Abteilung Strategisches Immobilienmanagement im Liegenschaftsamt beim Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg

Harald Fuchs
Referatsleitung Liegenschaften bei der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin

Wolf-Dietrich Gierth
bis Juli 2020 Leiter des Liegenschaftsamtes der Stadt Karlsruhe, bis September 2020 Vorsitzender der Fachkommission Liegenschaften des Deutschen Städtetages

Hannes Hinnecke
Bürgermeisteramt Stadt Nürnberg, Stab Stadtentwicklung

Martin Hunscher
Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Frankfurt am Main

Dr. David Jacob
Abteilungsleiter Kaufmännisches Immobilienmanagement, Fachbereich Bau- und Immobilienmanagement der Stadt Mannheim

Matthias Kaufmann
Liegenschaftsamt der Stadt Leipzig

Hermann Klein
Leiter Referat Stadtentwicklung und Statistik bei der Stadt Braunschweig

Heinz-Martin Muhle
Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Hamm

Axel Müller
Fachdienstleiter Projekt Fliegerhorst bei der Stadt Oldenburg

Dr.-Ing. Hermann-Lambert Oediger
Leiter der Abteilung Stadtentwicklung bei der Landeshauptstadt Stuttgart

Hans Martin Pfohl
Abteilungsleiter Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanungsamt bei der Landeshauptstadt Dresden

Vera Ptacek
Fachbereich Stadtplanung und Geoinformation der Stadt Braunschweig

Elke Plate
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin

Sabine Stucke
Servicecenter Immobilien im Kommunalreferat der Landeshauptstadt München

Thorsten Tonndorf
Referatsleitung Stadtentwicklung bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin

Dr. Petra Wagner
Abteilungsleiterin Stadtentwicklung, Fachbereich Geoinformation und Stadtplanung bei der Stadt Mannheim

Vera Winkler
Abteilungsleiterin Liegenschaftsmanagement, Amt für Hochbau und Immobilienverwaltung der Landeshauptstadt Dresden

Erik Wolfram
Bereichsleiter Stadtentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam

Literatur

- Abgeordnetenhaus von Berlin (2014): Geschäftsordnung für den Portfolioausschuss gemäß § 63 Abs. 2 S. 3 LHO, Beschluss vom 6.10.2014, Drucksache 17/1845 vom 24.09.2014.
- AK Hessen, Hessischer Städtetag (2017): Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, Hessischer Städtetag.
- BBSR (Hrsg.) (2016): Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
- BMI (Hrsg.) (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190702-Baulandkommission.html>, Abruf am 21.10.2020.
- BMUB (Hrsg.) (2015): Das Bündnis Bezahlbares Wohnen und Bauen – Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Berlin.
- Bunzel, Arno (2018): Chancen, Grenzen, Alternativen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen, in: Christian Kaufmann und Martin Peterek (Hrsg.): Der Frankfurter Riedberg – Stadtentwicklung für das 21. Jahrhundert, Berlin: 220–229.
- Bunzel, Arno (2019): Die Dauer der Bindungen im sozialen Wohnungsbau bei städtebaulichen Verträgen und Vergabe kommunaler Grundstücke, in: ZfBR: 640–646.
- Bunzel, Arno, Diana Coulmas, Gerd Schmidt-Eichstaedt (2013): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013. 4., aktual. und erw. Aufl, Berlin (Edition Difu – Stadt, Forschung Praxis, Bd. 12).
- Deutscher Bundestag (2019): Konzeptvergabe und EU-Beihilferecht, PE 6-3000-102/19.
- Deutscher Erbbaurechtsverein e. V. (2017): Studie zum Erbbaurecht. Befragung von Erbbaurechtsgebern, Bericht vom 11.07.2017.
- Dietlein, Johannes, Joachim Suerbaum (Hrsg.) (2020): Kommunalrecht Bayern, 1. Auflage, München.
- Difu, vhw (Hrsg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Deutsches Institut für Urbanistik, vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Berlin, online verfügbar unter <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>, Abruf am 22.10.2017.
- Drixler, Erwin, Frank Friesecke, Theo Köster, Alexandra Weitkamp, Dominik Weiß (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Augsburg: DVW-Schriftenreihe (76).
- DST (Hrsg.) (2014): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft – Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin und Köln.
- DST (Hrsg.) (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin und Köln.
- DST (2017a): Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, Berlin und Köln.
- DST (2020): Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen – Zu möglichen Ansätzen eines strategischen Beteiligungsmanagements, Berlin und Köln.
- DV (Hrsg.) (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Berlin.
- DV (2019): Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Berlin.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand, Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Dortmund.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe, überarbeitete Neuauflage, Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Dortmund.
- FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e. V. (Hrsg.) (2017): Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen. Konzeptverfahren zur Förderung des sozialen

- Zusammenhalts, bezahlbaren Wohnraums und lebendiger Quartiere. Praxisbeispiele aus Tübingen, Hamburg, München und Berlin, Hannover.
- Hafner, Wolfgang (2019): Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg.
- Hansestadt Lübeck (2017): Merkblatt: Umgang mit bis 2045 auslaufenden Erbbaurechten für Wohnbebauung, gem. Beschluss der Bürgerschaft vom 28.04.2016 u. 18.05.2017, <https://bekanntmachungen.luebeck.de/dokumente/c/12>.
- HMUKLV (Hrsg.) (2017): Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten. Verfahren und Praxisbeispiele, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Wiesbaden.
- JLL (2019): Erbbaurechte in deutschen Metropolen. Analyse ihrer Werttreiber und Bedeutung am Investmentmarkt.
- Kiepe, Folkert, Petra Laitenberger (2004): Ehemalige Bahnflächen. Strategisches Flächenmanagement aus Sicht des Deutschen Städtetages, in: Informationen zur Raumentwicklung (9/10): 625–630.
- Kommunalreferat Landeshauptstadt München (2017): Bilanz und Strategien für nachhaltiges städtisches Grundstücksmanagement, Portfoliomanagement des Kommunalreferates, Sitzungsvorlage Nr. 14–20 / V 08075, Immobilienservice.
- Kötter, Theo (2014): Kommunale Baulandmodelle – die Lösung für die aktuellen Wohnungsprobleme?, in: fub (3): 98–106.
- Landeshauptstadt München: Militärische Konversion in München. Erfahrungen mit dem Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, online verfügbar unter <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/Staedtebauliche-Entwicklungsmassnahmen.html>, Abruf am 20.10.2020.
- Landeshauptstadt München (2013): Von der Kaserne zum Stadtquartier, online verfügbar unter <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/Staedtebauliche-Entwicklungsmassnahmen.html>, Abruf am 20.10.2020.
- Landeshauptstadt München (2017): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm: Wohnen in München VI, München.
- Lieberknecht, Christian (2016): Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (3–4): 78–81.
- Lindner, Irene (2019): Erbbaurechte – historisch betrachten und modern gestalten, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (4): 171–176.
- Löhr, Dirk (2015): Unverstanden und korumpiert: Stiefkind kommunales Erbbaurecht, in: Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 65 (5): 97–102.
- Löhr, Dirk, Oliver Braun (2020): Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit, in: Z Immobilienökonomie 6 (2): 111–136. DOI: 10.1365/s41056-020-00048-y.
- Münchner Aufruf für eine andere Bodenpolitik (2017): Ein soziales Bodenrecht für bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte, online verfügbar unter <https://www.stattbau-muenchen.de/ein-soziales-bodenrecht.html>, Abruf am 06.11.2020.
- Quecke, Albrecht, Hansdieter Schmid, Ulrich Menke, Heinrich Rehak, Andreas Wahl, Peter Blazek et al. (2020): Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, Berlin.
- Regionaldatenbank: Bestand an Wohngebäuden und Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, online verfügbar unter <https://www.regionalstatistik.de>.
- Regionaldatenbank: Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, online verfügbar unter <https://www.regionalstatistik.de>.
- Regionaldatenbank: Realsteuervergleich, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, online verfügbar unter <https://www.regionalstatistik.de>.
- Regionaldatenbank: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeits- und Wohnort, Ein- und Auspendler über Gemeindegrenzen, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, online verfügbar unter <https://www.regionalstatistik.de>.
- Regionaldatenbank: Statistik der Kaufwerte für Bauland, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, online verfügbar unter <https://www.regionalstatistik.de>.
- RICS (2019): Erbbaurecht stärken – Bauland aktivieren. Royal Institution of Chartered Surveyors, online verfügbar unter <https://www.rics.org/globalassets/rics-website/media/training--events/conferences/europe/rics-positi-onen-erbbaurecht.pdf>, Abruf am 21.10.2020.
- Senat von Berlin (2020): Aktive Ankaufspolitik zum Aufbau einer strategischen Grundstücksreserve. Drucksachen Nr. 18/1626 und Zwischenberichte Nr. 18/1994, 18/2207, online verfügbar unter <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-2511.pdf>, Abruf am 21.10.2020.

- SSMI (2017): Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Veräußerung kommunaler Grundstücke (VwV kommunale Grundstücksveräußerung), Abruf am 21.10.2020.
- Stadt Heidelberg (o.J.): Heidelberg Konversion, online verfügbar unter <https://www.heidelberg.de/Konversion/Startseite+Konversion.html>, Abruf am 20.10.2020.
- Stadt Heidelberg (1993): Vergabekriterien beim Verkauf städtischer Grundstücke (Anlage 01 zur Drucksache 0272/2013/BV).
- Stadt Mannheim (o.J.): Konversionsflächen, online verfügbar unter <https://www.mannheim.de/de/stadtgestalten/konversion/konversionsflaechen-0>, Abruf am 20.10.2020.
- Stadt Münster (2019): Bauland entwickeln – in Münsters Außenbereich. SoBo Münster. Das Modell zur sozialgerechten Bodennutzung in Münster. Unter Mitarbeit des Amtes für Immobilienmanagement, Münster.
- Statistisches Bundesamt (2020): Statistik der Kaufwerte für Bauland. Datenbank GENESIS-Online Tab. 61511-0005, online verfügbar unter <https://www-genesis.destatis.de>.
- Temel, Robert (2020): Baukultur für das Quartier – Prozesskultur durch Konzeptvergabe. Hrsg. von BBSR/BMI.
- Tichelmann, Karsten, Dieter Blome, Matthias Günther, Katrin Groß (2019): Deutschlandstudie 2019: Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden, Technische Universität Darmstadt, ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V., VHT Institut für Leichtbau | Trockenbau | Holzbau.
- Umweltbundesamt (2020): Siedlungs- und Verkehrsfläche, online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke->, zuletzt aktualisiert am 02.11.2020.



Grund und Boden sind ein knappes Gut, ohne das eine nachhaltige Stadtentwicklung nicht gelingen kann. Die Debatte um die „Bodenfrage“ ist zwar nicht neu. Sie hat aber angesichts der exorbitanten Steigerungen der Immobilienpreise Mitte der 2010er-Jahre an Fahrt gewonnen. Städte benötigen Flächen für den sozialen Wohnungsbau, für die Entwicklung tragfähiger Gewerbestrukturen im Rahmen der Wirtschaftspolitik genauso wie für soziale und andere Infrastrukturen und nicht zuletzt für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Damit Städte mittel- und langfristig handlungsfähig bleiben und den großen Zukunftsaufgaben wie Klimawandel und sozialer Zusammenhalt gerecht werden können, ist eine explizite kommunale Bodenpolitik erforderlich. Stadtentwicklung muss die Instrumente der Liegenschaftspolitik mit denen des Städtebaurechts zusammenbringen und für eine effektive kommunale Bodenpolitik nutzen. Nur so können die Städte ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge auf lange Sicht gerecht werden.

Vor diesem Hintergrund machten sich 14 Städte auf den Weg, ihre Bodenpolitik zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse dieses Kooperationsprojekts von Deutschem Institut für Urbanistik und Deutschem Städtetag sind in der Veröffentlichung dargestellt. Sie sollen Anstoß für eine bessere kommunale Bodenpolitik geben, welche die Basis für eine nachhaltige Gewährleistung der Daseinsversorgung und der Stadtentwicklung bildet.